

Jornadas Tributarias 2022

Devolución de IVA a hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Departamento de Estudios Económico – Tributarios.
División Planificación, Estudios y Coordinación.



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

DGI DIRECCIÓN
GENERAL
IMPOSITIVA

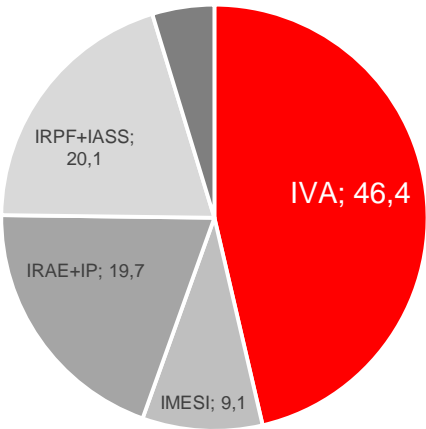
Contenidos

- 1. Importancia del IVA para la recaudación.**
- 2. Un problema intrínseco que tiene el Impuesto de modelo: la regresividad**
- 3. Los ajustes al modelo que contienen los //VA, y el IVA de nuestro país que procuran mitigar la regresividad. Soluciones objetivas.**
- 4. El costo/beneficio de estas soluciones.**
- 5. La devolución del IVA a los beneficiarios de Asignaciones Familiares y Plan de Equidad vigente actualmente. Solución subjetiva.**
- 6. El costo/beneficio de esta solución.**
- 7. Resumen**

1 - Importancia del IVA para la recaudación.

El IVA es el principal instrumento recaudatorio del sistema tributario uruguayo.

El IVA es el principal instrumento recaudatorio, o el segundo más importante, en la mayor parte de los países del mundo que lo aplican.



Estructura de ingresos de la DGI. Porcentajes de la recaudación acumulada a octubre/2022

Los IVA se parecen en los distintos países, se basan en un modelo de diseño.

Un impuesto general que grava a las transacciones en todas las etapas de producción/comercialización de bienes y servicios a una tasa proporcional única con derecho a deducción y desgrava a las exportaciones.

Un impuesto indirecto que incide como un costo en el consumo final.

Ejemplo: circulación de un bien (ss) al que aplica un IVA de 22%

	IMPORTADOR / FABRICANTE	DISTRIBUIDOR	MINORISTA	CONSUMIDOR FINAL *1
VENTA	10.000,00	20.000,00	30.000,00	
IVA VENTAS	2.200,00	4.400,00	6.600,00	
COMPRA	-	10.000,00	20.000,00	36.600,00
IVA COMPRAS	-	2.200,00	4.400,00	
Recaudación por sector	2.200,00	2.200,00	2.200,00	
Recaudación total			6.600,00	

*1 mas en general última etapa, agente que no deduce el impuesto











2 - Un problema intrínseco que tiene el impuesto de modelo: la regresividad

El IVA de modelo presenta ciertas desventajas:
Altera la distribución del ingreso de manera indeseada.

El IVA de modelo es regresivo. Las personas de menores ingresos, destinan una porción mayor del mismo al consumo y por tanto resultan más gravadas que las personas de ingresos altos.

La *incidencia del impuesto*, independientemente que se trate de un impuesto a la renta, al patrimonio o al consumo, refiere al efecto que produce el impuesto en los ingresos de las personas a nivel individual y en la distribución de los ingresos del conjunto de la población.

Cuadro: Distribución del Ingreso y consumo por estrato de ingreso

`(1)	`(2)	`(3)	`(4)	`(5)	`(6)	`(7) = (6)/(2)	`(8) = (2) - (6)	`(9)
Quintil	Ingreso Disponible*	Distribución del Ingreso por quintil	Consumo	Consumo s/ingreso	IVA modelo. Todo el consumo a 22%	Incidencia IVA/Ingresos	Ingreso Disponible luego del IVA	Distribución del Ingreso por quintil -compara con (3)-
1	35.320,50	10,3%	37.908,50	107%	6.835,96	19% 	28.484,54	9,8% 
2	51.652,50	15,1%	48.301,00	94%	8.710,02	17% 	42.942,48	14,8% 
3	62.234,50	18,2%	53.986,50	87%	9.735,27	16% 	52.499,23	18,1% 
4	77.838,00	22,7%	65.433,00	84%	11.799,39	15% 	66.038,61	22,7% 
5	115.640,50	33,7%	83.398,50	72%	15.039,07	13% 	100.601,43	34,6% 
Total	68.537,20	100,0%	57.805,50	84%	10.423,94	15%	58.113,26	100,0%

