

Los efectos del Nuevo Sistema Tributario en la recaudación de la DGI durante 2008
Asesoría Económica – DGI
Febrero de 2009

El presente informe describe la importancia para la recaudación del conjunto de modificaciones normativas dispuesto por la Ley 18.083 y sus reglamentaciones, que establecieron el Nuevo Sistema Tributario (NST) vigente a partir del 1 de julio de 2007. Esta descripción se establece a partir de un análisis de las pérdidas y ganancias de recaudación asociadas a las distintas modificaciones normativas.

En este contexto, se concibe como pérdida fiscal a todo ingreso que se deja de percibir como resultado de la aplicación de una modificación normativa comprendida en el NST. El valor de esta pérdida es estimado simulando cuánto se hubiera recaudado en ausencia de tal modificación, es decir bajo el Sistema Tributario Anterior (STA), vigente hasta el 30 de junio de 2007. Análogamente, se concibe como ganancia fiscal a todo ingreso obtenido como resultado de una modificación normativa dispuesta por el NST. La valuación del mismo se establece con un procedimiento semejante al ya comentado para las pérdidas, pero con la natural diferencia de que en este caso existe un registro real de recaudación y, por consiguiente, la estimación tiene un mayor nivel de certidumbre.

Las estimaciones de pérdidas y ganancias fiscales tienen carácter preliminar. En oportunidad de la publicación del Boletín Estadístico 2008 estas cifras serán revisadas y pueden presentarse ligeras variaciones respecto de los resultados mostrados en este informe.

La conclusión de este análisis es que el efecto combinado de todas estas modificaciones normativas significó, en 2008, una pérdida neta equivalente al 6,91% de la recaudación efectivamente obtenida ese año. Dicho de otro modo, de seguir vigente el Sistema Tributario Anterior, en 2008 se hubiesen recaudado 8.432 millones de pesos más de lo que efectivamente se recaudó. Este monto de pérdida fiscal equivale aproximadamente al 1,33% del Producto Interno Bruto (PIB) del mismo año.

El cuadro que se presenta en la siguiente página contiene el detalle de la recaudación por impuesto en 2008, indicando las pérdidas y ganancias estimadas. Previo a la explicación del contenido de este cuadro es necesario realizar algunas advertencias.

Como ya señaló, este análisis comprende a las pérdidas y ganancias derivadas de la aplicación del NST. Muestra cuánto se hubiera recaudado en ausencia del mismo, es decir bajo el STA, y establece la comparación con la recaudación efectivamente observada. Por consiguiente, no considera la totalidad de modificaciones en la normativa tributaria que afectaron a la recaudación durante 2008, sino solamente las que son producto del establecimiento del NST.

Lo anterior implica dejar de lado a un conjunto de modificaciones normativas, dentro del cual algunas son muy significativas en términos de recaudación. Las más importantes son las siguientes:

- La sustitución completa del IMESI por el IVA en las enajenaciones de gasoil, lo cual ha significado una pérdida de recaudación.
- La reducción del IMESI a la enajenación de las naftas (pérdida fiscal).
- La disminución de las tasas del IMEBA (pérdida fiscal).
- La habilitación de hacer opcional el ajuste por inflación en la liquidación del impuesto a la renta empresarial (pérdida fiscal).

Estas modificaciones no están comprendidas en el análisis debido a que no estaban contempladas en el diseño original del NST.

Detalle de la recaudación por impuesto en 2008
Pérdidas y ganancias de recaudación vinculadas a la implementación del Nuevo Sistema Tributario
CIFRAS EN MILLONES DE PESOS A PRECIOS PROMEDIO DE 2008

