

Gasto tributario: de medir a evaluar

Marcelo Bérgolo

IECON-FCEA-UdelaR & IZA@Liser-Ceslfo

XIV Jornadas Tributarias
Dirección General Impositiva (DGI)

19-20 de octubre de 2026

Hoja de ruta

1. Tamaño y anatomía del Gasto Tributario en Uruguay
2. ¿Qué evaluar?
3. ¿Qué sabemos? Algunos ejemplos
4. Por dónde empezar

Hoja de ruta

1. Tamaño y anatomía del Gasto Tributario en Uruguay
2. ¿Qué evaluar?
3. ¿Qué sabemos? Algunos ejemplos
4. Por dónde empezar

1. El Gasto Tributario (GT) en UY, implica una fuerte renuncia fiscal

Gasto tributario 2025 por impuesto

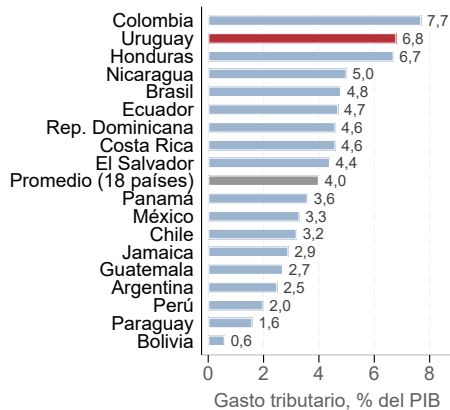
Impuesto	Miles de millones de pesos	% del GT	% del PIB
IVA	107,0	44,3	3,0
IRAE	55,4	22,9	1,6
IP	49,2	20,4	1,4
Otros (6 impuestos)	29,8	12,3	0,9
Total	241,5	100,0	6,9

Fuente: DGI (2026), cuadro por impuesto; elaboración propia

- GT 2025, proyección = **6,9% del PIB**
 - ▶ IVA **3,0**; IRAE **1,6**; IP **1,4** puntos del PIB
- $\approx$ **un tercio** de la recaudación potencial (efectiva + GT) (Peláez, 2025)
- $\approx$ **un cuarto** del gasto público social (MIDES-MEF-OPP, 2023)
 - ▶ SS y asistencia **13,4**; salud **6,5**; educación **4,8** puntos del PIB

2. El GT en UY, entre los niveles más altos de la región

Gasto tributario, % del PIB (último ejercicio disponible)

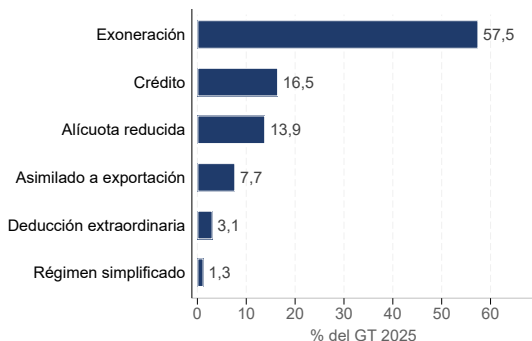


- UY **6,8%** del PIB vs. promedio **4,0%**
 - ▶ **33%** de la recaudación potencial vs. **26%**
- GT es mayor en países de más ingreso y mejores instituciones. . .
 - ▶ . . . aun así, UY queda **por encima de lo esperado** (Muir y Pérez-Saiz, 2025)

Fuente: Peláez (2025), CIAT, Cuadro 3

3. El GT en UY, se canaliza vía exoneraciones: 57,5%

% del GT 2025 por tipo de gasto

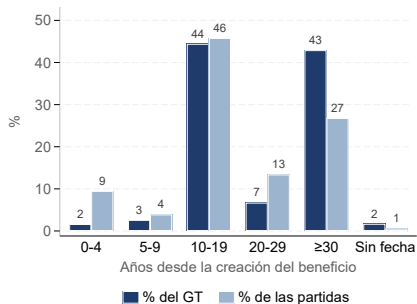


- Exoneraciones **57,5%**; créditos **16,5%**; alícuotas reducidas **13,9%**
- Beneficiarios: empresas **51,7%**; individuos **46,2%**

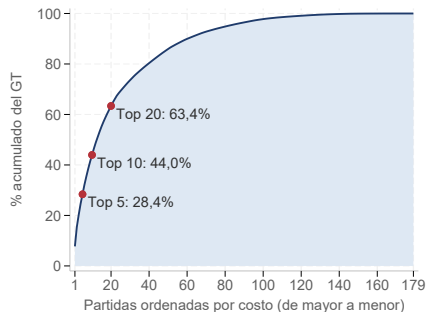
Fuente: DGI (2026), anexo e inventario; elaboración propia

