



Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005 - 2008

2das. Jornadas Tributarias
Cr. Luis Simón
8 y 9 de diciembre de 2009



Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005 - 2008

- I. Definición de Gasto Tributario
- II. Metodología empleada
- III. Resultados Obtenidos
- IV. Efectos en la distribución del ingreso (impuestos al consumo)
- V. Conclusiones
- VI. Limitaciones

2



I. Definición de Gasto Tributario

Se entiende por Gasto Tributario a aquella pérdida de recaudación que obedece a un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal de un impuesto.

Se considera como estructura normal a las definiciones generales del impuesto, incluidas en la normativa legal y reglamentaria.

II. Metodología empleada



El método utilizado es el de pérdida de ingresos.

Características:

- Ex post
- No toma en cuenta cambios de comportamiento en los agentes

II. Metodología empleada



- La estimación será de gasto tributario efectivo, entendiendo que el mismo tiene implícito un cierto nivel de evasión
- Se utiliza un enfoque de largo plazo, y por ende se van a considerar como gastos tributarios los que impliquen una pérdida de recaudación definitiva

5

II. Metodología empleada



Los impuestos analizados son:

- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio o de las Actividades Económicas (IRIC – IRAE)
- Impuesto al Patrimonio (PAT)
- Impuesto Específico Interno (IMESI)

6

II. Metodología empleada

Para el IVA se realizaron dos modificaciones del método general:

- Se supuso una tasa de evasión
- Los consumidores mantienen el gasto total constante



7

Generalidades

- Las operaciones que no verifiquen el hecho generador son no comprendidas y no integran el gasto tributario
- Estimación de los bienes exentos que se destinan al consumo final
- Algunas excepciones pueden formar parte de una estructura normal, y no integran el gasto tributario.
- Criterio: la tasa general es la básica y es una excepción al régimen general la aplicación de una alícuota reducida



8

III. Resultados Obtenidos

	Impuestos	2005	2006	2007	2008
Gasto Tributario Principales Impuestos (cifras en millones de pesos corrientes)	I.V.A.	14.178,5	15.657,6	16.088,1	16.669,0
	I.R.I.C - I.R.A.E.	2.239,5	1.622,8	3.735,7	6.667,9
	PAT	2.428,4	3.076,4	3.704,2	4.398,1
	IMESI	162,7	181,3	211,4	323,9
	Total	19.009,1	20.538,1	23.739,3	28.058,9
Gasto Tributario como porcentaje de la Recaudación de cada Impuesto	I.V.A.	35,82%	33,58%	28,16%	24,87%
	I.R.I.C - I.R.A.E.	21,30%	12,59%	31,76%	39,14%
	PAT	55,41%	68,72%	77,09%	68,94%
	IMESI	1,58%	1,62%	1,76%	2,91%
	Total	29,36%	27,32%	27,69%	27,62%
Gasto Tributario como porcentaje del PIB	I.V.A.	3,34%	3,25%	2,83%	2,47%
	I.R.I.C - I.R.A.E.	0,53%	0,34%	0,66%	0,99%
	PAT	0,57%	0,64%	0,65%	0,65%
	IMESI	0,04%	0,04%	0,04%	0,05%
	Total	4,47%	4,26%	4,17%	4,16%



9

Resultados en el IVA



Gasto Tributario en el IVA	2005	2006	2007	2008	2008 S/Rec. IVA	2008 S/PIB
Bienes a la tasa mínima	2.165,0	2.578,6	3.755,0	4.496,6	6,71%	0,67%
Arrendamiento de inmuebles	1.206,2	1.402,8	1.647,9	1.935,1	2,89%	0,29%
Combustibles derivados del petróleo	2.495,0	2.779,5	2.091,1	1.905,6	2,84%	0,28%
Servicios de enseñanza	928,1	1.088,9	1.285,6	1.569,0	2,34%	0,23%
Servicios de salud	804,4	853,9	882,3	1.044,8	1,56%	0,15%
Leche pasteurizada	546,4	610,6	702,0	812,0	1,21%	0,12%
Juegos de azar	707,4	674,0	761,3	784,0	1,17%	0,12%
Bienes a emplearse en la prod. Agrop.	327,7	381,7	440,2	458,5	0,68%	0,07%
Suministro de agua	641,8	721,2	644,0	428,5	0,64%	0,06%
Enajenaciones de carne de ave	0,0	0,0	69,3	393,1	0,59%	0,06%
Transporte de pasajeros	302,7	346,1	355,3	379,6	0,57%	0,06%
Leña	183,1	212,1	253,7	312,4	0,47%	0,05%
Intereses sobre préstamos BHU	209,1	277,3	268,4	261,9	0,39%	0,04%
Subtotal Principales	10.916,9	11.926,8	13.156,2	14.781,1	22,05%	2,19%
Otros	3.661,6	3.730,8	2.932,0	1.887,9	2,82%	0,28%
Total	14.178,5	15.657,6	16.088,1	16.669,0	24,87%	2,47%

10

Resultados en el IVA



- Se aplica la tasa mínima, como una forma de reducir el efecto regresivo del impuesto, y para impulsar el desarrollo de determinadas actividades o servicios.
- Los arrendamientos de inmuebles incluyen los pagados por los organismos públicos no contribuyentes más alquileres pagados por particulares.
- Las ventas de combustibles hasta el 2007 eran el principal gasto en el impuesto. El mismo cae en ese año porque a partir de mayo las ventas de gasoil pasaron a estar gravadas a la tasa básica.

11

Resultados en el IVA



Bienes y servicios a la tasa mínima	2005	2006	2007	2008	2008 S/Rec. IVA	2008 S/PIB
Bienes a la tasa mínima	2.165,0	2.578,6	3.755,0	4.496,6	6,71%	0,67%
Carnes y derivados	715,1	914,0	1.452,0	1.224,0	1,83%	0,18%
Frutas, verduras y conservas	460,7	528,9	731,8	1.088,9	1,62%	0,16%
Productos de panadería y confitería	232,1	266,5	368,7	512,5	0,76%	0,08%
Harina, arroz, cereales y pastas	211,7	243,1	336,3	487,4	0,70%	0,07%
Azúcar, café, té, yerba y cacao	200,8	230,6	319,0	443,4	0,66%	0,07%
Resto	344,5	395,5	547,2	760,5	1,13%	0,11%
Servicios de salud	0,0	0,0	417,3	1.044,8	1,56%	0,15%
Transporte de pasajeros	196,6	222,0	293,8	350,2	0,52%	0,05%
Enajenaciones de bienes inmuebles	0,0	0,0	71,4	235,7	0,35%	0,03%
Servicios de hotelería	17,9	23,8	40,0	50,2	0,07%	0,01%
Combustibles derivados del petróleo	987,0	1.149,9	389,5	0,0	0,00%	0,00%
GT asociado a la diferencia de tasas	3.366,5	3.974,4	4.967,1	6.177,4	9,22%	0,92%

12

Resultados en el IRIC/IRAE



Gasto Tributario en el IRIC/IRAE	2005	2006	2007	2008	2008 S/Rec.	2008 S/PIB
Zonas Francas	-	-	-	3.658	21,5%	0,5%
Promoción de Inversiones	0	0	0	2.391	14,0%	0,4%
Clas de navegación marítima y aérea	624	62	193	941	5,5%	0,1%
Empresas comprendidas en el Literal E	124	142	460	804	4,7%	0,1%
Exoneración por inversiones	669	389	792	653	3,8%	0,1%
Ajuste por Inflación IPC vs IPPM	0	0	0	470	2,8%	0,1%
Instituciones de enseñanza	259	297	349	372	2,2%	0,1%
Subtotal Principales	1.676	890	1.793	9.288	54,5%	1,4%
Otros	563	733	1.942	1.038	6,1%	0,2%
Total	2.240	1.623	3.736	10.325	60,6%	1,5%

13

Resultados en el IRIC/IRAE



- Representa el gasto tributario un 1,5% del PIB
- En el 2008 el mayor gasto es el correspondiente a Zonas Francas (21,5% sobre la recaudación)
- Le sigue promoción de inversiones con un 14% sobre la recaudación

14


Resultados en el IRIC/IRAE



Resultados por sector de actividad

Sector	Gasto Tributario 2008		% S/Rec Potencial	
	2008	% S/Total	2007	2008
Industrias Manufactureras	3.712	36,0%	29,4%	52,7%
Transporte y almacenamiento	2.428	23,5%	19,5%	52,3%
Comercio al por mayor y al por menor	1.540	14,9%	9,4%	23,3%
Producción agropecuaria, forestación y pesca	477	4,6%	63,3%	57,2%
Actividades financieras y de seguros.	428	4,1%	11,3%	21,3%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	421	4,1%	9,0%	34,8%
Enseñanza	416	4,0%	99,6%	99,5%
Informática y comunicación	182	1,8%	33,1%	33,3%
Subtotal Principales	9.604	93,0%	22,2%	41,2%
Otros	721	7,0%	39,7%	17,8%
Total general	10.325	100,0%	26,9%	37,7%


15



■ **Resultados en el I Pat**

Gasto Tributario en el I Pat.	2005	2006	2007	2008	2008 S/Rec. I Pat	2008 S/PIB
Activos Exentos	1.837	2.393	2.719	3.105	48,7%	0,5%
Pat. Zonas Francas	-	-	-	556	8,7%	0,1%
Pat. Agropecuario	358	362	453	493	7,7%	0,1%
Pat. Exonerado por Actividad	89	81	183	407	6,4%	0,1%
Pat. Exonerado Forestación	109	195	299	363	5,7%	0,1%
Abatimiento del IP	36	45	50	31	0,5%	0,0%
Total	2.428	3.076	3.704	4.954	77,7%	0,7%


16



■ **Resultados en el I Pat**

- Representa un 0,7% del PIB
- Los activos exentos no fue posible desagregar por tipo de activos pero se incluyen, entre otros: títulos de deuda pública, valores emitidos por el BCU, acciones de la CND.
- El valor obtenido para las zonas francas se obtuvo de lo declarado por los usuarios de las mismas.

17



■ **Resultados en el I Pat**

Resultados por sector de actividad

Sector	Gasto Tributario		% s/Rec. Potencial	
	2008	% s/total	2007	2008
Actividades financieras y de seguros	1.077	21,7%	64,6%	65,6%
Industrias Manufactureras	662	13,4%	40,0%	45,2%
Actividades inmobiliarias	646	13,0%	42,9%	42,0%
Producción agropecuaria y pesca	544	11,0%	95,7%	81,9%
Suministro de electricidad, gas	400	8,1%	29,6%	32,1%
Transporte y almacenamiento	371	7,5%	33,8%	40,8%
Forestación	363	7,3%	96,4%	78,6%
Comercio al por mayor y al por menor	340	6,9%	8,1%	32,0%
Suministro de agua	144	2,9%	41,7%	41,7%
Construcción	122	2,5%	28,8%	36,2%
Actividades profesionales, científicas	82	1,7%	18,6%	34,2%
Servicios sociales y de Salud humana.	60	1,2%	75,5%	71,9%
Subtotal principales	4.810	97,1%	44,6%	48,1%
Otros	144	2,9%	47,4%	45,0%
Total general	4.954	100,0%	44,7%	48,0%

18



Resultados en el IMESI

Gasto Tributario en el IMESI	2005	2006	2007	2008	2008 S/Rec. IMESI	2008 S/PIB
Excepciones	133	145	175	213	1,91%	0,03%
Combustible frontera	0	0	0	75	0,67%	0,01%
Cigarrillos Freeshop	29	36	36	36	0,32%	0,01%
Total	163	181	211	324	2,91%	0,05%

19



IV. Efectos en la distribución del ingreso

- Se consideraron para el IVA e IMESI, la distribución de las partidas en deciles.
- No todas las partidas pudieron ser consideradas, además solo se tomaron las correspondientes a los hogares.

20



Efectos en la distribución del ingreso IVA e IMESI

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
2005	8,11%	8,09%	8,24%	8,05%	7,85%	8,14%	8,46%	8,57%	7,90%	6,49%	7,73%
2006	6,45%	6,40%	6,43%	6,21%	6,14%	6,10%	6,31%	6,18%	5,87%	4,67%	5,76%
2007	7,03%	6,24%	6,20%	5,97%	5,79%	5,65%	5,72%	5,61%	5,22%	4,18%	5,31%
2008	5,32%	4,99%	5,25%	5,11%	5,08%	4,81%	4,99%	4,96%	4,63%	3,83%	4,65%

21

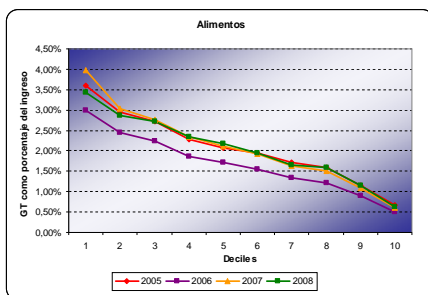
Efectos en la distribución del ingreso IVA e IMESI



2008	Gasto tributario como porcentaje del ingreso					
	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Bienes gravados a tasa mínima	1,37%	2,46%	2,04%	1,69%	1,39%	0,81%
Arrendamiento de inmuebles	0,59%	0,50%	0,61%	0,65%	0,67%	0,53%
Combustibles derivados del petróleo	0,53%	0,29%	0,48%	0,48%	0,48%	0,64%
Servicios de enseñanza	0,48%	0,16%	0,21%	0,31%	0,52%	0,67%
Servicios de salud	0,32%	0,19%	0,31%	0,40%	0,40%	0,28%
Leche pasteurizada	0,25%	0,54%	0,41%	0,32%	0,25%	0,11%
Juegos de azar	0,24%	0,08%	0,13%	0,16%	0,34%	0,28%
Suministro de agua	0,13%	0,20%	0,19%	0,18%	0,13%	0,09%
IMESI	0,10%	0,08%	0,14%	0,11%	0,11%	0,08%
Resto	0,65%	0,62%	0,66%	0,66%	0,70%	0,63%
Total	4,65%	5,12%	5,17%	4,94%	4,98%	4,11%

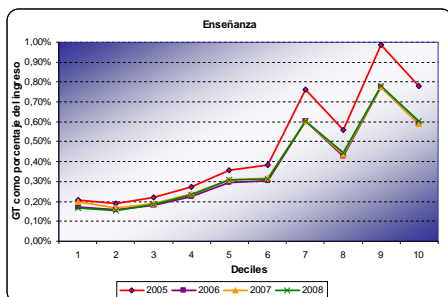
22

Efectos en la distribución del ingreso IVA e IMESI



23

Efectos en la distribución del ingreso IVA e IMESI



24

V. Conclusiones



- El GT se define sobre un sistema tributario de referencia el cual puede tener elementos arbitrarios en su definición.
- El método de medición es el de pérdida de recaudación con un enfoque de largo plazo
- El GT estimado es efectivo, puesto que las fuentes de información ya incluyen evasión

25

- La estimación de GT se realizó para el IVA, IRIC/IRAE, IPAT y el IMESI
- Los resultados muestran que el GT como porcentaje de la recaudación de 2008 de los impuestos analizados alcanza el 27,6%
- Respecto al PIB ha ido descendiendo representando el 4,16% en el 2008
- Las cifras son preliminares, puesto que las fuentes de información tienen esa característica.



26

- En el IVA los bienes y servicios a la tasa mínima el de mayor gasto tributario son las carnes y derivadas y los servicios de salud
- En IRIC-IRAE, la actividad que se apropió de un mayor beneficio es la industria manufacturera
- En el IPAT respecto a la recaudación potencial es la producción agropecuaria y pesca



27



- La desagregación del gasto tributario en la imposición al consumo por deciles de ingreso mostró a nivel global la progresividad de las medidas empleadas.
- Si bien a nivel particular algunas medidas fueron progresivas (ej. los alimentos, el suministro de agua) y otras regresivas (la enseñanza y servicios de salud)

28

vi. Limitaciones



- Se utilizaron las fuentes de información disponibles al momento de la estimación
- En el caso del IVA se supuso una tasa de evasión media para toda la economía
- Si bien los impuestos considerados representan cerca del 84% de la recaudación, los demás impuestos contienen excepciones que podrían ser valuadas.
- No se consideraron algunos beneficios otorgados a sectores específicos

29

Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2005 - 2008

2das. Jornadas Tributarias
Cr. Luis Simón
8 y 9 de diciembre de 2009