Impuestos	Recaudación	Pérdidas	Ganancias	Recaudación potencial bajo el STA	Diferencia (en %) STA v.s. NST
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	67.052	4.994	1.438	70.607	5,3%
Recaudación (neta de IVA mínimo)	67.052				
Extensión de la base imponible					
Servicios de Salud			444		
Tabacos y cigarrillos			641		
Agua Corriente			353		
Reducción de la base imponible					
Eliminación del COFIS (base imponible del IVA)		910			
Cambios en las alícuotas					
Reducción de la tasa básica		2.810			
Reducción de la tasa mínima		1.274			
Impuesto Específico Interno (IMESI)	11.133	261	0	11.394	2,3%
Recaudación	11.133				
Cambio en la tributación del IMESI cigarrillos		181			
"IMESI de frontera"		81			
Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC)	17.097	3.247	887	19.456	13,8%
Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE)					
Recaudación IRIC	5.940				
Recaudación IRAE	11.157				
Eliminación del IRIC y creación del IRAE					
Extensión de la base imponible (otras rentas comprendidas)			887		
Eliminación del "IRIC instantáneo"		839			
Tasa reducida del IRAE respecto al IRIC		2.408			
Impuesto al Patrimonio (IP)	6.532	2	0	6.534	0,0%
IP Personas Jurídicas	6.214			6.214	
IP Personas Físicas, Núcleos Familiares y Sucesiones Indivisas	318			318	
Reducción de tasas Impuesto al Patrimonio PF, NF y SI		2			
Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	13.835	0	13.835	0	-100,0%
Categoría I	1.796		1.796	0	
Categoría II	12.039		12.039	0	
Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IAS)	553	0	553	0	-100,0%
Recaudación	553		553	0	
Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR)	1.003	0	1.003	0	-100,0%
Recaudación	1.003		1.003	0	
Impuestos derogados por la ley 18.083	740	16.892	0	17.632	2282,7%
Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP)	1	9.406		9.407	
Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS)	20	4.035		4.054	
Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA)	24	983		1.007	
Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI)	8	129		136	
Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA)	15	802		817	
Impuesto a las Pequeñas Empresas (IPEQUE) Imputado al IVA	563			563	
Impuesto a las Comisiones (ICOM)	89	576		664	
Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL)	0	711		711	
Impuesto a las Tarjetas de Crédito (ITC)	0	130		130	
Impuesto a las Ventas Forzadas (IVF)	0	47		47	
Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA)	16	43		59	
Impuesto a las Cesiones de derechos sobre Deportistas	5	19		23	
Impuesto a la Compraventa de Bienes Muebles en Remate Público	0	10		10	
Impuesto a los Concursos, Sorteos y Competencias (ICSC)	0	2		2	
Impuestos a ser derogados ulteriormente según la ley 18083	705	754	0	1.459	107,0%
Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME) derogado en set-07	0	754		754	
Impuesto a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras	362			362	
Impuesto para el Fondo de Inspección Sanitaria (FIS)	343			343	
Impuestos de baja recaudación mantenidos o modificados	3.398	0	0	3.398	0,0%
Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) y adicionales	1.316			1.316	
Impuesto a las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (ISAFI)	236			236	
Impuesto de Contralor y Constitución de Sociedades Anónimas (ICOSA)	265			265	
Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP)	1.197			1.197	
Adicional del ITP	0			0	
Detracción a la Exportación	29			29	
Ingresos por tributos derogados e ingresos no tributarios	355			355	
TOTAL	122.048	26.149	17.717	130.480	6,91%
Pérdida neta		8.432			

Asimismo, a los efectos de este análisis, tampoco se consideran las pérdidas fiscales asociadas a los cambios introducidos durante 2008 al diseño original del NST. En particular, no se contemplan las pérdidas por la creación del IASS en sustitución de la eliminación de las pasividades como base imponible del IRPF, ni las pérdidas por las subsiguientes modificaciones al IRPF (elevación del monto mínimo no imponible y del monto deducible por hijos a cargo).

En suma, el conjunto de modificaciones normativas no consideradas en este análisis representan, en todos los casos, pérdidas fiscales. Por consiguiente, el monto de pérdida fiscal asociado a modificaciones normativas que afectaron a la recaudación de 2008 es considerablemente superior a los 8.432 millones de pesos asociados exclusivamente a la implementación del NST.

Descripción de los efectos del NST en la recaudación por impuesto

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La ley 18.083 dispuso la extensión de la base imponible del IVA, eliminando algunos componentes de la nómina de bienes y servicios exonerados vigente con anterioridad a su aplicación. El cuadro muestra las ganancias de recaudación (en comparación con el STA) por la extensión de la base imponible a los servicios de salud (antes gravados con IMESSA, impuesto derogado por la mencionada ley), a los tabacos y cigarrillos y al agua corriente. En conjunto, estas extensiones de la base imponible del IVA representaron una ganancia de recaudación en 2008 valuada en 1.438 millones de pesos.