4. El GT en UY, es persistente y concentrado

Antigüedad: % del GT y % de las partidas



Concentración: % acumulado del GT



Fuente: DGI (2026), anexo (campos Desde y Hasta); elaboración propia

- **Persistente:** **93,7%** del GT con más de 10 años (**49,6%**, más de 20); **97%** indefinido
- **Concentrado:** las 10 mayores partidas = **44%**; las 20 mayores = **63%**

El GT es un canal central para hacer política pública en UY

- **Sabemos que:**

- ▶ Es **grande**: casi **7%** del PIB, y de los más altos de la región (condicional al nivel de desarrollo)
- ▶ Se entrega sobre todo como **exoneraciones**, que cuando buscan cambiar decisiones, también benefician lo que se habría hecho igual
- ▶ Es **persistente** y altamente **concentrado**

- **Menos claro:**

- ▶ ¿Qué resultados generan estos beneficios?
- ▶ ¿Qué dispara su revisión?

Hoja de ruta

1. Tamaño y anatomía del Gasto Tributario en Uruguay
2. ¿Qué evaluar?
3. ¿Qué sabemos? Algunos ejemplos
4. Por dónde empezar

¿Qué deberíamos considerar para evaluar un GT? (Beer et al., 2022)

① ¿Qué tan efectivo es para alcanzar el objetivo que lo motiva?

► **Objetivo: cambiar el comportamiento** → inversión, empleo, I+D

- ★ ¿Cambian estas decisiones vs el contrafactual de ausencia del GT? (adicionalidad)
- ★ ¿Hay efectos indirectos? → ¿otras empresas aumentan la inversión, el empleo o aprovechan el conocimiento?
- ★ ¿Estas decisiones se sostienen en ausencia del GT? → ¿hay mejoras de productividad?

► **Objetivo: redistribución**

- ★ ¿Quién recibe finalmente el beneficio? (incidencia)

② ¿A qué costo? → costos indirectos (distorsiones)

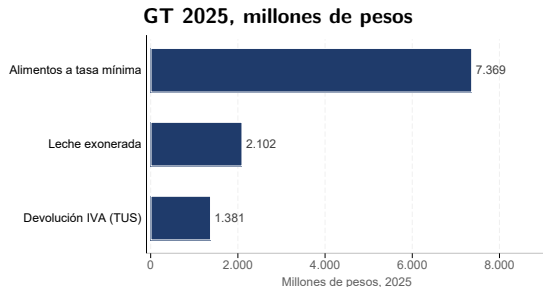
③ ¿Cómo se distribuyen las ganancias del GT? → ¿a qué agentes y territorios llega?

④ ¿Hay una alternativa mejor para lograr el mismo objetivo?

Hoja de ruta

1. Tamaño y anatomía del Gasto Tributario en Uruguay
2. ¿Qué evaluar?
3. ¿Qué sabemos? Algunos ejemplos
4. Por dónde empezar

1. Tasas reducidas/exoneraciones de IVA y objetivo redistributivo



Fuente: DGI (2026), anexo; elaboración propia

- **Objetivo:** aliviar la canasta de los hogares de menores ingresos
- Costo 2025: diez alimentos a tasa mínima **3,1%** del GT; leche exonerada **0,9%**
- **¿Cuánto se traslada al precio?** No hay que darlo por sentado
 - ▶ Argentina: un recorte del IVA a alimentos se trasladó $\approx 80\%$ en cadenas y $\approx 30\%$ en comercios independientes (Benzarti, 2025)
- **¿A qué hogares llega?** → próxima slide

¿A qué hogares llega? Progresividad no es focalización

- **Progresivas:** las tasas reducidas a alimentos benefician **más** a los hogares pobres, como % de su gasto (OCDE/KIPF, 2014)
- **Mal focalizadas:** los hogares ricos reciben en pesos un beneficio **igual o mayor** (OCDE/KIPF, 2014)
- **Redistribución horizontal:** La tasa reducida transfiere a quien compra más de esos bienes, y no menos ingreso → hogares con igual ingreso consumen canastas distintas (Lanterna y Ricci, 2025)
 - ▶ UE: se pierde el **85%** de la redistribución vertical
 - ▶ en **10 de 26** países el efecto neto va contra la redistribución
- **Progresividad $\neq$ focalización:** ¿hay otras alternativas para focalizar mejor este GT?

IVA personalizado a hogares de bajos ingresos: TUS (MIDES)

- **Diseño (desde 2012):** devolución automática del IVA en las compras con la **TUS** →
 - ▶ Elegibilidad del programa + medio de pago; costo 2025: **0,6%** GT (DGI, 2026)
- **Resultados** (escáner; comercios más vs. menos expuestos) (Strehl-Pessina, 2026, en curso)
 - ▶ **¿Quién se benefició: comercios u hogares TUS?** (incidencia)
 - ★ Precios **+0,5%** en promedio → **97,7%** del beneficio se trasladó a los beneficiarios
 - ★ Solo suben ($\approx 5\%$) los comercios muy dependientes de la TUS
 - ▶ **¿Cuáles son las ganancias en términos distributivos?**
 - ★ Ganancias concentradas en los deciles **1-2**
 - ★ No hay respuesta en precios + uso extensivo del beneficio
- **Comparación de costos:** lo perdido por tasas reducidas a alimentos (decil 1-10) alcanzaría para devolver **todo** el IVA al consumo de los deciles 1-2

2. Beneficios tributarios a la inversión: ¿cambia el comportamiento?

- Créditos de IRAE por promoción de inversiones: $\approx$ **9,3%** del GT
 - ▶ El régimen suma exoneraciones de otros impuestos (p. ej., IP)
- **La forma importa:** (Zee, Stotsky y Ley, 2002)
 - ▶ Abaratar el costo de invertir (créditos, depreciación acelerada) → más costo-efectivo
 - ▶ Exonerar la renta → beneficia sobre todo proyectos rentables que se harían igual
- **Pregunta clave:** ¿cuánta inversión ocurre **debido** al beneficio? (no se hubiera realizado)

▶ Detalle de las 9 partidas

¿Hay inversión adicional? Inversión, empleo y exportaciones

Alemania oriental: créditos a la inversión

(Lerche, 2025)

- Un cambio de 1999 favoreció a las pymes frente a las grandes
- Costo de invertir **-7,6%** → capital **+17,7%**, empleo **+12%**
- Derrames locales: ≈ 1 empleo indirecto por cada empleo directo

Uruguay: Decreto 455/007, datos DGI-BPS 2005-2011 (Carbajal et al., 2014)

- Empresas promovidas vs. empresas similares
- Inversión **+19%** (sobre el stock), empleo formal **+13% a 37%**, exportaciones **+52%**

Más producción no es más productividad

- **Más producción, no más eficiencia:**

- ▶ Alemania: capital y empleo crecen **sin ganancias de productividad** (Lerche, 2025)
- ▶ Uruguay: productividad **nula o negativa**, salvo en la industria (+6% a 20%), es más el efecto en la inversión se diluye al 5to año (Carbajal et al., 2014)

- **Puede valer la pena** si el objetivo es inversión, empleo, formalización o desarrollo regional

- ...pero deja abierta la pregunta sobre su conveniencia: ¿es un problema si estos resultados no se mantienen en ausencia de la política, hay mejores alternativas?

3. ¿Distribución de las ganancias?: *trade-off* crecimiento y distribución

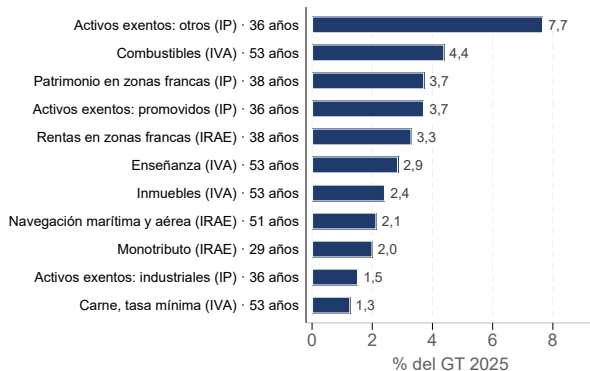
- **TCJA (EE.UU., 2017):** impuesto corporativo **35% → 21%** (Kennedy, Dobridge, Landefeld y Mortenson, 2026)
 - ▶ Compara empresas similares con recortes distintos según su forma jurídica
 - ▶ Suben la inversión, las ventas, el empleo y la masa salarial
- **¿Quién gana?**
 - ▶ Empleo: proviene de trabajadores empleados en otras empresas no afectadas
 - ▶ Salarios: suben solo en el **10% mejor pago** y entre ejecutivos/as
 - ▶ Participación en la ganancia del recorte: dueños/as **60%**, ejecutivos/as **8%** [$<1\%$], trabajadores/as bien remunerados/as **32%** [10%], trabajadores/as poco remunerados/as **0%** [90%]
 - ▶ Concentración en regiones y ciudades de altos ingresos
- **Más actividad no cierra la evaluación:** importa quién se queda con las ganancias
 - ▶ Lección para los GT a empresas: **51,7%** del GT en Uruguay

Hoja de ruta

1. Tamaño y anatomía del Gasto Tributario en Uruguay
2. ¿Qué evaluar?
3. ¿Qué sabemos? Algunos ejemplos
4. Por dónde empezar

Once partidas, 35% del gasto: por dónde empezar

% del GT 2025 de las 11 partidas seleccionadas



Fuente: DGI (2026), anexo; elaboración propia

- **Criterio ilustrativo:**

- ▶ $\geq 1\%$ del GT + más de 20 años + sin fecha de vencimiento

- **11 partidas = 35% del GT**

- ▶ Patrimonio, zonas francas, combustibles, enseñanza, inmuebles. . .

- **Priorizar $\neq$ eliminar:** es decidir qué evaluar primero

- ▶ El criterio puede cambiar; lo importante es que sea explícito

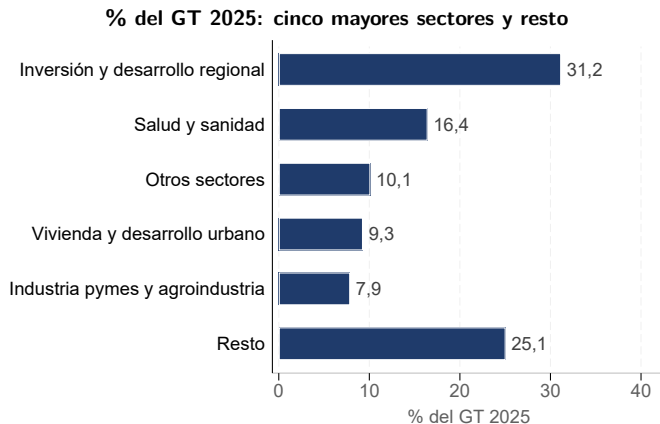
Una agenda: de medir a evaluar

- **1. Objetivo explícito** e indicadores en cada norma
 - ▶ En el mundo, $\approx$ **70%** de los GT no tiene un objetivo asociado (Beer et al., 2022)
- **2. Ciclo de evaluación**
 - ▶ Cada GT, al menos cada pocos años (Alemania **10**, Países Bajos **4-7**) (Beer et al., 2022)
 - ▶ Beneficios nuevos: temporales hasta ser evaluados
- **3. Unidades de evaluación** y evaluación independiente — cooperación con la academia + acceso a datos (Carbajal et al., 2014)
- **4. Presupuesto:** publicar las evaluaciones y mirarlas junto al gasto directo (Rendición de Cuentas) (OCDE, 2025)

UY ya sabe medir cuánto cuesta su GT → avanzar hacia evaluarlo sistemáticamente

¡Gracias por su atención!

Respaldo: GT por sector presupuestario



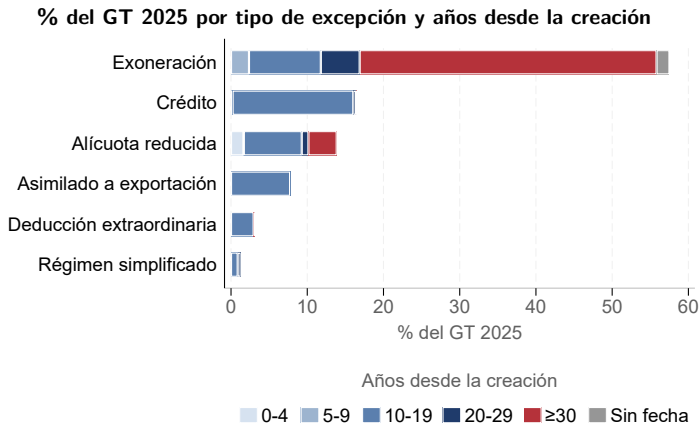
Fuente: DGI (2026), anexo; elaboración propia