Elaboración propia sobre la base de:
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGHI 2016-2017).
Cuadro 22 Ingreso medio con valor locativo por quintiles. Total del país. & Cuadro 25. Ingreso disponible y ahorro por región según quintiles del ingreso per cápita con valor locativo. 2016-2017
INE: Ingreso disponible: ingreso corriente con valor locativo menos impuestos directos, tasas obligatorias, multas y sanciones, transferencias a ISFLSH, transferencias en efectivo obligatorias y/o regulares a otros hogares. *Elaboración propia para la presentación. los valores y porcentajes expuestos en (4) y (5) corresponden al promedio de ingresos Montevideo & Interior.

3 - Los ajustes al modelo que contienen los IIVA, y el IVA de nuestro país que procuran mitigar la regresividad. Soluciones objetivas.

Como medida para *mitigar la regresividad* la norma del IVA introduce ciertas excepciones objetivas.

Las medidas típicas, encontradas en las normas del IVA, de los diferentes países, son la aplicación de un régimen excepcional para las ventas de los bienes y servicios de la canasta de consumo.

- Exoneración, a las ventas de los bienes y servicios de la canasta de consumo, ó
- Tratamiento de exportación, a las ventas de bienes y servicios de la canasta de consumo, ó
- Aplicación de una alícuota reducida a las ventas de los bienes y servicios de la canasta de consumo. Como nuestro país.

Al aplicarse una excepción sobre los bienes y servicios de la canasta de consumo, *se favorece más (relativamente)* a los hogares de menores ingresos

Los hogares de menores ingresos, destinan una **proporción mayor del ingreso a Consumo de bienes y servicios esenciales, que los hogares de mayores ingresos**

Cuadro: Peso de las categorías de consumo s/Ingreso

Quintil	Alimentos y Bebidas	Salud	Total Alimentos y Bebidas&Salud	Resto de bs y ss consumidos
1	27,0%	15,8%	42,9%	64,4%
2	20,8%	13,2%	34,0%	59,5%
3	17,0%	11,1%	28,1%	58,7%
4	14,8%	9,1%	24,0%	60,1%
5	10,1%	7,2%	17,3%	54,8%

Elaboración propia sobre la base de: Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH 2016-2017).
Cuadro 31: Estructura del gasto de consumo de los hogares...por deciles de ingreso....Total del país...&
Cuadro 22 Ingreso medio con valor locativo por quintiles. Total del país. & Cuadro 25. Ingreso disponible y ahorro por región según quintiles del ingreso per cápita con valor locativo. 2016-2017

4 - El costo/beneficio de estas soluciones.

La medida es eficaz, pues logra el efecto que se propone: Reducir la regresividad del impuesto de modelo. Algunos estudios así lo muestran. (No la elimina la regresividad, la reduce). Pero es discutible si es la forma más eficiente de hacerlo.

La medida tiene por lo menos un costo. La pérdida de recaudación al otorgar un tratamiento excepcional al que propone el modelo del IVA. Éste se mide en el Informe de Gastos Tributarios.

Cuadro: Gasto Tributario en el IVA. Bienes de la Canasta de Consumo y Salud.

Nombre de la medida	Descripción de la excepción	Tipo	Fuente Normativa	Vigencia desde	GT 2021 (millones de pesos)	% SRec IVA
Bienes de la <u>canasta de consumo</u> & Enajenaciones de leche pasteurizada, vitaminizada, descremada, en polvo y con sabor	Excepciones a la tasa básica. Bienes de consumo gravados a la tasa mínima. Alimentos (pan, pescado, carne y menudencias, aceites comestibles, arroz, harina de cereales y subproductos de su molienda, pastas y fideos, sal para uso doméstico, azúcar, yerba, café, té, jabón común, grasas comestibles) & Se encuentran exoneradas las enajenaciones de ciertos tipos de leche.	Alícuota reducida & Exoneración	TO 1996 - Título 10 - Artículo 19 Numeral 1 - Literal F & TO 1996 - Título - 10 Art. 18. Literal A	1972	6.534	2,72%
<u>Servicios de salud</u> - Diferencia de tasas & <u>Medicamentos</u> y especialidades farmacéuticas	A partir del 1 de julio de 2007 los servicios de salud pasaron a estar gravados por IVA a la tasa mínima ; hasta esa fecha se encontraban exentos. & Los medicamentos y especialidades farmacéuticas se encuentran gravados a la tasa mínima del IVA	Alícuota reducida	Literal b) artículo 18 Título 10 & Literal D Art. 18 Título 10 del TO 1996	2007 & 1972	5.785	2,41%

Fuente: Estimación del gasto tributario en Uruguay 2018 – 2021

5 - La devolución del IVA a los beneficiarios de Asignaciones Familiares y Plan de Equidad vigente actualmente. Solución subjetiva.

Los beneficiarios de Asignaciones Familiares – Plan de Equidad ([AFAM-PE](#)), por el monto de esa partida, pueden obtener una [devolución total del IVA](#) incluido en las adquisiciones de bienes y servicios que realizan.

A partir de [2022](#), el beneficiario puede introducir [una suma adicional](#) a la partida que recibe (de hasta \$2000), que también será pasible de tener la devolución íntegra del IVA. Se presenta también un nuevo mecanismo para hacerlo (tu-app)

Se trata de una [excepción subjetiva](#). A diferencia de las medidas que analizamos anteriormente, que llamamos objetivas, y se basan en los bienes o servicios consumidos, una excepción subjetiva [se funda en las características del sujeto comprador](#) y no del bien comprado.

La medida suprime la incidencia del impuesto, para un conjunto concreto de personas/familias, previamente identificadas, y por un monto máximo conocido.

6 - El costo/beneficio de esta solución.

La devolución del IVA genera un gasto tributario inferior (y controlado), si comparado con el que resulta de las medidas objetivas.

Cuadro: Gasto Tributario en el IVA. Bienes de la Canasta de Consumo y Salud. & Reducción total del IVA beneficiarios AFAM - PE

Nombre de la medida	Descripción de la excepción	Tipo	Fuente Normativa	Vigencia desde	GT 2021 (millones de pesos)	% SRec IVA
Bienes de la canasta de consumo & Enajenaciones de leche pasteurizada, vitaminizada, descremada, en polvo y con sabor	Excepciones a la tasa básica. Bienes de consumo gravados a la tasa mínima. Alimentos (pan, pescado, carne y menudencias, aceites comestibles, arroz, harina de cereales y subproductos de su molienda, pastas y fideos, sal para uso doméstico, azúcar, yerba, café, té, jabón común, grasas comestibles) & Se encuentran exoneradas las enajenaciones de ciertos tipos de leche.	Alícuota reducida & Exoneración	TO 1996 - Título 10 - Artículo 19 Numeral 1 - Literal F & TO 1996 - Título - 10 Art. 18. Literal A	1972	6.534	2,72%
Servicios de salud - Diferencia de tasas & Medicamentos y especialidades farmacéuticas	A partir del 1 de julio de 2007 los servicios de salud pasaron a estar gravados por IVA a la tasa mínima ; hasta esa fecha se encontraban exentos. & Los medicamentos y especialidades farmacéuticas se encuentran gravados a la tasa mínima del IVA	Alícuota reducida	Literal b) artículo 18 Título 10 & Literal D Art. 18 Título 10 del TO 1996	2007 & 1972	5.785	2,41%
Reducción de 22 puntos de IVA tarjetas Uruguay Social	Reducción de 22 puntos en la tasa del IVA aplicable a operaciones pagadas con tarjetas Uruguay Social	Devolución	TO 1996 - Título 10 - Artículo 88 Numeral 1 - Ley 18910 Ley 19210; Ley 19478; Ley 20051	2012 & 2022	858	0,36%

Fuente: Estimación del gasto tributario en Uruguay 2018 – 2021

6 - El costo/beneficio de esta solución.

Si bien el beneficio actual tiene un alcance limitado, en la medida que el costo que produce es controlado, podría extenderse a otras personas/familias.

Conceptualmente se trata de una solución **eficaz** para reducir la regresividad del IVA, y **más eficiente** que la actual, pues puede lograr el mismo objetivo con un menor uso de recursos (produce una menor renuncia fiscal).

La tecnología y la información disponibles, permiten avanzar en esta dirección, focalizando el beneficio en las personas y no en las cosas.

Aumentar el monto individual del beneficio (y extender su cobertura), **potenciaría** la capacidad del ajuste para reducir la regresividad del impuesto. Podría neutralizarla. Podría hacer del IVA un impuesto progresivo.

Teniendo presente la **importancia del IVA en la recaudación**

7 - Resumen

El IVA es el **principal** generador de **recaudación** del sistema tributario de nuestro país.

El IVA de diseño es **regresivo**, y eso tiene que ver con la **incidencia** del impuesto

El impuesto de nuestro país **contiene** una serie de **excepciones objetivas** que procuran **reducir** la **regresividad** del impuesto. Indirectamente lo hacen.

Las excepciones analizadas se traducen en **gasto tributario**. El gasto tributario por estas excepciones equivale a más del 5,1% de la recaudación del impuesto

Desde más recientemente se han incorporado **excepciones subjetivas**. Devoluciones AFAM-PE. Actualmente el gasto tributario de estas medidas asciende a 0,4% de la recaudación.

La forma como está planteada la excepción, **logra el mismo objetivo**, con un costo fiscal inferior.

Aumentar el monto individual del beneficio (y extender su cobertura), potencia la capacidad del ajuste para reducir la regresividad del impuesto. Podría neutralizarla. Podría hacer del IVA un impuesto progresivo.

Teniendo presente la **importancia del IVA en la recaudación**

8 – Limitaciones del análisis realizado en esta presentación

Esta presentación solamente se enfocó en el IVA.

Si queremos analizar la incidencia de los impuestos en los ingresos de las personas, debemos considerar al accionar de todo el sistema tributario. Algunos impuestos son progresivos, otros son regresivos, otros son neutros.

Esta presentación solamente se enfocó en las excepciones que buscan reducir la regresividad del IVA o más concretamente la incidencia del impuesto sobre determinadas personas.

El informe de Gasto Tributario identifica más de 70 excepciones a la aplicación general del IVA. Las mismas procuran diferentes objetivos (p.ej promover cierta actividad económica), y sin quererlo, alteran la incidencia del impuesto.

La valoración conjunta del Gasto Tributario en el IVA equivale a más del 30% de la recaudación del impuesto.

Fuentes consultadas

- Informes mensuales de recaudación de la DGI. Ejercicio 2022 <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal,dgi--datos-y-series-estadisticas--informes-mensuales-de-la-recaudacion-2022,O.es,0>,
- Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016-2017 – INE https://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=3b50400d-c42f-44e7-83a6-339f30798068&groupId=10181
- Base de datos global de estadísticas tributarias – OCDE <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>
- Estimación del gasto tributario en Uruguay 2018 – 2021 - Art. 183 Ley 19.438 - Ejercicio 2021 https://legislativo.parlamento.gub.uy/PL/Rendiciondecuentas2021/documentos/pdf/brc2021_gasto_tributario.pdf
- Artículo 88 título 10 Texto Ordenado 1996 (Ley 19,210 de 2014; Ley 19,478 de 2017; Ley 20,051 de 2022)
- Información relativa a la aplicación de la devolución del IVA. DGI. <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2.principal,ampliacion-herramientas,O.es,0,PAG;CONC;944;28;D;-27067;8;PAG;>
- Ebrill, Keen, Bodin, Summers. ***The modern VAT***. IMF (2001)
- Stuart, Besley, Blundell, Bond, Chote, Gammie, Johnson, Mirrlees, Myles, Poterba. *Tax by design; C.7 Implementation of VAT*; Institute for Fiscal Studies (2011)
- Thomas. *Reassessing the regressivity of the VAT*. OECD Taxation Working Papers No. 49 (2020). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/b76ced82-en.pdf?expires=1668441273&id=id&accname=guest&checksum=D8AB593837696393BABE4B8A02FF2C33>
- Tait. *VAT Policy Issues: Structure, Regressivity, Inflation, and Exports* . IMF (2000) <https://www.elibrary.imf.org/view/book/9781557751843/ch001.xml>



Ministerio
**de Economía
y Finanzas**

DGI DIRECCIÓN
GENERAL
IMPOSITIVA