Por otra parte, la derogación del Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), también dispuesto en el NST, implicó una reducción de la base imponible del IVA y, por consiguiente, una pérdida fiscal valuada en 910 millones de pesos.

Por último, junto con las disposiciones anteriores se estableció la reducción de tasa básica del IVA de 23% a 22% y de su tasa mínima de 14% a 10%. Estas modificaciones significaron una pérdida fiscal que para el año 2008 valuada en 4.084 millones de pesos.

El resultado neto de las modificaciones comentadas significó una pérdida neta de 3.555 millones de pesos. Dicho de otro modo, bajo el Sistema Tributario Anterior, la DGI hubiese obtenido una recaudación por aplicación del IVA de 70.607 millones de pesos, 5,3% superior a la recaudación efectiva.

Impuesto Específico Interno (IMESI)

Junto con la aplicación del IVA a los tabacos y cigarrillos se dispuso un cambio en la tributación del IMESI que grava a estos bienes. Esta modificación significó una pérdida fiscal, que para el año 2008 fue valuada en 181 millones de pesos.

A través del decreto 398/007 el Poder Ejecutivo, haciendo uso de la facultad que le fuera conferida por la ley 18.083, reglamentó el denominado "IMESI de frontera". Esta norma establece que quienes realicen compras de naftas mediante la utilización de tarjetas de crédito en las zonas fronterizas de Fray Bentos, Paysandú o Salto, obtendrán una reducción del precio de un 28%. Este beneficio para los consumidores se traduce en una pérdida fiscal, que se materializa en un crédito que las empresas administradoras de tarjetas de crédito utilizan ante la DGI para hacer frente a sus obligaciones. En 2008, esta pérdida fiscal fue estimada en 81 millones de pesos. En atención al sentido otorgado por la norma que reglamentó esta disposición, esta pérdida fiscal es presentada como una disminución en la recaudación del IMESI.

En conjunto estas dos modificaciones dispuestas por el NST representaron un 2,3% de la recaudación efectiva del impuesto durante 2008. Como se había señalado al inicio del presente

documento, la pérdida fiscal por modificaciones al IMESI en 2008 es muy superior a este valor, ya que comprende a otras normas que no están comprendidas en el diseño original del NST.

Imposición a la renta empresarial (IRIC e IRAE)

La ley 18.083 derogó el Impuesto a la Renta de Industria y Comercio (IRIC) al tiempo que dispuso la creación del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE). Durante 2008 se registró recaudación por ambos impuestos ya que, si bien el IRIC estuvo derogado, la recaudación por el mismo se deja de percibir en forma gradual, en función de las fechas de cierre de ejercicio fiscal de las empresas.

En este caso, las pérdidas y las ganancias están asociadas a las diferencias que existen en el diseño de los dos impuestos, particularmente en lo referente a bases imponibles y tasas aplicables.

La creación del IRAE implicó la extensión de la base imponible a otras rentas que no estaban comprendidas por el IRIC. Este cambio representa una ganancia de recaudación, que para 2008 fue valuado en 887 millones de pesos. Con la derogación del IRIC desaparece el denominado "IRIC instantáneo", que gravaba rentas hoy alcanzadas por el creado Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR). Este cambio significa una pérdida fiscal estimada en 839 millones de pesos para el año 2008.

Por último, la principal diferencia entre el IRIC y el IRAE es la tasa reducida de este último, 25% contra 30% del IRIC. Esta modificación representó una pérdida fiscal estimada para 2008 en 2.408 millones de pesos¹.

El conjunto de modificaciones sobre la imposición a la renta empresarial representó una pérdida fiscal en 2008 de 2.359 millones de pesos, esto es el 13,8% de la recaudación efectiva de ese año asociada a estos impuestos. De otro modo, bajo el Sistema Tributario Anterior (solamente con el IRIC) se hubieran recaudado en 2008 unos 19.456 millones de pesos.

Impuesto al Patrimonio (IP)

El 95% de la recaudación de este impuesto recayó en 2008 sobre las personas jurídicas, que a su vez son sujetos pasivos del IRAE (antes del IRIC). El resto corresponde al pago por parte de personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas. Para el patrimonio de todos estos últimos sujetos, la ley 18.083 dispuso un cronograma de reducción gradual de tasas que comenzó en 2008 y finaliza en el año 2024 con una tasa mínima de 0,1%.