Respaldo: las 20 mayores partidas

#	Ref.	Impuesto	Partida	Millones de pesos	% GT	% acum.
1	A_62	IVA	Servicios de salud prestados a beneficiarios FONASA	18.708	7,7	7,7
2	C_26	IP	Activos exentos Otros	18.535	7,7	15,4
3	B_45	IRAE	Promoción de Inversiones	11.717	4,9	20,3
4	A_10	IVA	Enajenaciones de combustibles derivados del petróleo	10.610	4,4	24,7
5	C_03	IP	Patrimonios ubicados en Zonas Francas	8.996	3,7	28,4
6	C_25	IP	Activos exentos Promovidos	8.979	3,7	32,1
7	B_16	IRAE	Renta generada Zonas Francas	7.977	3,3	35,4
8	B_47	IRAE	Promoción de Inversiones	7.415	3,1	38,5
9	A_26	IVA	Servicios de enseñanza	6.901	2,9	41,3
10	A_59	IVA	Promoción de vivienda social	6.332	2,6	44,0
11	A_45	IVA	Ley de Inclusión Financiera. Crédito 2+2 puntos tarjeta...	6.172	2,6	46,5
12	A_07	IVA	Enajenaciones de inmuebles	5.850	2,4	48,9
13	A_31	IVA	Servicios de salud - Diferencia de tasas	5.198	2,2	51,1
14	B_02	IRAE	Compañías de navegación marítima y aérea	5.161	2,1	53,2
15	B_06	IRAE	Empresas comprendidas en el Monotributo	4.848	2,0	55,2
16	E_01	IRPF	Independientes deducción del 30%	4.384	1,8	57,1
17	C_04	IP	Patrimonio por actividad	4.081	1,7	58,7
18	A_27	IVA	Reducción en la alícuota en operaciones con tarjetas de...	3.881	1,6	60,3
19	C_24	IP	Activos exentos Industrial	3.684	1,5	61,9
20	A_75	IVA	Ventas en régimen de Monotributo	3.601	1,5	63,4

Fuente: DGI (2026), anexo; elaboración propia

Respaldo: instrumento y antigüedad



Fuente: DGI (2026), anexo; elaboración propia

Respaldo: créditos de IRAE por promoción de inversiones

Ref.	Norma	Millones de pesos	% GT
B_45	Ley 16.906 Artículo 11. Decreto 268/020 Artículo 17	11.717	4,9
B_47	Decreto 268/020 Artículo 22.	7.415	3,1
B_46	Ley 16.906 Artículo 11. Decreto 02/12 Artículo 16	1.279	0,5
B_49	Decreto 329/016 Artículo 7. Decreto 138/020 Artículo 8. Dec...	883	0,4
B_50	Decreto 248/021 (texto íntegro)	581	0,2
B_51	Ley 16.906 Artículo 11. Decreto 455/007 Artículo 15.	514	0,2
B_48	Ley 16.906 Artículo 11. Decreto 143/018 Artículo 24.	130	0,1
B_52	Decreto 175/003 Artículo 3 y Decreto 404/010 Artículo 5	37	0,0
B_53	Decreto 319/014 Artículo 4 y Decreto 200/018 Artículo 4	5	0,0
Total		22.563	9,3

Fuente: DGI (2026), anexo B_45–B_53; elaboración propia

- Las 9 partidas figuran como “Promoción de Inversiones”; se distinguen por la norma
- No incluye las exoneraciones de IP (p. ej., activos promovidos, 3,7% del GT)

◀ Volver

Respaldo: a quién llega la devolución de IVA con TUS

- La TUS en 2012: ≈ 73.000 hogares (5% del total), transferencia media de US\$56 al mes ($\approx 8\%$ del ingreso)
- Descuento único de 18,03% sobre el precio con IVA, automático en la caja
- Ganancias concentradas en los deciles 1-2:
 - ▶ decil 1: $\approx 0,58\%$ de su gasto; entre beneficiarios, $\approx 1,5\%$
 - ▶ carga efectiva del IVA en el decil 1: de 5,6% a 5,1% del ingreso
 - ▶ los deciles altos casi no se ven afectados: la progresividad aumenta **modestamente**
- Más del 82% de las compras TUS en comercios con menos de 50% de ventas TUS: la dispersión limitó la captura

Fuente: Strehl-Pessina (2026), slides 5, 28, 31-32 y 38-40 (trabajo en curso)

Respaldo: simulación del FMI

- Reforma ilustrativa que reduce GT y sube la recaudación **0,4% del PIB** (Muir y Pérez-Saiz, 2025)
 - ▶ lo recaudado se destina a inversión pública productiva
 - ▶ modelo GIMF (equilibrio general dinámico): mayor crecimiento de largo plazo
- **Con cautela:** el resultado depende de los supuestos
 - ▶ eficiencia de la inversión pública, carga sobre el consumo, respuestas de comportamiento
 - ▶ es un escenario, no una estimación