En el año 2008 este cronograma dispone únicamente la reducción de las tasas correspondientes a las escalas más altas de patrimonio (escalas 6 y 7). Habida cuenta de la escasa cantidad de contribuyentes que bajo esas naturalezas jurídicas (PF, NF y SI) alcanzan semejantes niveles patrimoniales, la pérdida fiscal asociada a estas reducciones de tasas fueron poco significativas en el año analizado y se estimaron en 2 millones de pesos.

¹ Nótese que esta pérdida de 2.408 millones equivale al 14,1% de la recaudación conjunta de IRIC e IRAE en 2008, porcentaje menor al 16,7%. Este porcentaje correspondería a la pérdida fiscal máxima que podría registrarse por concepto de la disminución de tasa del 30% al 25% ($25/30 - 1$). La pérdida fiscal observada en 2008 es menor debido al efecto del pago mínimo que cada empresa debe realizar con independencia de su resultado fiscal, incluso si éste es negativo o nulo; la aplicación de este pago mínimo y su diseño no tuvo modificaciones con la eliminación del IRIC y la creación del IRAE.

Imposición a la renta personal (IRPF e IASS)

La ley 18.083 dispuso la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y, posteriormente en 2008 y en compensación por la sustracción de las pasividades de la base imponible del IRPF, se creó el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). La recaudación por estos impuestos es considerada en su totalidad como una ganancia fiscal al comparar el NST con el STA, ya que se trata de impuestos inexistentes en el estructura impositiva anterior. La recaudación por estos dos impuestos sumó 14.388 millones de pesos en 2008.

Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR)

Este impuesto también fue creado por la ley 18.083, en comparación con el derogado "IRIC instantáneo", grava a un conjunto más amplio de rentas de no residentes, aunque la tasa que se aplica es considerablemente más baja. La recaudación obtenida durante 2008 es considerada en su totalidad una ganancia fiscal, en tanto se trata de un impuesto inexistente en el STA.

Impuestos derogados por la ley 18.083

Esta sección del cuadro comprende a los impuestos derogados por la ley que dispuso el NST, con excepción del IRIC, que ya fue comentado. En términos de recaudación, los más significativos son el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y el COFIS, y en un segundo orden de importancia se encuentran el IMABA, el IMESSA, el ITEL y el ICOM.

En total son 14 impuestos derogados los considerados en esta sección. Con la excepción del Impuesto a las Pequeñas Empresas (IPEQUE), cuya derogación no significa una pérdida fiscal ya que el pago correspondiente a las empresas comprendidas en este régimen se sigue efectuando y es computado como IVA mínimo, en el resto de los casos se estimó cuánto se hubiera recaudado bajo el STA en 2008, considerando para ello el comportamiento en ese año de las bases imponibles respectivas.

Como se muestra en el cuadro, el conjunto de estas pérdidas fiscales ascienden a 16.892 millones de pesos, lo que equivale al 13,8% de la recaudación total efectiva de 2008.

Impuestos a ser derogados ulteriormente por la ley 18.083

La ley 18.083 facultó al Poder Ejecutivo a establecer la fecha de derogación de tres impuestos más: Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME), Impuesto a los Ingresos de las Entidades Aseguradoras, Impuesto para el Fondo de Inspección Sanitaria (FIS). El primero de los mencionados fue derogado en setiembre de 2007, de manera que en la comparación entre los dos sistemas tributarios surge una pérdida correspondiente al año 2008 valuada en 754 millones de pesos.

Impuestos de baja recaudación mantenidos o modificados

Por último, el cuadro muestra los impuestos que en el NST se mantienen y tienen una participación relativa menor en la recaudación total. Este grupo está compuesto por 4 impuestos.

El IMEBA, que constituye un régimen simplificado de tributación para las actividades agropecuarias (siempre que las empresas no opten por IRAE o estén incluidas preceptivamente en este impuesto); el ISAFI, que tiende a desaparecer en tanto la ley 18.083 dispuso la prohibición de crear nuevas SAFIs y la adecuación de las existentes al régimen general de sociedades; el ICOSA, que es un impuesto que cumple una función de contralor y, por último, el Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP).