

Estructura Tributaria en Uruguay: Las fuentes de Financiamiento del Estado y su Efecto Redistributivo

Mauricio De Rosa, Fernando Isabella, Agustina Queijo y Joan
Vilá

INSTITUTO DE ECONOMÍA

Serie Documentos de Trabajo

Marzo, 2025

DT 11/2025

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Este documento de trabajo surgió de un Convenio celebrado ente el Centro de Estudios Solidarios de la Federación Uruguaya de la Bebida y el Instituto de Economía.

Forma de citación sugerida para este documento: De Rosa, M., Isabella, F., Queijo, A. y Vilá, J. (2025) “Estructura Tributaria en Uruguay: Las fuentes de Financiamiento del Estado y su Efecto Redistributivo”. Serie Documentos de Trabajo, DT 11/2025. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

Estructura Tributaria en Uruguay: Las fuentes de Financiamiento del Estado y su Efecto Redistributivo

Mauricio De Rosa¹, Fernando Isabella², Agustina Queijo³ y Joan Vilá⁴

Resumen

¿Cómo es la estructura tributaria uruguaya en relación a la de otros países? ¿En qué medida esta altera la distribución del ingreso? La respuesta a estas preguntas simples se encuentra dispersa y no ha sido abordada sistemáticamente en referencia al período reciente. Para contribuir a llenar este vacío, documentamos las características del sistema tributario uruguayo en clave comparada, donde se destaca el alto peso de los impuestos indirectos, que es una característica de la región en relación al mundo desarrollado. Esta relativa debilidad de los impuestos a la renta, afecta negativamente el potencial redistributivo de los impuestos. Al considerar únicamente los impuestos a la renta o la propiedad, la recaudación sobre el capital es mayor que sobre el trabajo (24\% y 18% respectivamente), pero esta relación se invierte al considerar los impuestos al consumo y distribuirlos entre capital y trabajo. De esta manera, la recaudación sobre capital y trabajo pasa a representar el 41% y 56% de la carga tributaria, respectivamente. Teniendo en cuenta la distribución funcional de ingresos en el PIB, esto representa una tasa de imposición efectiva sobre el trabajo de casi 24%, 4.5 puntos por encima de la tasa sobre el capital (19,4%). Los impuestos que gravan los ingresos de los hogares muestran en conjunto un perfil levemente redistributivo, resultado de impuestos indirectos levemente regresivos (representando una fuerte proporción de los ingresos del primer decil) con impuestos a la renta progresivos, que recaen sobre los deciles 9 y 10.

Palabras clave: Uruguay, sistema tributario, impuestos indirectos, impuestos directos, redistribución, desigualdad.

Código JEL: D31, H22, H24

¹ IECON, Universidad de la República, Uruguay. mauricio.derosa@fcea.edu.uy.

² IECON, Universidad de la República, Uruguay. fernando.isabella@fcea.edu.uy.

³ IECON, Universidad de la República, Uruguay. agustina.queijo@fcea.edu.uy

⁴ IECON, Universidad de la República, Uruguay. joan.vila@fcea.edu.uy.

Abstract

What is the structure of Uruguay's tax system in relation to that of other countries? To what extent does it alter income distribution? The answer to these simple questions is scattered and has not been systematically addressed in reference to the recent period. To help fill this gap, we document the characteristics of the Uruguayan tax system in a comparative context, highlighting the high weight of indirect taxes, which is a characteristic of the region compared to the developed world. This relative weakness in income taxes negatively affects the redistributive potential of taxes. When considering only income or property taxes, revenue from capital is higher than from labor (24% and 18%, respectively), but this relationship reverses when consumption taxes are considered and distributed between capital and labor. In this way, revenue from capital and labor comes to represent 41% and 56% of the tax burden, respectively. Considering the functional distribution of income in GDP, this represents an effective tax rate on labor of almost 24%, 4.5 points above the rate on capital (19.4%). Taxes on household income collectively show a slightly redistributive profile, resulting from slightly regressive indirect taxes (representing a significant proportion of the income of the first decile) combined with progressive income taxes, which fall on the 9th and 10th deciles.

Keywords: Uruguay, Tax System, Indirect taxes, Direct taxes, Redistribution, Inequality.

JEL Classification: D31, H22, H24

1. Introducción

El presente documento busca abordar dos preguntas centrales. ¿Cómo es la estructura tributaria uruguaya en relación a la de otros países? ¿En qué medida esta altera la distribución del ingreso? Así, tiene por objetivo describir la estructura tributaria de Uruguay, así como compararla con la región y el mundo, tanto en términos de carga tributaria como de las principales fuentes gravadas. Asimismo, buscará discutir el efecto distributivo del sistema tributario en su conjunto, así como de algunos de sus principales componentes.

El documento no pretende discutir de forma exhaustiva las distintas dimensiones del sistema tributario y sus efectos, pero sí ofrecer una perspectiva de conjunto, con énfasis en su capacidad para alterar la distribución de los ingresos. Así, buscará no sólo establecer en qué medida los impuestos gravan de forma diferencial al trabajo y al capital, sino también al consumo y los ingresos y sus efectos sobre la distribución personal de los ingresos.

El resto del documento se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se presenta la estructura general del sistema tributario uruguayo y se la compara con la de América Latina y los países con mayores niveles de desarrollo. En la sección 3 se discuten las características específicas de los impuestos en Uruguay, en tanto que en la sección 4 se hace lo propio con el gasto tributario. Seguidamente, la sección 5 analiza los efectos redistributivos de los principales impuestos, mientras que en la sección 6 se discuten los cambios recientes en la imposición a la renta. Finalmente, la sección 7 presenta las principales conclusiones.

2. Estructura tributaria uruguaya en el contexto internacional: América Latina y OCDE

2.1. La estructura tributaria en Uruguay

Si bien en la sección 2.2 se profundizará en la comparación internacional, es conveniente destacar en este punto que, en términos generales, Uruguay se ha caracterizado históricamente por una recaudación de impuestos intermedia en términos comparativos: relativamente alta para la región latinoamericana, y relativamente baja en comparación con los países desarrollados (ver Figura 1). Esta característica es resultado de su nivel de desarrollo relativo: elevado en términos

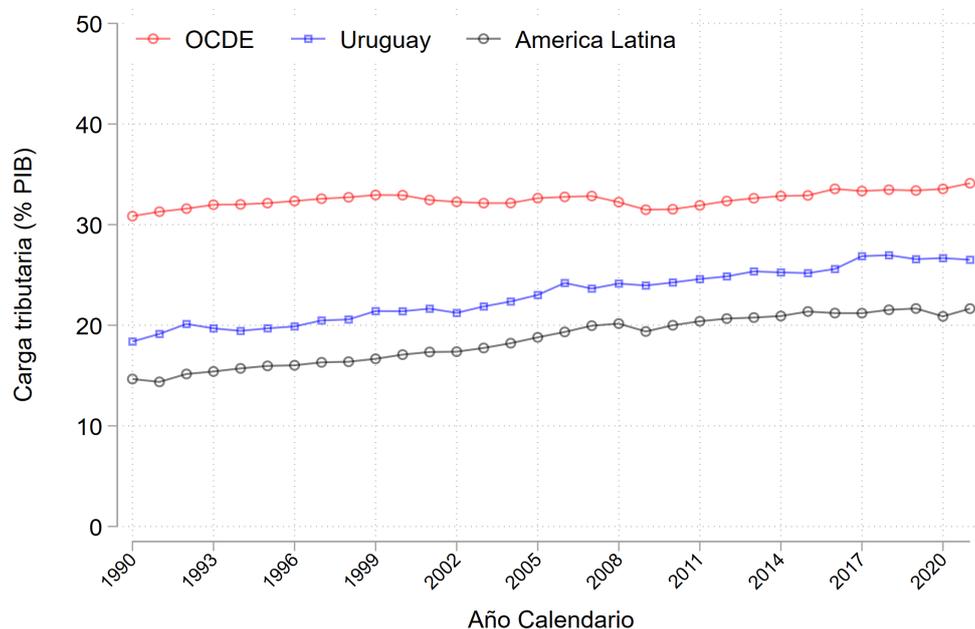
regionales por su temprana construcción de servicios públicos con vocación de universalidad y también de dispositivos de protección social de carácter más segmentado, y una carga tributaria acorde a sus necesidades de financiamiento. Sin embargo, en la comparación con los países que han presentado logros más destacados en materia de progreso social y económico y que han desarrollado servicios públicos más ambiciosos, la carga tributaria de Uruguay resulta más reducida (se presentan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE como una muestra de países con nivel de desarrollo elevado).

A la hora de considerar los montos recaudados por el Estado, es importante tener claro qué categorías se incluyen y cuáles no. En primer lugar, una medida de uso difundido es la carga impositiva. Esta incluye toda la recaudación correspondiente a impuestos propiamente dichos, tales como IVA, IRPF, IMESI o IRAE, entre otros. Sin embargo, como se decía previamente, buena parte de los ingresos del Estado son por aportes a la seguridad social. En nuestro país dentro de ese rubro tenemos los aportes jubilatorios (Montepío - BPS) y al sistema de salud (FONASA), tanto los que corren por cuenta de trabajadores como los patronales, que quedan excluidos de esa medida. Para considerar esos ingresos existe otra medida conocida como carga tributaria que incluye tanto impuestos como contribuciones a la seguridad social. Por otra parte, existen otros ingresos del Estado, tales como ganancias de empresas públicas o (en otros países) regalías por explotación de recursos naturales que se incluyen en otra medida aún más amplia, conocida como carga fiscal.

En la Figura 1 se observan los mayores niveles de recaudación de Uruguay en todo el período respecto al promedio del continente, a la vez que se observa el incremento de estos niveles de recaudación en casi diez puntos del PIB en los últimos treinta años. Esta evolución, provocó que la carga tributaria se incremente de poco más de 18 %, al entorno del 27 % en 2021. También destaca que el ritmo de crecimiento de la carga tributaria ha sido relativamente constante a lo largo de este período.

En una primera desagregación de la carga tributaria global, se puede determinar el peso de tres grandes rubros de la recaudación: los impuestos nacionales, las contribuciones a la seguridad social y los aportes a los gobiernos subnacionales (departamentales). En este sentido, la Figura 2 muestra que la mayor parte de la recaudación en Uruguay proviene de impuestos del gobierno nacional, cuya incidencia ha crecido de manera sostenida en el período, incrementando

Figura 1: Carga tributaria como porcentaje del PIB.



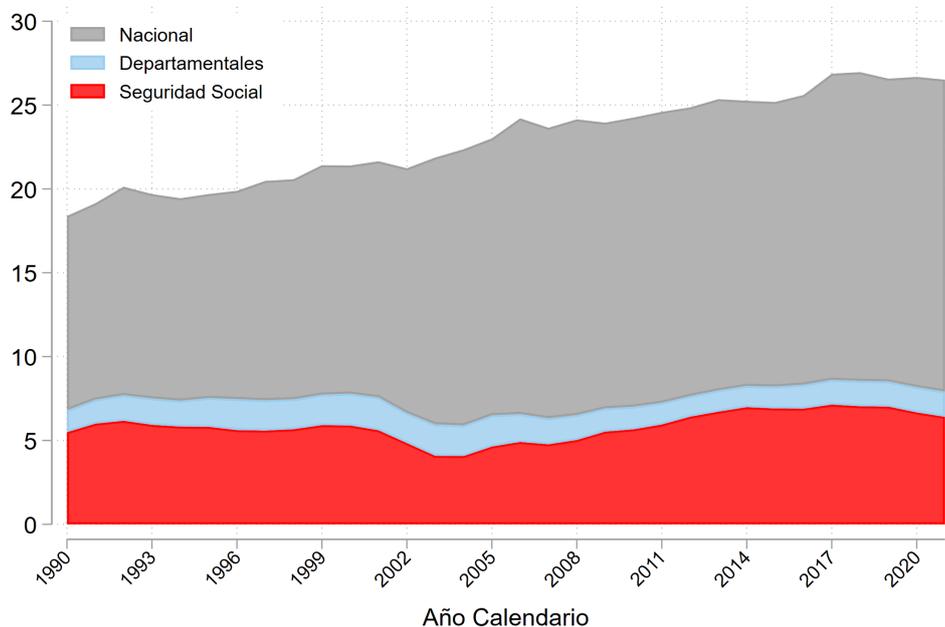
Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

su participación en la carga tributaria total, desde poco más del 60 % al principio de la década de 1990 a alrededor de 70 % en años recientes. Las contribuciones a la seguridad social, cuya dinámica está muy asociada al dinamismo del mercado de trabajo (tanto en materia de empleo como de salarios) y por lo tanto con el ciclo económico, también sufrió variaciones relevantes. A inicio del período representaban un 30 % de la recaudación, pero se redujo a menos del 20 % en la crisis de 2002. Finalmente, los aportes a los gobiernos departamentales, experimentaron una primera etapa de crecimiento relativo en la carga tributaria total hasta el entorno del 9 % a mediados de los noventa, para luego declinar y ubicarse entre el 5 % y 6 % desde los años 2000.

Estos valores reflejan parte de las características institucionales y de las opciones de provisión de servicios públicos de los países. El peso de los aportes a la seguridad social en Uruguay destaca por su elevado valor en la región (duplica el peso promedio del continente). Esto se explica por la elevada cobertura del sistema de seguridad social de Uruguay, y por la decisión de financiar el sistema a partir de aportes asociados a un fuerte pilar contributivo. Asimismo, el bajo peso de la recaudación de los gobiernos regionales y locales tiene mucho que ver con la estructura unitaria del Estado uruguayo, en el que la gran mayoría de los servicios públicos son provistos directamente por el gobierno nacional, y donde los gobiernos departamentales juegan un papel

minoritario.

Figura 2: Recaudación por tipo contribución en Uruguay (como porcentaje del PIB)



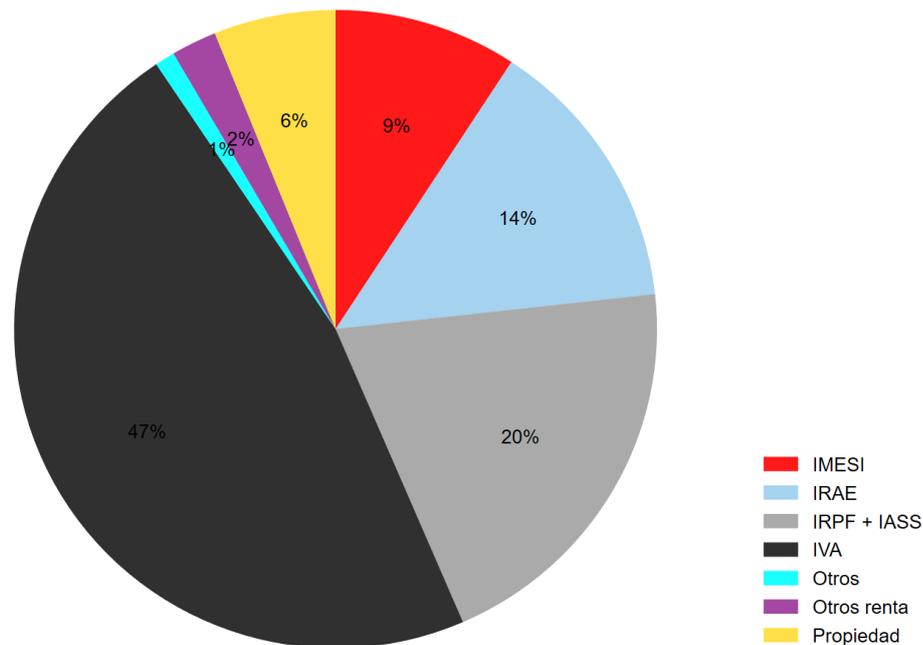
Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

A continuación, nos concentramos en la estructura de la recaudación asociada a los impuestos recaudados por el Gobierno Nacional (es decir, sólo los impuestos propiamente dichos). La Figura 3 muestra el peso de los principales tributos del Gobierno Nacional en Uruguay. Como característica más destacable de esta estructura tributaria, es el preponderante peso del IVA en la recaudación total (con algo menos del 50 % del total). Junto con el IMESI, que representa el otro impuesto al consumo en el país, representan más del 55 % de la recaudación impositiva. En este sentido, una de las características principales de la estructura tributaria uruguaya es la fuerte dependencia de los impuestos al consumo (indirectos).

El segundo pilar de recaudación son los impuestos a la renta, tanto de personas físicas como de empresas (impuestos directos). En este sentido, acumulando la participación del Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE) que grava la renta de las empresas, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que grava los ingresos al trabajo y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), que grava ingresos por jubilaciones y otros impuestos menores a la renta, se alcanza aproximadamente el 37 % de la recaudación impositiva nacional. De éstos, el componente que grava la renta de personas físicas (IRPF y

IASS) es el más relevante, dando cuenta de un 20% del total de la recaudación. Finalmente, los impuestos sobre la propiedad apenas explican algo más de seis puntos de la carga impositiva nacional, destacándose el Impuesto al Patrimonio de las Personas Jurídicas (IPPJ) con algo más de 4,5 puntos.

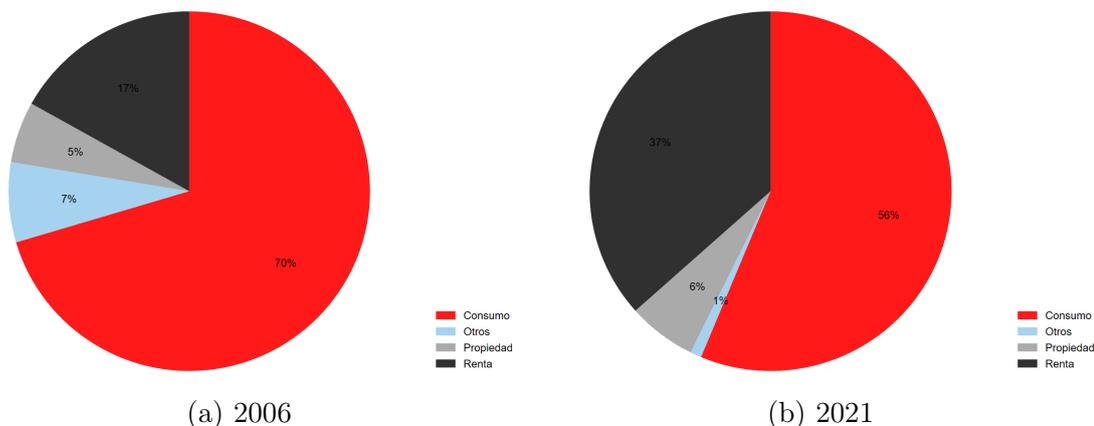
Figura 3: Distribución recaudación por tipo impuesto en Uruguay (2021)



Fuente: Informe DGI 2021

A pesar de que estas características de la estructura tributaria uruguaya se pueden considerar como relativamente estables en el largo plazo, han sufrido variaciones en el tiempo. Especialmente, la reforma tributaria implementada a partir del año 2007 buscó explícitamente modificarla, particularmente disminuyendo la tributación sobre el consumo e incrementando la tributación sobre la renta. Como muestra la Figura 4, si bien los impuestos sobre el consumo son el principal pilar de la estructura impositiva, explicando en los últimos años en el entorno del 56%, esa cifra se elevaba al 70% antes de dicha reforma. La contracara de ese proceso es la participación de los impuestos a la renta que se incrementa 20 puntos luego del año 2007.

Figura 4: Distribución recaudación por tipo impuesto en Uruguay (2006 y 2021)



Fuente: Informes DGI 2006 y 2021

En síntesis, la estructura tributaria de Uruguay presenta algunas características fundamentales: predominio de impuestos recaudados por el Gobierno nacional; una clara preponderancia de los impuestos indirectos al consumo (en particular el IVA que explica aproximadamente la mitad de la recaudación), y un bajo peso relativo de los impuestos a la renta (directos).

Como veremos a continuación, los países de menor desarrollo relativo comparten este perfil de tributación, y en particular los países de América Latina. Dado que en general los impuestos indirectos al consumo tienden a ser, por diseño, menos progresivos que los impuestos a la renta, las características de la estructura tributaria vigente tiene consecuencias en los potenciales efectos re-distributivos de los impuestos vigentes (ver sección 5). Dado el fuerte peso de los impuestos al consumo, la búsqueda de mayor equidad del sistema puede enfrentar una tensión entre los objetivos de suficiencia (obtención de recursos) y equidad.

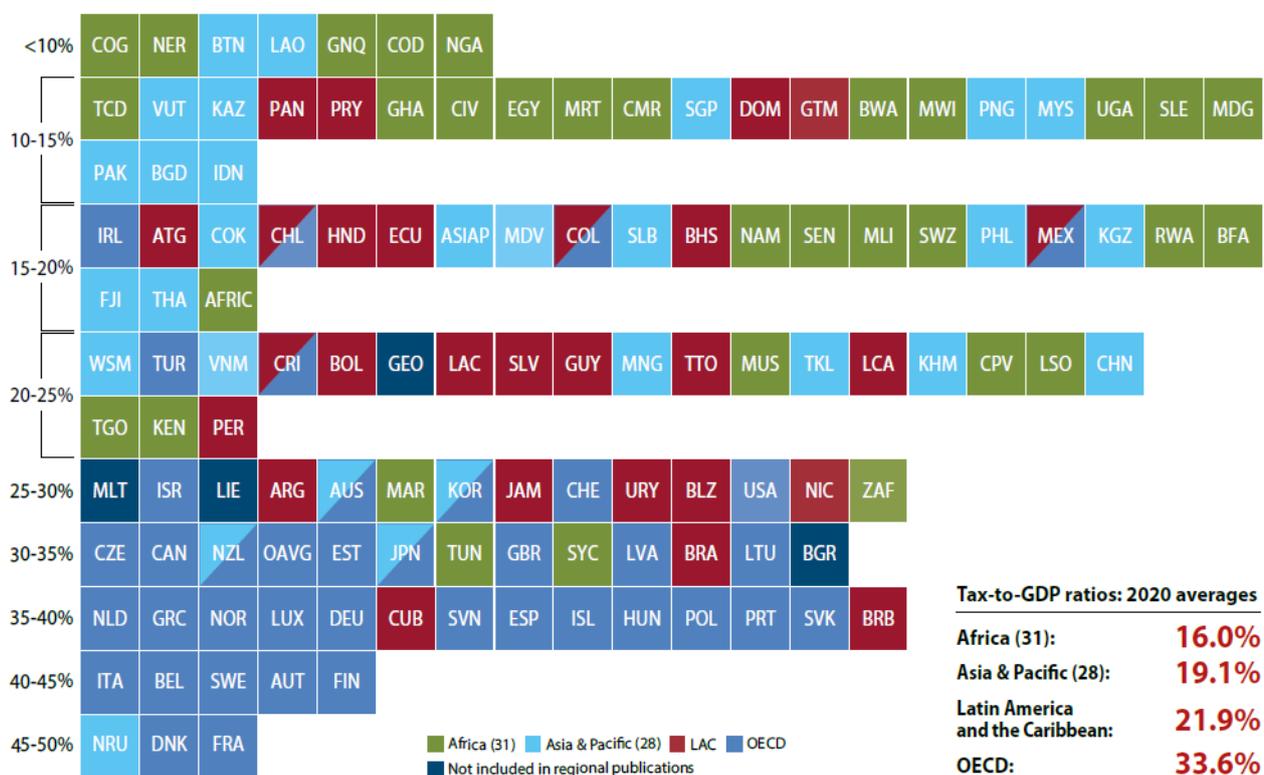
2.2. La estructura tributaria en América Latina y el mundo

Existen dos características distintivas de los sistemas tributarios de los países de América Latina y Uruguay respecto al mundo desarrollado. En primer lugar, y como se ilustró en la Figura 1, en promedio los países latinoamericanos tienen una menor carga tributaria total respecto a los países desarrollados (por ejemplo, países de la OCDE). En segundo lugar, la estructura impositiva, y en particular el peso de los impuestos directos e indirectos, es notoriamente diferente entre los países de distinto nivel de desarrollo. Los niveles y la estructura heterogénea

entre países también se refleja en el grado de progresividad de las estructuras tributarias, y por lo tanto, en su potencial impacto re-distributivo.

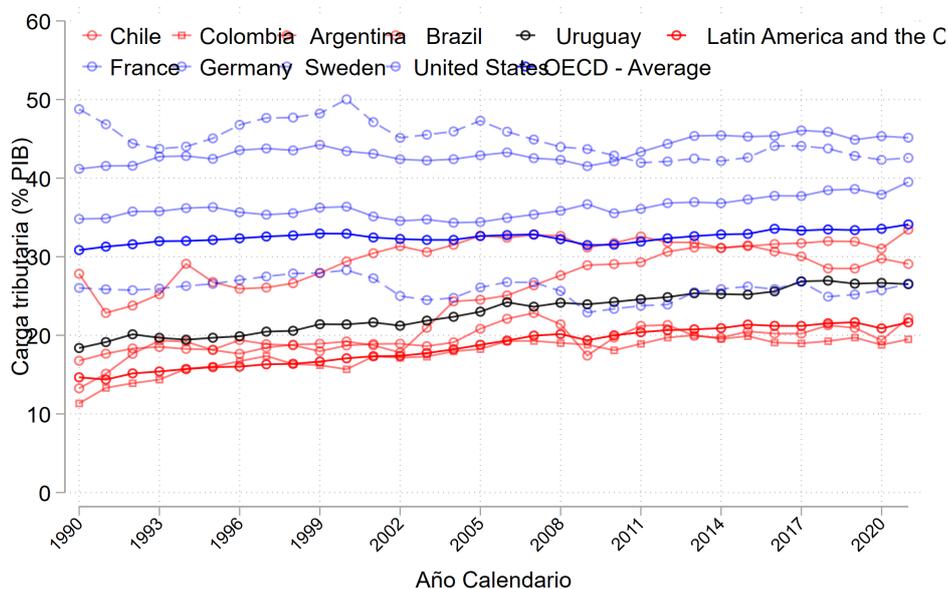
Carga tributaria. Respecto al primer aspecto, en la Figura 5 y 6 se presenta la carga tributaria total para 2020 de un conjunto de países seleccionados, incluyendo los promedios por regiones y para los países de la OCDE. Los países de la OCDE presentan una carga de aproximadamente 34% del PIB, algo más de 10 puntos por encima de la carga tributaria promedio en América Latina. Dentro del continente, Uruguay tiene de las mayores cargas tributarias junto a Brasil y Argentina, lo que también puede deberse al nivel de desarrollo relativo de nuestro país en el contexto regional.

Figura 5: Carga tributaria por países (como porcentaje del PIB, 2020)



Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

Figura 6: Carga tributaria por países (como porcentaje del PIB, 2020)



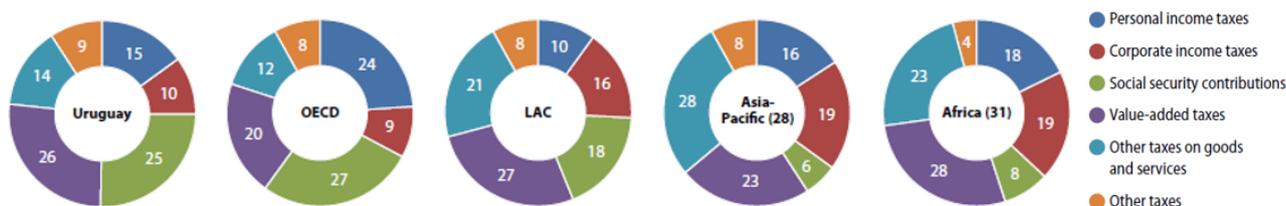
Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

Tal como se mostró en la sección anterior, en el período reciente, Uruguay incrementó su carga tributaria lo que permitió reducir la brecha con algunos de los países desarrollados. Desde 1990, la carga tributaria se incrementó desde menos del 20 % del PIB a más del 26 %. Esto coloca a Uruguay por encima del promedio regional (cercano a 22 % en 2020). Los países de la OCDE, en cambio, presentan también un incremento de la carga tributaria promedio pero de menor magnitud en los últimos 30 años (de 30 % a 34 %). El ritmo de crecimiento de la carga tributaria fue generalmente compartido por los países de la región.

Composición de la recaudación. Un segundo aspecto, es la composición heterogénea de la estructura tributaria entre países, en particular, el peso relativo de los impuestos directos en el total de la recaudación. En la sección [2.1](#) comentamos que la recaudación en Uruguay se concentra principalmente en los impuestos al consumo (y particularmente en el IVA). En la Figura [7](#) se presenta la distribución total de la carga tributaria (incluyendo los aportes a la seguridad social) para Uruguay y para regiones seleccionadas. El mayor peso de los impuestos al consumo, y el importante peso de las contribuciones a la seguridad social, es una característica que comparte Uruguay con el conjunto de países de América Latina. En términos generales, se observa un patrón de mayor peso de la recaudación debido a los impuestos indirectos para los

países de menor desarrollo relativo. En los países de la OCDE, en cambio, los impuestos a la renta representan aproximadamente una cuarta parte de la carga tributaria total, mientras que en Uruguay es sólo del 15 % (aunque por encima del promedio de la región de 10 %).

Figura 7: Carga tributaria por países (como porcentaje del PIB, 2020).

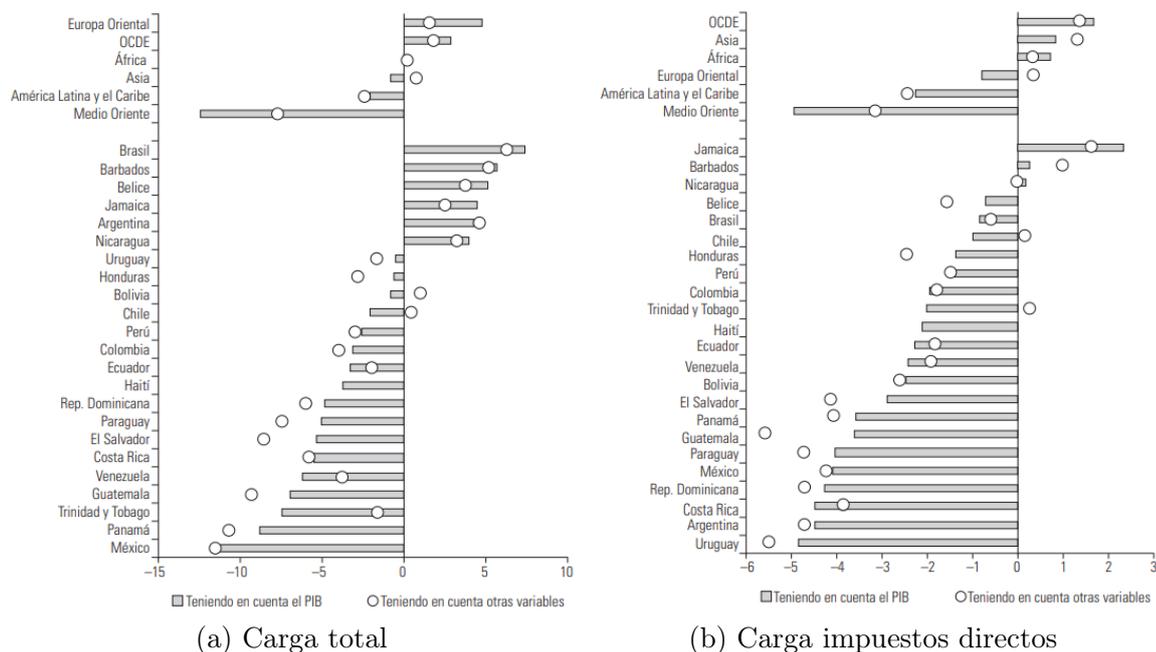


Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

En Uruguay, en el período reciente se produjo un incremento de la carga tributaria total con un cambio en la composición de esta recaudación debido a la reforma del año 2007. Como desarrollamos en la sección previa, esta reforma, que contaba dentro de sus objetivos con brindar de mayor progresividad a la estructura tributaria del país, incrementó el peso de los impuestos a la renta en detrimento de los impuestos indirectos (ver Figura 4). Más allá de los cambios provocados por esta reforma, Uruguay todavía se encuentra con una carga de impuestos a la renta menor a la esperada de acuerdo a su nivel de desarrollo relativo. En la Figura 8 se muestra la brecha entre la carga tributaria observada, y la carga esperada de acuerdo al nivel de PIB per cápita, y un conjunto de variables¹. En el panel (a) se observa que la carga total de Uruguay se corresponde con su nivel de desarrollo, o se encuentra levemente por debajo de la esperada. Sin embargo, se observa una brecha de casi 6 puntos porcentuales del PIB en términos de impuestos directos. Es decir, de acuerdo a su nivel de desarrollo relativo, Uruguay debería contar con un mayor peso de impuestos a la renta que los observados.

¹Dentro de estas variables se incluye: la proporción de la población menor de 15 años y mayor de 65, el porcentaje de la fuerza laboral que se encuentra autoempleada, el coeficiente de exportaciones e importaciones con respecto al PIB y el coeficiente de rentas provenientes de recursos naturales con respecto al PIB.

Figura 8: Brecha entre recaudación total y esperada de acuerdo a nivel de desarrollo



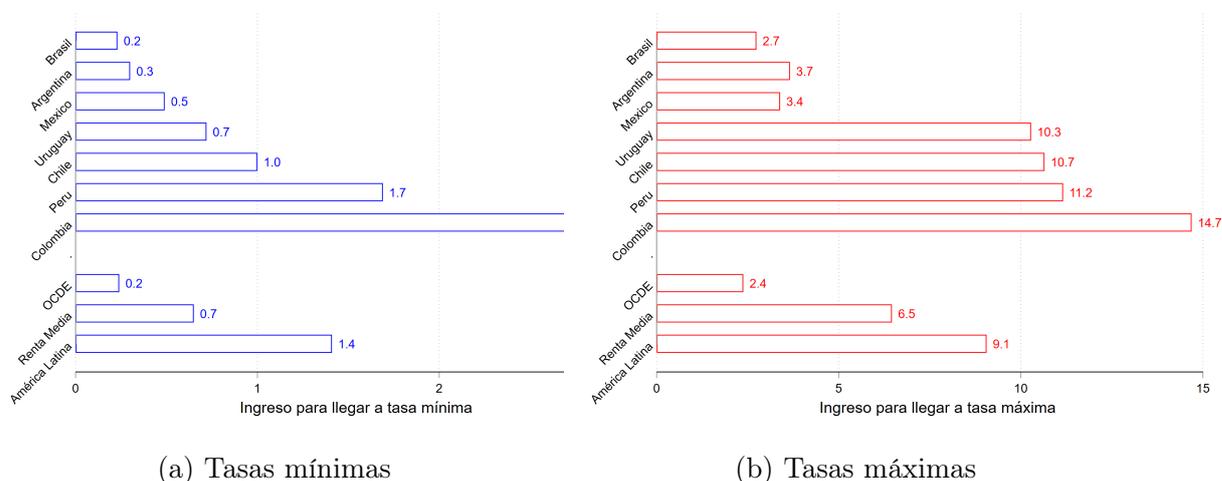
Fuente: [Corbacho, Cibils, y Lora \(2013\)](#)

La estructura tributaria, y en particular el peso relativo de impuestos directos e indirectos, tiene, como veremos más adelante, consecuencias en los potenciales impactos distributivos de la política tributaria. En particular, dado que los impuestos a la renta, tienen por diseño una estructura progresiva, su menor peso relativo limita la capacidad redistributiva del sistema tributario en su conjunto.

Baja base tributaria. El bajo peso de los impuestos a la renta en América Latina es el resultado de decisiones de diseño y de características particulares de las economías de la región. En primer lugar, la baja carga de impuestos a la renta se explica por elevados mínimos no imponibles que excluye a un importante porcentaje de la población como contribuyentes de estos impuestos. En la Figura 9 se muestra el ingreso requerido en términos del PIB o ingreso per cápita para ser contribuyente del impuesto a la renta. En los países de la OCDE, un ingreso equivalente al 25 % del ingreso per cápita ubica a la persona como contribuyente, mientras que en el caso de América Latina, este porcentaje es de 141 %. En Uruguay el mínimo no imponible se ubica en aproximadamente un 75 % del PIB per cápita. Esto señala, que respecto a los países desarrollados, los mínimos no imponibles en el continente son elevados, dejando por fuera de la base imponible de los impuestos a la renta a una gran proporción de la población. Algo similar

sucede con los ingresos necesarios para estar sujeto a la tasa máxima del impuesto (panel (b)).

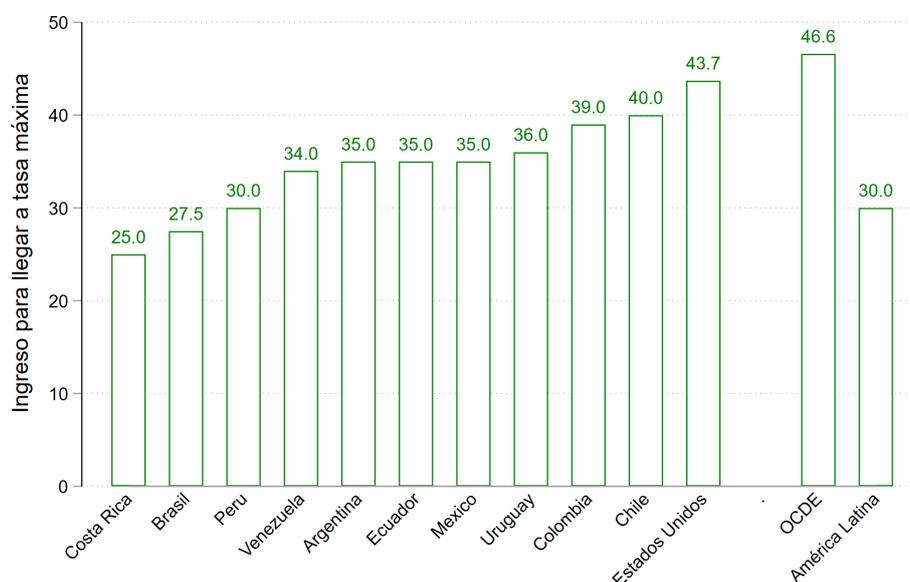
Figura 9: Ingreso necesario para alcanzar tasa mínima y máxima del impuesto a la renta (en términos de ingreso per cápita)



Fuente: [Corbacho y cols. \(2013\)](#)

Finalmente, incluso cuando los individuos que alcanzan niveles de ingresos que están sujetos a las tasas más elevadas de impuestos a la renta, estas tasas marginales se encuentran por debajo de los niveles de los países de mayores ingresos (ver Figura [10](#)). Mientras la tasa máxima de Estados Unidos y la OCDE se encuentra en torno al 45 %, la tasa marginal máxima del IRPF a las rentas laborales en Uruguay es de 36 %, en tanto que en el promedio de América Latina es de 30 %. Por lo tanto, la combinación de altos mínimos no imponibles que reduce el número de contribuyentes y tasas máximas menores a los países desarrollados genera una carga de impuestos directos menor a la de los países de mayor desarrollo.

Figura 10: Tasa marginal máxima (impuesto a la renta).



Fuente: [Bergolo y cols. \(2022\)](#)

Tratamiento de ingresos al capital y altos ingresos. Otro elemento central para comprender la baja carga de los impuestos a la renta y su capacidad redistributiva es el tratamiento de los ingresos al capital y a las rentas de los grupos de altos ingresos. El sistema dual de impuestos a la renta de Uruguay y otros países de la región, que gravan de forma independiente las rentas al trabajo y al capital, implican generalmente un tratamiento favorable a las rentas de capital. En muchos países de la región, el conjunto de rentas exentas genera que en muchos casos las rentas del capital no estén gravadas ([Barreix, Benítez, y Pecho, 2017](#); [Corbacho y cols., 2013](#)). A su vez, algunas rentas como las ganancias del capital están gravadas a tasas que en promedio son la mitad de las vigentes en los países de la OCDE ([Bergolo y cols., 2022](#)).

Un segundo factor que reduce la carga tributaria sobre los grupos de altos ingresos son los regímenes especiales para las rentas provenientes del trabajo independiente. La participación de los ingresos del trabajo independiente tiende a concentrarse en los dos extremos de la distribución, siendo particularmente relevante en la cola alta los ingresos provenientes de servicios profesionales. Las exoneraciones o tratamiento diferencial a esta renta, junto con la posibilidad de sub-reportar estos ingresos genera un importante desafío para la progresividad del impuesto a la renta en los países de América Latina ([Bergolo y cols., 2022](#)).

Informalidad y capacidad administrativa. Finalmente, en el caso de América Latina, un elemento adicional que limita la capacidad recaudatoria y redistributiva de los sistemas tributarios es el grado de informalidad y evasión. La incidencia históricamente elevada de la informalidad en la región reduce la base tributaria, y genera una brecha entre el diseño de los impuestos y el grado de cumplimiento efectivo de estas reglas. A esto se suma que en muchos casos la imposición a la renta de las personas físicas es relativamente reciente, por lo que las agencias tributarias no cuentan con el grado de madurez para la recaudación y administración de este tipo de impuestos como en los países desarrollados.

Las estimaciones del grado de evasión de los principales impuestos en América Latina señalan niveles muy elevados, particularmente en la imposición a la renta. De acuerdo a la evasión promedio para el Impuesto al Valor Agregado es de 27%, mientras que supera el 50% en el caso de la imposición a la renta. Estos elevados niveles de evasión cuestionan la equidad vertical y horizontal del sistema tributario. En primer lugar, los agentes que logran evadir o sub-reportar ingresos soportan una carga tributaria menor que individuos con iguales ingresos sin capacidad de evadir (limitando la equidad horizontal del sistema). Por otra parte, si la capacidad de evasión es creciente por nivel de ingresos, se reduce la equidad vertical del sistema (es decir, que los de mayores ingresos contribuyan más, [Gómez Sabaini, Jiménez, y Martner Fanta \(2017\)](#)).

3. Diseño del sistema tributario de Uruguay

3.1. Características de los impuestos directos

Los impuestos directos en Uruguay tienen dos componentes principales de acuerdo al agente gravado: (i) los impuestos a la renta y al patrimonio de las empresas (principalmente el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, IRAE); y los impuestos a la renta de las personas físicas (IRPF a rentas del trabajo y capital, y IASS).

Rentas empresariales. El IRAE grava al conjunto de rentas obtenidas a partir de actividades desarrolladas o bienes generados en Uruguay. El impuesto tiene una tasa de 25% sobre la renta neta generada por las empresas: es decir, descontado a los ingresos generados los distintos costos de producción. Dentro de las rentas gravadas se consideran las ganancias de capital de las empresas, pero no los dividendos distribuidos o pagados, ya que están sujetos al IRPF (o

en su defecto, al impuesto a la renta de no residentes, IRNR).

Por otra parte, las empresas también están sujetas al Impuesto al Patrimonio a las Personas Jurídicas (IPPJ), que grava el conjunto de activos de las empresas industriales, comerciales o explotaciones agropecuarias. Existen tres tasas diferenciales dependiendo de la actividad gravada: tasa general de 1.5 %, tasa de 2.8 % para instituciones financieras, y tasas de 3 % para las entidades que no estén sujetas a tributación en otros países. Más allá de estas tasas promedio, existen un conjunto de activos exonerados del pago como los títulos públicos, activos que cotizan en la Bolsa de Valores, y los activos que no superen un mínimo no imponible (equivalente a \$ 5.831.000, en 2023).

Rentas de las Personas Físicas. Los impuestos a la renta de las personas físicas vigente surge de la re-inauguración de este tipo de impuestos a partir de la reforma tributaria del año 2007. El Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) grava las rentas al trabajo (categoría II) y al capital (categoría I) de fuente uruguaya obtenidas por personas físicas. Mientras que las jubilaciones y pensiones quedan sujetas al Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS). En todos los casos, los empleadores y las entidades administradores de estos ingresos son agentes de retención de los impuestos.

Rentas del capital. El IRPF es un impuesto dual, por lo que cuenta con dos bases imponibles independientes: los ingresos provenientes del capital y los del trabajo. Dentro de las rentas del capital (IRPF cat. I) se incluyen todas las rentas de capital mobiliario e inmobiliario: ingresos provenientes de depósitos, de préstamos y colocaciones del capital, los dividendos o utilidades distribuidos, arrendamientos, cesión de derechos de bienes muebles, marcas, patentes, derechos de autor, derechos federativos de deportistas, entre otros. Se encuentran exonerados los intereses de deuda pública y los resultados de los fondos de ahorro previsional. A su vez, se exonera del pago a las rentas obtenidas por arrendamiento para los individuos que perciban rentas menores a 40 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) anuales. La tasa impositiva depende de la renta gravada, de acuerdo al detalle presentado en el Cuadro [1](#). Sin embargo, en todos los casos se trata de una tasa proporcional a la renta gravada, sin incorporar un esquema progresivo en su diseño.

Cuadro 1: Tasas de imposición a las rentas provenientes del capital (2023)

Renta	Tasa	
<i>Intereses por depósitos o títulos:</i>		
En moneda nacional	A un año o menos	5,5 %
	Más de uno y hasta tres años	2,5 %
	A más de tres años	0,5 %
Con reajuste	A un año o menos	10 %
	Más de uno y hasta tres años	7 %
	A más de tres años	5 %
En moneda extranjera	A un año o menos	12 %
	Más de uno y hasta tres años	7 %
	A más de tres años	7 %
Dividendos o utilidades pagados o acreditados por contribuyentes del IRAE	7 %	
Rendimientos derivados de derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas	7 %	
Restantes rentas	12 %	

Fuente: DGI

Rentas del trabajo. Por otra parte, el IRPF Categoría II grava las rentas laborales tanto para trabajadores dependientes como independientes. Dentro de las rentas se incluye todos los ingresos obtenidos por trabajo: sueldos, comisiones, horas extras, aguinaldo, licencia, salario vacacional, viáticos sin rendición de cuentas y cualquier otra partida abonada por el empleador. Las únicas rentas exoneradas del pago de este impuesto son el seguro de desempleo, enfermedad y maternidad. El esquema de tasas sigue un esquema progresivo, con tasas marginales crecientes. Desde su implementación este esquema ha sufrido modificaciones, siendo el esquema vigente en 2023 el que se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Tasas de imposición a las rentas provenientes del trabajo (abril 2023)

Tramo BPC		Tramo \$ anuales		Tasa
0	84	0	433,776	0 %
84	120	433,776	619,680	10 %
120	180	619,680	929,520	15 %
180	360	929,520	1,859,040	24 %
360	600	1,859,040	3,098,400	25 %
600	900	3,098,400	4,647,600	27 %
900	1380	4,647,600	7,126,320	31 %
1380	-	7,126,320	-	36 %
Deducciones				
0	180	0	929,520	14 %
180	-	929,520	-	8 %

Fuente: DGI

La ley permite realizar un conjunto de deducciones para el pago del IRPF cat II: deducciones por menores de edad a cargo (20 BPC por hijo), y la suma de aportes jubilatorios (al BPS y otras cajas), aportes personales al FONASA, al Fondo de Reconversión Laboral (FRL) y al Fondo de Solidaridad. La suma de estos ingresos son deducidos de acuerdo a las tasas vigentes (ver Cuadro 2). Finalmente, los trabajadores independientes pueden deducir un 30 % del total de sus ingresos por concepto de gastos. Los parámetros se corresponden a la opción de liquidación a nivel individual, desde 2009 existe la posibilidad de liquidar como núcleo familiar para cónyuges y personas en unión concubiniaria. Sin embargo, esta opción de liquidación continúa representando una proporción minoritaria del total de contribuyentes de IRPF cat. II.

Ingresos por jubilaciones y pensiones. Los ingresos percibidos por jubilaciones se encuentran gravados por el IASS, que incluye un esquema de tasas progresionales que no incorporan deducciones posibles en su diseño (ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Tasas de imposición a las rentas provenientes de jubilaciones y pensiones (2023)

Tramo BPC		Tramo \$ anuales		Tasa
0	108	0	557,712	0 %
108	180	557,712	929,520	10 %
180	600	929,520	3,098,400	24 %
600	-	3,098,400	-	30 %

Fuente: DGI

3.2. Características impuestos indirectos

Por último, en lo que refiere a la imposición al gasto, la misma está dada fundamentalmente por gravámenes al consumo, a partir del Impuesto al Valor agregado (IVA) y a la primera enajenación comercial, a partir del Impuesto Específico Interno (IMESI).

Impuesto al Valor Agregado (IVA) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) representa una forma de imposición general a las ventas, que determina una cuota fiscal en cada una de las etapas del proceso de producción y distribución de bienes, siendo esta cuota proporcional al valor agregado en cada etapa productiva. El impuesto grava la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional, la importación de bienes y la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles.

La ley dispone la existencia de tres categorías de bienes y servicios: unos afectados a tasa básica (22 %), otros a tasa mínima (10 %), y otros que presentan exoneración del gravamen. En particular, los bienes y servicios con tasa mínima, enumerados en detalle en el artículo 18 del Título 10, son mayoritariamente productos alimenticios de primera necesidad y medicinas, así como servicios prestados por hoteles relacionados con el hospedaje.

De forma complementaria, a partir de la aplicación de disposiciones asociadas a la normativa de inclusión financiera y medios de pago electrónico (Ley 19.210), la tasa de IVA tuvo una reducción permanente de dos puntos, siempre que el pago sea efectuado mediante tarjetas de débito o instrumentos de dinero electrónico para aquellas enajenaciones de bienes y servicios realizadas a consumidores finales.

Para el cálculo del IVA es necesario discriminar entre aquellos montos facturados por ventas y servicios y los montos asociados a compras. El IVA incluido en las adquisiciones de bienes y servicios que directa o indirectamente formen parte del costo de los bienes y servicios gravados, puede ser deducido del IVA ventas facturado por las enajenaciones de bienes o prestaciones de servicios. En este sentido, el IVA a pagar se determina como la diferencia entre el IVA ventas y el IVA compras. Finalmente, si bien la imposición al consumo es categorizada dentro de los impuestos indirectos, desde el año 2012 se exonera el pago de IVA a beneficiarios del programa de Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (AFAM-PE) y de la Tarjeta Uruguay Social (TUS), aspecto que otorga cierto carácter personalizado al impuesto.

Impuesto Específico Interno (IMESI) Este gravamen constituye una modalidad de imposición selectiva, que grava a tasas variables la primera enajenación industrial de una serie de bienes y servicios. La variedad de tasas y de bienes y servicios responde a la aplicación de criterios disímiles que van desde objetivos redistributivos -con niveles de imposición mayores para artículos de carácter suntuario-, objetivos de penalización de consumos considerados nocivos -alcohol y cigarrillos-, hasta consideraciones con objetivos meramente recaudatorios, como es el gravamen a artículos con una demanda fuertemente inelástica -combustibles-. Las distintas tasas aplicadas se detallan en el Cuadro [15](#) del Anexo.

4. Gasto Tributario: magnitud y principales componentes de la renuncia fiscal del Estado

4.1. Concepto y objetivos

El Gasto Tributario refiere a renunciaciones a la recaudación de impuestos por parte de los Estados vía deducciones, exoneraciones, créditos fiscales, etc., para promover objetivos económicos (aumentar la inversión, el empleo, la innovación, etc.) o sociales (abaratando la canasta de consumo de sectores populares, promover el acceso a servicios de salud, etc). Se trata de una política muy extendida ya que al exonerar a una cierta actividad, empresa o producto del pago total o parcial de los impuestos que corresponderían según la estructura tributaria existente, se lo beneficia en términos relativos a otras actividades, empresas o productos, por lo que se puede lograr incentivar la actividad o reducir su costo ([CEPAL, 2023](#)). Sin embargo, no siempre se alcanzan los beneficios buscados, además del costo en términos de resignación de recursos por parte del Estado. Por este motivo, la literatura enfatiza en la necesidad de medir el costo asociado (o sea cuantificar la pérdida de recaudación) y el logro de los objetivos buscados, para poder evaluar la efectividad y la eficacia de la política.

Pero estas dos mediciones (recaudación sacrificada y logro de los objetivos buscados) no son sencillas. La medición del logro de los objetivos requiere comparar la situación con el beneficio, respecto a un “contrafactual”; es decir, cuánto hubiera sido el indicador económico objetivo (por ejemplo, la inversión o el empleo) sin la existencia del beneficio. El cálculo de la recaudación efectivamente sacrificada también es compleja ya que requiere saber cuánto se

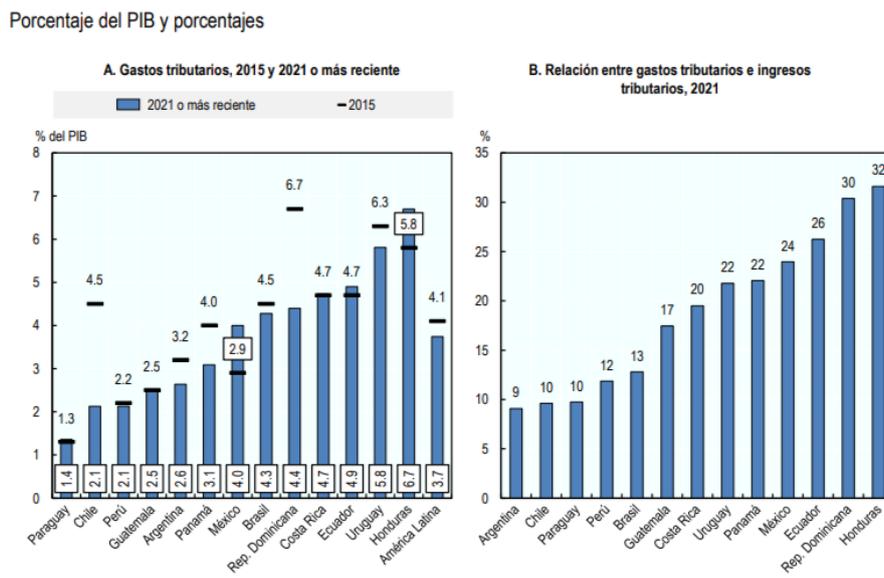
hubiera recaudado si no existiese la exoneración.

Dadas estas limitaciones, la práctica más frecuente, y la que se utiliza en Uruguay, es utilizar el “enfoque de pérdida de ingresos” que calcula los ingresos no percibidos, derivados de un trato preferencial, a través de un análisis de equilibrio parcial que asume que no hay cambios en el comportamiento de los contribuyentes. Es decir, simplemente calcula la recaudación teórica con el sistema sin exoneraciones o deducciones, dadas las cantidades efectivamente vendidas (o producidas o invertidas, etc) y computa la diferencia con lo efectivamente recaudado. Pero, por todo lo anterior, debe tenerse claro que no necesariamente ese cálculo representa los ingresos que se generarían si se aboliera la exoneración o deducción (Cepal, 2023; DGI, 2023).

4.2. Los datos para América Latina

En América Latina los ingresos no percibidos representaron el 3.7 % del PIB en 2021, equivalente a 19 % de la recaudación tributaria total. Ese promedio es fruto de una amplia variabilidad entre países, que va de un 1.4 % del PIB en Paraguay, hasta un 6.7 % en Honduras (CEPAL, 2023). Como se observa en la Figura 12, Uruguay es uno de los países con mayores niveles de Gasto Tributario en la región, con un 5,1 % del PIB para el año 2020. Como se verá más adelante, ese valor mostró una fuerte tendencia creciente presentando un gasto tributario de 6,2 % para 2021 y 6,38 % para 2022, en base a datos de DGI. Sin embargo, cuando se observa esto ya no en relación al PIB, sino en relación a los ingresos tributarios efectivos, la posición uruguaya en el ordenamiento cambia y se ubica en un lugar intermedio, con un 22 % de la recaudación efectiva.

Figura 11: Gasto tributario como % del PIB y de los ingresos tributarios en América Latina

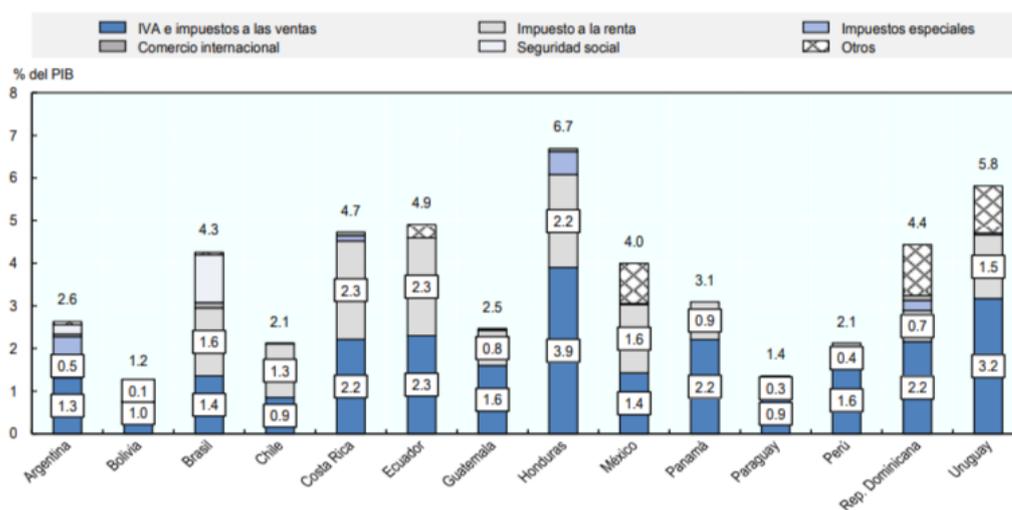


Nota: Las proporciones de gastos tributarios a ingresos tributarios se han actualizado para reflejar los datos presentados en esta edición del informe Estadísticas de Ingresos en América Latina y el Caribe. Los datos corresponden a reportes de los años especificados por país: Argentina (2021), Brasil (2021), Chile (2021), Costa Rica (2019), Ecuador (2020), Guatemala (2021), Honduras (2021), México (2021), Panamá (2019), Paraguay (2019), Perú (2021), Rep. Dominicana (2021) y Uruguay (2020).
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de Campos Vázquez (2022[6]) y OCDE et al. (2023[7]).

Fuente: [CEPAL \(2023\)](#)

En términos de composición, los gastos tributarios en la región se concentran en tratamientos preferenciales para el IVA y los impuestos a la renta. En promedio, los beneficios del IVA representaron el 55 % del gasto tributario total en 2021, y los impuestos sobre la renta representaron otro 31 %. Uruguay no escapa a esta tendencia, ya que como muestra la Figura 12, la mayor parte de su gasto tributario corresponde al IVA y, en segundo lugar, figuran las exoneraciones o deducciones sobre los impuestos a la renta, fundamentalmente en el impuesto de sociedades (IRAE). El gasto tributario asociado al IVA está relacionado con las compras de alimentos u otros artículos de la canasta básica de consumo, muchas veces con el objetivo de apoyar a los hogares de bajos ingresos. A su vez, los centrados en el impuesto a la renta, mayoritariamente el impuesto de sociedades, se asocian al objetivo de promover la inversión, el empleo y la actividad económica.

Figura 12: Estructura del gasto tributario por instrumento tributario en América Latina (2021 o más reciente)



Fuente: CEPAL (2023).

4.3. El gasto tributario en Uruguay

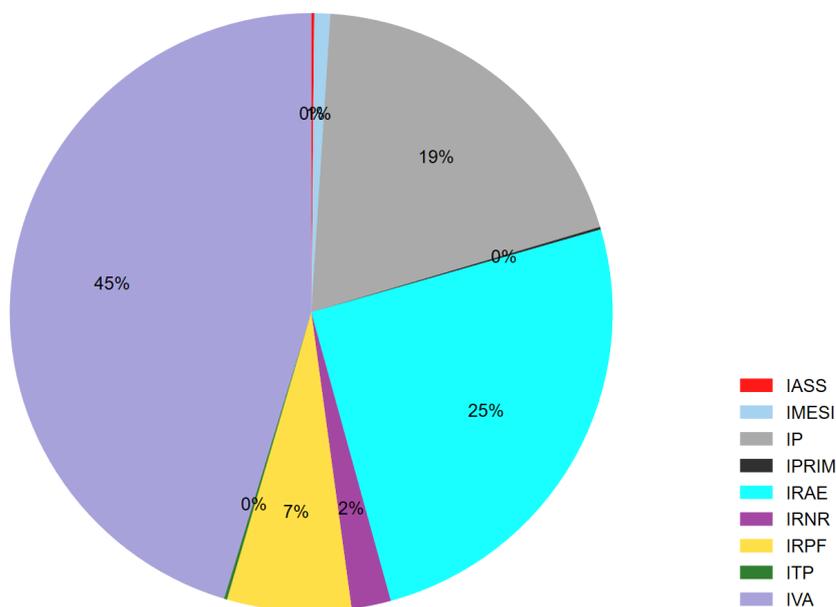
Los gastos tributarios en Uruguay destacan entre los más altos de toda la región, y muestran una fuerte tendencia creciente en el período 2019-2022, aumentando en casi 1 punto del PIB (ver Cuadro 4). En cuanto a la composición por impuesto de este monto (Figura 13), para el año 2022, en línea con lo mostrado en la región, en Uruguay destaca el IVA con algo más del 45 % de toda el gasto tributario, seguido del IRAE (versión uruguaya del impuesto de sociedades) con algo más del 25 %. En tercer lugar, se ubican las exoneraciones y deducciones sobre el Impuesto al Patrimonio (IP) con el 19 %.

Cuadro 4: Gasto tributario como % del PIB en Uruguay

Año	% PIB
2019	5,55 %
2020	5,81 %
2021	6,20 %
2022	6,38 %

Fuente: DGI (2023) y BCU (2023)

Figura 13: Gasto tributario por impuesto en Uruguay (2022)



Fuente: DGI 2023

Al intentar observar el concepto “sector presupuestario asociado” para obtener información sobre las actividades o bienes concretamente beneficiados por la exoneración o deducción, se observa que el principal concepto en este sentido es “Inversión, descentralización y desarrollo regional” que engloba múltiples medidas asociadas al Régimen de Promoción de Inversiones, a las tasas de IRPF que se aplican a la distribución de utilidades de las empresas, a exoneraciones sobre el Impuesto al Patrimonio, entre otros. El siguiente concepto más relevante es “Salud y Sanidad”, que incluye, entre otros, exoneraciones de IVA a servicios de salud provistos a beneficiarios del FONASA o la inclusión del resto de los servicios de salud en el régimen de tasa mínima de IVA, así como también la exoneración de IVA o la inclusión en la tasa mínima de bienes de la canasta básica. Estos dos conceptos explican cerca de la mitad del total de exoneraciones en 2022.

En síntesis, el Gasto Tributario representa una proporción relevante tanto del PIB como de la recaudación total en Uruguay. A pesar de las limitaciones al momento de evaluar en términos distributivos los efectos de este tipo de exoneraciones, es relevante incluirlas en el análisis general del grado de suficiencia y equidad del sistema tributario.

5. Efecto distributivo de los impuestos

En esta sección presentamos los efectos distributivos del sistema tributario en Uruguay. Como mencionamos en la sección 2, las consecuencias en términos de desigualdad representan una de las dimensiones centrales para evaluar una estructura tributaria. Así, una parte de los impuestos incorporan objetivos distributivos. En el caso de los impuestos directos, generalmente por diseño incorporan esta dimensión, mientras que los impuestos al consumo o indirectos tienden a jerarquizar la función recaudatoria.

5.1. Carga impositiva entre capital y trabajo

Una posible mirada de los efectos distributivos de los impuestos, en este caso desde una perspectiva de distribución funcional, resulta de comparar las cargas sobre ingresos asociados al trabajo y sobre los ingresos asociados al capital. En esta sección presentamos una aproximación a partir de este enfoque, pero teniendo en cuenta un conjunto de limitaciones metodológicas.

En primer lugar, como se vio en la sección 2.1, la mayor parte de la recaudación de impuestos en Uruguay proviene de tributos que no gravan una fuente de ingresos o riqueza de manera directa, sino que gravan el consumo. Por lo tanto, para aproximarse a los efectos distributivos del conjunto de impuestos debemos realizar algunos supuestos para determinar sobre qué ingresos recae esta carga de impuestos indirectos. En este sentido, realizamos dos estimaciones de la carga sobre capital y trabajo, incorporando o no el conjunto de impuestos al consumo.

En segundo lugar, otra limitación que debe tenerse en cuenta es que existe una diferencia entre la asignación administrativa respecto a quién debe pagar el impuesto, y quién efectivamente termina pagándolo. Esto se relaciona con que algunos agentes tienen la capacidad de trasladar el impuesto, es decir, cargarlo en sus precios de venta, o en la negociación de sus salarios, de forma de que sus ingresos netos terminan no modificándose por el impuesto. Las empresas pueden trasladar incrementos en los impuestos a sus ganancias (por ejemplo IRAE), a partir de un traslado a sus precios de venta (por ejemplo por poseer poder monopólico u oligopólico en el mercado). Por otra parte, los trabajadores y los perceptores de ingresos de capital podrían intentar trasladar cargas impositivas mayores (por ejemplo incrementos de IRPF cat. II) a través de incrementos salariales que compensen las potenciales pérdidas de ingresos. Dependiendo del poder de negociación de los agentes, estos potencialmente pueden ser capaces

de trasladar estas cargas impositivas a sus empleadores o empresas.

La evidencia empírica señala que la capacidad de trasladar a otros agentes cambios en la carga de impuestos depende de forma crucial del tipo de impuestos. Los cambios en las cargas sociales parecen trasladarse directamente a los trabajadores (Brittain, 1971; Gruber, 1997); mientras que la evidencia sobre impuestos al consumo muestran un traslado casi en su totalidad a los consumidores (Besley y Rosen, 1999; Poterba, 1996). A su vez, existe evidencia del traslado de incrementos de impuestos al trabajo a los empleadores (por ejemplo, Bingley y Lanot (2002)), mientras que los cambios en los impuestos a las empresas suele también trasladarse en parte a los trabajadores (Arulampalam, Devereux, y Maffini (2012); Carbonnier, Malgouyres, Py, y Urvoy (2022); Dwenger, Steiner, y Rattenhuber (2019); Fuest, Peichl, y Siegloch (2018); Suárez Serrato y Zidar (2016)).

A continuación, analizamos la distribución de la carga de impuestos, dejando de lado los posibles traslados de estas cargas a otros agentes. Por lo tanto, los resultados deben considerarse como una primera aproximación a los efectos del diseño tributario entre capital y trabajo. En primer lugar, hemos clasificado a los impuestos a la renta y riqueza, según si gravan principalmente al trabajo (IRPF cat. II y el IASS) o principalmente al capital: IRAE, IRPF categoría I, IMEBA e ICOSA (donde incluimos también las diferentes formas de propiedad, como el Impuesto al Patrimonio). La incorporación de los impuestos a la propiedad como parte de la carga al capital se fundamenta en que generalmente es este flujo de ingresos las que se usan para pagar el impuesto. Finalmente, en relación al Impuesto a la Renta de No Residentes (IRNR), si bien grava tanto rentas asociadas al trabajo como al capital, dado que predominan estas últimas, lo acercan más a los impuestos al capital que al trabajo.

En el Cuadro 5 distribuimos el conjunto de impuestos directos teniendo en cuenta esta distinción entre trabajo y capital. El 23,59% de la recaudación tributaria total está constituida por los impuestos que fundamentalmente recaen en ingresos del capital o la propiedad, mientras que el 18,34% está constituida por impuestos que recaen fundamentalmente en ingresos del trabajo.

Para aproximarnos a cuánto implica en términos de tasas efectivas esta distribución de impuestos, tomamos la información de la distribución funcional de las Cuentas Nacionales (BCU, 2019). En dicho año, el 41% del PIB fue captado por el factor trabajo (remuneraciones

Cuadro 5: Recaudación en relación a la recaudación total

Impuestos sobre el capital			
Impuesto/año	2020	2021	Promedio
IRAE	13,90 %	14,03 %	13,97 %
IRPF cat 1	2,55 %	2,53 %	2,54 %
IMEBA	0,51 %	0,61 %	0,56 %
IP personas jurídicas	4,79 %	4,56 %	4,67 %
IP pers.físicas	0,15 %	0,10 %	0,13 %
IRNR	1,48 %	1,67 %	1,57 %
ICOSA	0,15 %	0,15 %	0,15 %
<i>Total capital</i>			<i>23,59 %</i>
Impuestos sobre el trabajo			
Impuesto/año	2020	2021	Promedio
IRPF cat II	15,78 %	14,69 %	15,24 %
IASS	3,21 %	2,99 %	3,10 %
<i>Total trabajo</i>			<i>18,34 %</i>

Fuente: Elaboración propia en base a DGI 2022

asalariados), mientras que el 39 % fue captado por el factor capital (excedente de explotación bruto). A esta distribución primaria, le incorporamos los ingresos mixtos que por definición combinan ingresos al trabajo y capital suponiendo una distribución 70-30, respectivamente (imputaciones similares del ingreso mixto se realizaron en [De Rosa y Vilá \(2023\)](#)). De esta forma, los ingresos al trabajo representan el 46 % de los ingresos totales, y los ingresos de capital (también incluyendo la cuota parte de ingresos mixtos) representan el 42 %.

A partir de esta aproximación, podemos obtener una tasa de impuestos efectiva al capital y trabajo, teniendo en cuenta la proporción de la recaudación que recae sobre cada factor y la distribución funcional explicada previamente. Dada la mayor proporción de impuestos al capital y la riqueza, y su menor peso en el PIB, la tasa efectiva al capital es superior a la del trabajo a partir de esta primera aproximación (7,8 % al trabajo y al 11,1 % al capital).

Sin embargo, una buena parte de la recaudación en Uruguay proviene de impuestos al consumo (indirectos), por lo que una mejor aproximación a la carga entre factores debe incorporar una distribución de estos impuestos. Para esto distribuimos los ingresos de los hogares (sobre

los que recaen los impuestos al consumo) entre los distintos factores y asumimos que el gasto en consumo de los hogares se financia de forma proporcional al origen de los ingresos. Por lo tanto imputamos la carga de impuestos directos teniendo en cuenta la distribución funcional de los ingresos de los hogares: 68,4 % de los impuestos al consumo son pagados con ingresos procedentes del trabajo y el 31,6 % con ingresos procedentes del capital y la propiedad.

En el Cuadro 6 incorporamos esta imputación de impuestos al consumo a la distribución de impuestos directos realizada previamente. De esta forma, esta nueva estimación distribuye la casi totalidad de la recaudación impositiva (casi el 98 %), asociándola a ingresos del capital y del trabajo. De estos resultados surge que si bien los impuestos a la renta y la propiedad recaen mayoritariamente sobre ingresos del capital, al considerar los impuestos al consumo la relación se invierte, ya que casi el 60 % estaría recayendo sobre ingresos del trabajo.

Cuadro 6: Distribución de la carga tributaria total entre capital y trabajo

Impuestos sobre el capital	
Tipo de impuesto	Promedio 2020 - 2021
A la renta y la propiedad	23,59 %
Al consumo	17,61 %
<i>Total capital</i>	<i>41,20 %</i>
Impuestos sobre el trabajo	
A la renta y la propiedad	18,34 %
Al consumo	38,11 %
<i>Total trabajo</i>	<i>56,44 %</i>

Fuente: Elaboración propia en base a DGI 2022 y BCU

Nuevamente, al poner estas proporciones en relación a la parte del PIB que apropian capital y trabajo, como se hizo previamente, el resultado es una tasa de imposición al capital de 19,34 % y una de imposición al trabajo de 23,91 %. Ahora, en esta mirada más amplia que abarca a la totalidad de la recaudación tributaria, y con las salvedades expuestas al inicio de esta sección, la imposición al trabajo es 4,5 puntos mayor que la tasa de imposición a los ingresos del capital.

5.2. Impacto distributivo sobre los ingresos de los hogares

En esta sección presentamos una aproximación a los impactos distributivos de los impuestos vigentes en Uruguay en los ingresos de los hogares. En primer lugar, esto implica concentrarnos en los impuestos para los que podemos identificar los hogares sobre los que recaen. Esto implica incorporar los impuestos que gravan los ingresos únicamente de los hogares (IRPF cat.I - capital, IRPF cat. II - trabajo, IASS), y los impuestos al consumo (IVA e IMESI). Estos impuestos representan la mayor parte de la recaudación de la DGI (aproximadamente el 75%), pero dejan de lado un conjunto de impuestos que pueden tener un impacto distributivo relevante. En particular, este ejercicio excluye los impuestos a la renta de las empresas (IRAE) y los impuestos al patrimonio debido, principalmente, a la falta de información y supuestos necesarios para imputar la carga de estos impuestos a nivel hogares.

Incluso en el caso de los impuestos a los ingresos y consumo de los hogares, es necesario incorporar un conjunto de supuestos simplificadores para determinar la imposición sobre los hogares, en la medida en que no son magnitudes reportados en las fuentes de información disponibles para análisis distributivos como la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Un conjunto de antecedentes nacionales previos exploraron los efectos distributivos de estos impuestos, entre los que se encuentran [Amarante, Bucheli, Olivieri, y Perazzo \(2011\)](#); [Amarante y Scalese \(2022\)](#); [Bucheli, Lara Ibarra, y Tuzman Fernandez \(2020\)](#); [Bucheli, Lustig, Rossi, y Amábile \(2014\)](#); [Lustig y Pereira \(2017\)](#); [Lustig, Pessino, y Scott \(2014\)](#).

En este trabajo, vamos a suponer que el pago del impuesto recae efectivamente sobre el consumidor en el caso de los impuestos indirectos (IVA e IMESI), y sobre los perceptores de ingresos en el caso de los impuestos a la renta. Esto, por ejemplo, supone que el obtener el efecto distributivo provocado por el IVA, analizamos los ingresos con y sin el impuesto, suponiendo que los hogares mantendrían los mismos patrones de consumo sin la existencia del impuesto.

En el caso de los impuestos a la renta, esto implica que no existen respuestas de los agentes (por ejemplo, cambios en la oferta de trabajo) ante modificaciones en la estructura de tasas al IRPF. Por ejemplo, un incremento del IRPF cat. II en nuestro caso se va a traducir mecánicamente en una reducción del ingreso disponible, asumiendo que los trabajadores asumen todo el costo de ese mayor impuesto. Sin embargo, la incidencia de este cambio también podría recaer sobre las empresas, asumiendo el empleador parte de esta mayor carga tributaria.

Este conjunto de supuestos (simulaciones estáticas y no comportamentales), usuales en los trabajos sobre incidencia distributiva, nos permiten realizar una aproximación al impacto distributivo de los impuestos en Uruguay, dejando de lado las consecuencias de las posibles respuestas comportamentales de los agentes.

5.2.1. Fuentes de información

La estimación de los efectos distributivos de los impuestos, requiere contar con fuentes de información que combinen ingresos de los hogares y el pago de impuestos incluidos en el análisis. Con este objetivo, construimos una base de datos a partir de dos fuentes principales: la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2022 y la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares (ENGIH) de los años 2016-2017. Dado que estas fuentes de datos no cuentan con información sobre los montos de impuestos que pagan los hogares (tanto directos como indirectos), a continuación describimos sintéticamente el mecanismo seguido para construir las variables de impuestos pagados.

Nuestra principal fuente de información, la ECH, brinda información de ingresos y características socio-demográficas de una muestra representativa de los hogares en Uruguay. Además de contar con un conjunto de variables relevantes para este análisis, es la fuente oficial desde donde se obtienen los indicadores distributivos para Uruguay (estadísticas oficiales del Índice de Gini, por ejemplo). En particular, a partir de esta fuente de información obtenemos los ingresos de los hogares y de todos sus miembros por sus distintas fuentes: trabajo, jubilaciones y pensiones, capital, transferencias. Dado que la ECH reporta ingresos líquidos (después de impuestos directos y aportes a la seguridad social), en primer lugar reconstruimos los ingresos nominales de todos los individuos incluidos en la ECH. Esta reconstrucción de los ingresos nominales nos permite obtener el pago estimado de IRPF (tanto a trabajo como capital) y IASS a partir de la estructura vigente de tasas y tramos de cada impuesto tanto a nivel individual como a nivel de hogares.

Por otra parte, para la incorporación de los impuestos al consumo (IVA e IMESI), debemos contar con información del gasto de consumo de los hogares, para lo que utilizamos la ENGIH que incorpora el conjunto de gastos en bienes y servicios de una muestra de hogares para el período 2016-2017. Trabajando a un nivel de desagregación a seis dígitos, se estima el monto

de IVA e IMESI de cada hogar a partir de la imputación de las tasas vigentes a nivel de producto. En primer lugar, dado que el gasto reportado es a precios finales (precio de comprador), obtenemos el pago de IVA del producto i para el hogar h como:

$$\text{GastoIVA}_{ih} = \text{GastoFinal}_{ih} - \left(\frac{\text{GastoFinal}_{ih}}{1 + \text{IVA}_{ij}} \right) \quad (1)$$

Siendo IVA_{ij} la tasa correspondiente al producto i (con j mínima, básica o cero), y GastoFinal_{ih} el gasto final a precios de consumidor en el producto i reportado por el hogar h en la ENGIH.

En el caso del IMESI, el procedimiento es similar, pero debemos considerar que este impuesto grava la primera enajenación del producto y no la venta final. Por lo tanto, para aproximarnos al pago de IMESI incluido en el precio final, además de excluir el pago de IVA, descontamos un margen de transporte y comercialización² para pasar de precios al consumidor final a precios en la primera enajenación:

$$\text{GastoIMESI}_{ih} = \text{GastoFinal}_{ih} - \text{GastoIVA}_{ih} - \frac{\text{Gasto}_{ih} - \text{GastoIVA}_{ih}}{(1 + \text{IVA}_{ij})(1 + c_i)(1 + \text{IMESI}_i)} \quad (2)$$

Siendo GastoFinal_{ih} y GastoIVA_{ih} el gasto final a precios de consumidor y el gasto en IVA del producto i reportado por el hogar h , IVA_{ij} e IMESI_i las tasas correspondientes de IVA e IMESI al producto i , y c_i el margen de comercialización y transporte del producto i . Para asignar las tasas de IVA e IMESI correspondientes a cada bien y servicio, se siguió la normativa vigente, presentando las mismas en el Anexo A.

Finalmente, luego de contruidos los vectores de IMESI e IVA, debemos trasladarlos a la ECH para estimar el impacto conjunto de los impuestos directos e indirectos en los ingresos de los hogares. Esta imputación la realizamos teniendo en cuenta el pago de estos impuestos por decil de ingreso de los hogares. Este último paso, implica asumir que los patrones de consumo (y por lo tanto, el pago de impuestos al consumo) son similares para todos los hogares que forman parte del mismo decil de ingresos, lo que nos permite trasladar esa estructura desde la ENGIH a la ECH.

En síntesis, los pasos previos nos permiten contar con una base de datos representativa

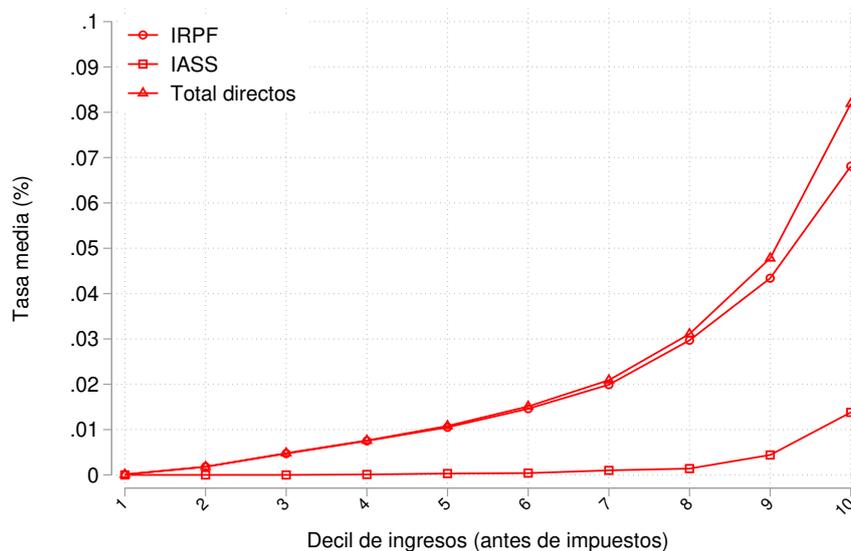
²Los márgenes de comercialización fueron obtenidos de las Matrices de Insumo Producto de las Cuentas Nacionales correspondientes a 2019 (BCU).

de los hogares del Uruguay, donde contamos con todos sus ingresos por fuentes, y los montos pagados para cada impuesto directo e indirecto incorporado en el análisis distributivo: IRPF cat. I y II, IASS, IVA e IMESI.

5.2.2. Impacto redistributivo

Impuestos directos. Como primera aproximación al impacto redistributivo de los impuestos a la renta, en la Figura 14 presentamos la proporción del ingreso destinada al pago de impuestos directos (tasa media) por deciles de ingreso. En todos los casos ordenamos a los hogares de acuerdo al ingreso per cápita previo al pago de impuestos (tanto directos como indirectos), de forma de utilizar la misma métrica de ingresos para medir el impacto redistributivo de cada impuesto. Dado la estructura progresiva de los diseños del IRPF y el IASS, las proporción del ingreso destinada al pago del conjunto de impuestos directos es creciente por deciles, representando algo más del 8% del total de ingresos del decil 10. Este perfil progresivo se explica principalmente por el IRPF, ya que dado el porcentaje de individuos excluido del pago del IASS, su incidencia es mucho menor.

Figura 14: Tasa media efectiva por decil de ingresos (impuestos directos)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

A su vez, este perfil progresivo en las tasas medias también se traduce en el porcentaje del total de la carga impositiva que recae sobre los distintos deciles de ingresos. Del total recaudado

por IRPF, el 50 % lo paga el decil de mayores ingresos, mientras que este porcentaje asciende al 75 % en el caso del IASS. Esto provoca que aproximadamente tres cuartas partes del total de los impuestos directos sea pagado por los dos deciles de mayores ingresos.

El diseño de los impuestos directos vigentes, también incorpora elevados mínimos no imponibles que excluyen del pago de impuestos directos a una importante proporción de trabajadores y jubilados y pensionistas sin pago de impuestos a la renta. Como desarrollamos en la sección [2.1](#), los altos mínimos no imponibles de la imposición a la renta son una característica distintiva de la imposición en Uruguay y en los países de América Latina, y explican en parte la baja participación de estos impuestos en el total de la recaudación. Esto provoca que casi no existan hogares contribuyentes de impuestos directos en los primeros deciles de ingresos, siendo la tasa media menor al 4 % hasta el decil 6.

En el Cuadro [7](#) se resumen los principales impactos redistributivos de la imposición a la renta, incluyendo además de la tasa media y la participación en el pago total del impuesto por deciles, la apropiación del ingreso antes y después de los impuestos a la renta. En la columna 6 simulamos cuál sería la participación en el ingreso total antes del pago de los impuestos a la renta. El decil 10, en este caso, se apropia de aproximadamente el 31 % del total del ingreso, porcentaje similar al apropiado por los primeros 6 deciles de ingresos (30.4 %). Dado que el pago de impuestos recae principalmente sobre los deciles de mayores ingresos, su participación en los ingresos totales se reduce luego del pago de IRPF-IASS desde 31.2 % a 29.8 %. Los únicos deciles que reducen su participación en el ingreso luego del pago de impuestos a la renta son los deciles 9 y 10, mientras que el resto de los hogares incrementan su participación en el ingreso total.

Cuadro 7: Impacto redistributivo de los impuestos a la renta (IRPF + IASS)

Deciles	Ingreso promedio		Tasa media	Part. en pago total	Participación en ingreso		
	Antes	Después			Antes	Después	Diferencia
1	7,777	7,775	0.0 %	0.0 %	2.0 %	2.1 %	0.10 %
2	12,928	12,897	0.2 %	0.3 %	3.3 %	3.5 %	0.15 %
3	17,631	17,528	0.5 %	0.9 %	4.5 %	4.7 %	0.20 %
4	21,884	21,690	0.8 %	1.5 %	5.6 %	5.8 %	0.22 %
5	26,552	26,219	1.1 %	2.5 %	6.8 %	7.0 %	0.24 %
6	31,974	31,434	1.5 %	3.9 %	8.2 %	8.4 %	0.26 %
7	38,077	37,178	2.1 %	6.0 %	9.8 %	10.0 %	0.24 %
8	48,046	46,391	3.1 %	10.8 %	12.3 %	12.5 %	0.15 %
9	63,710	60,399	4.8 %	19.8 %	16.3 %	16.2 %	-0.10 %
10	122,032	111,007	8.2 %	54.3 %	31.2 %	29.8 %	-1.44 %
Promedio	39,056	37,247	2.2 %	100 %	100 %	100 %	-

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

Finalmente, calculamos indicadores sintéticos del impacto redistributivo de los impuestos a la renta. El Índice de Gini de los hogares, sin la existencia del impuesto (es decir, los ingresos previos al pago de estos impuestos) es de 0.431³, mientras que luego del pago de impuestos el Índice de Gini se reduce a 0.414. Esto implica una caída de este indicador de desigualdad en 1.6 puntos porcentuales.

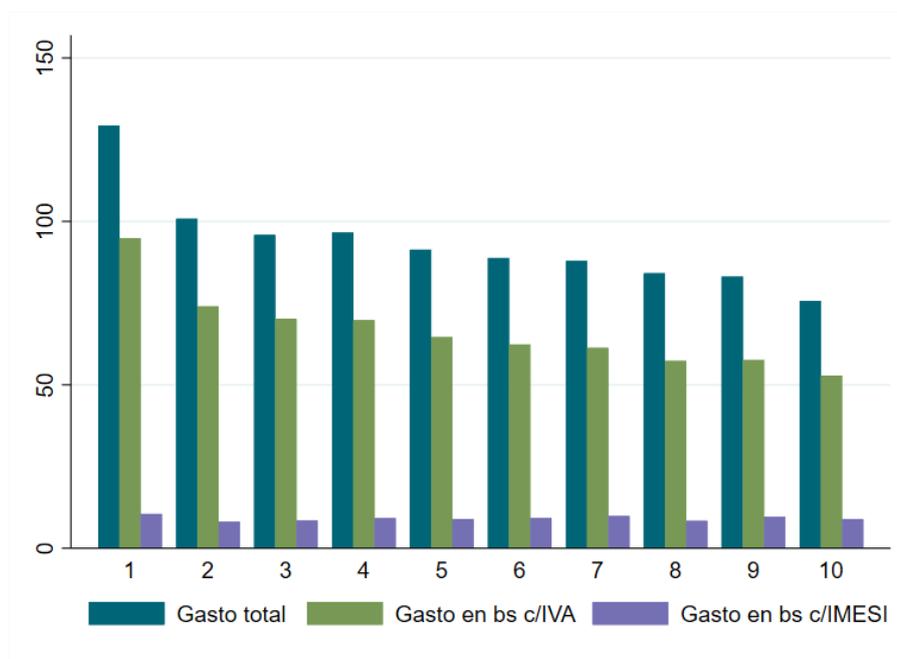
Impuestos indirectos. A diferencia de los impuestos a la renta, los impuestos al consumo no cuentan por diseño con una estructura progresiva. Los efectos en términos distributivos van a depender principalmente de dos factores: de la proporción del ingreso destinada a consumo de bienes gravados; y de la estructura de consumo entre bienes gravados a tasa básica y mínima o exentos.

En la Figura 15 se presenta el porcentaje del ingreso destinado a consumo en promedio por deciles de ingreso en base a la ENGIH (2016-2017). Como es usual, la proporción de ingreso destinada al consumo es superior cuanto menor sea el nivel de ingreso. Particularmente, los gastos de consumo de los hogares del primer decil superan su ingreso disponible en casi un 30 %, reflejando patrones de endeudamiento; mientras que en los deciles restantes el ingreso es suficiente para cubrir el consumo, e incluso, existe capacidad de ahorro. Así, si bien en el segundo decil de ingresos el gasto en consumo en promedio es prácticamente equivalente a los ingresos percibidos, los hogares del último decil utilizan el 75 % de su ingreso en bienes de

³El índice de Gini de los Hogares obtenido a partir de la ECH 2022 es de 0,389. El valor base de 0,431 se debe a considerar los ingresos previos a la imposición (nominales).

consumo. Por un lado, este mismo comportamiento se extiende al considerar los bienes gravados por IVA; mientras que, por otro lado, la proporción del ingreso destinada al consumo de bienes gravados por IMESI es relativamente estable según el ingreso del hogar.

Figura 15: Porcentaje del ingreso destinado a consumo en promedio según deciles de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a ENGIH (2016-2017)

A su vez, los primeros deciles concentran una proporción relevante de su consumo en bienes gravados: alimentos y bebidas, etc, como podemos ver en el Cuadro 8. Sin embargo, una buena parte de estos bienes cuentan con tasas diferenciales (mínima o exentos), lo que le brinda cierta progresividad a la estructura de la imposición indirecta, particularmente del IVA. Por lo tanto, en el caso de los impuestos indirectos existen dos efectos contrapuestos en términos de progresividad: por una parte, los hogares de menores ingresos gastan una mayor proporción de sus ingresos en consumo, y en particular, en bienes gravados por IVA; por otra parte, los bienes exentos y a tasa mínima reducen el potencial efecto regresivo.

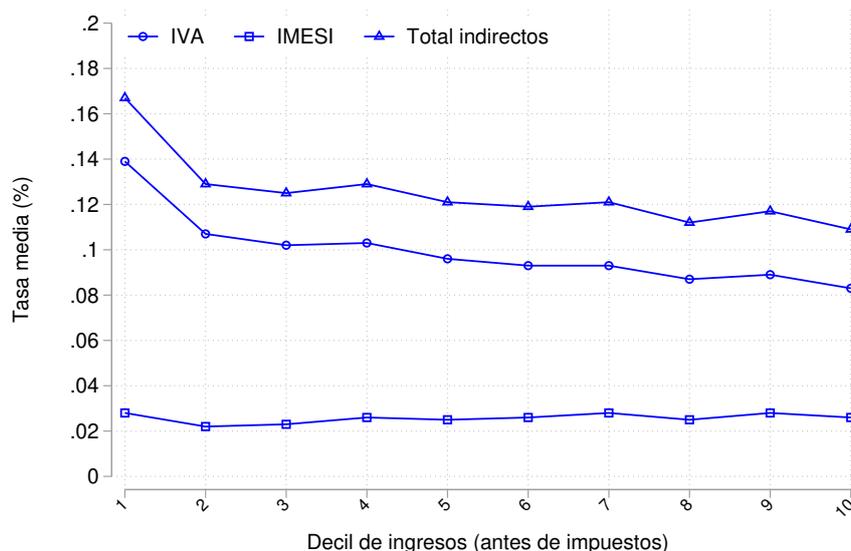
Cuadro 8: Participación de rubros de consumo en gasto total según deciles de ingreso

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alimentos y bebidas no alc.	26.95	25.12	23.56	21.84	20.79	20.02	18.85	18.31	16.17	14.43
Bebidas alc., tabaco, estupef.	1.19	1.24	1.08	1.17	1.31	1.32	1.26	1.2	1.27	1.06
Prendas de vestir y calzado	3.9	3.59	3.3	3.34	3.21	2.88	3.3	3.01	2.86	2.47
Vivienda	29.15	28.03	29.31	30.01	30.16	31.11	31.63	32.36	32.21	33.48
Muebles y art. del hogar	2.83	2.86	2.84	3.26	3.14	3.13	3.13	3.61	3.89	5.37
Salud	12.66	15.5	15.15	14.37	13.41	12.99	11.87	11.32	10.8	9.83
Transporte	5.4	6.05	6.47	7.34	8.4	8.34	9.25	9.04	10.15	10.97
Comunicaciones	3.72	4.08	4.15	4.05	3.98	3.91	3.85	3.69	3.75	3.1
Recreación y cultura	4.58	5.07	5.07	5.39	5.48	5.83	6.06	6.58	6.9	7.33
Educación	0.82	1.36	1.14	1.44	1.93	2.12	2.17	2.18	2.38	2.2
Restaurantes y hoteles	3.36	2.17	2.76	2.73	3.17	3.47	3.72	3.63	4.4	4.41
Bienes y servicios diversos	5.43	4.91	5.18	5.07	5	4.89	4.9	5.07	5.2	5.35

Fuente: Elaboración propia en base a ENGIH (2016-2017)

Estos dos efectos se traducen en tasas efectivas decrecientes por nivel de ingreso, lo que señala un perfil regresivo tanto para el IVA como para el conjunto de impuestos indirectos (Figura 17). Mientras los hogares de menores ingresos destinan aproximadamente un 17% del total de sus ingresos al pago de impuestos indirectos, este porcentaje se reduce a menos del 11% para el decil 10.

Figura 16: Tasa media efectiva por decil de ingresos (impuestos indirectos)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

Al igual que en el caso de los impuestos directos, en el Cuadro 9 presentamos los principales

indicadores distributivos de los impuestos indirectos. Partimos nuevamente de los ingresos de los hogares sin el pago de impuestos (tanto directos como indirectos), y obtenemos el ingreso disponible luego de deducir el pago de IVA e IMESI. El perfil regresivo, particularmente del IVA, genera un efecto redistributivo negativo al observar tanto la participación en el ingreso de los hogares como en el efecto en el Índice de Gini. En términos de apropiación del ingreso total, la imposición al consumo reduce la participación de los primeros 7 deciles (aunque en una pequeña magnitud), siendo únicamente el decil 10 el que ve incrementada su participación al deducir estos impuestos. Esto se traduce también en un aumento del Gini desde 0,431 a 0,436.

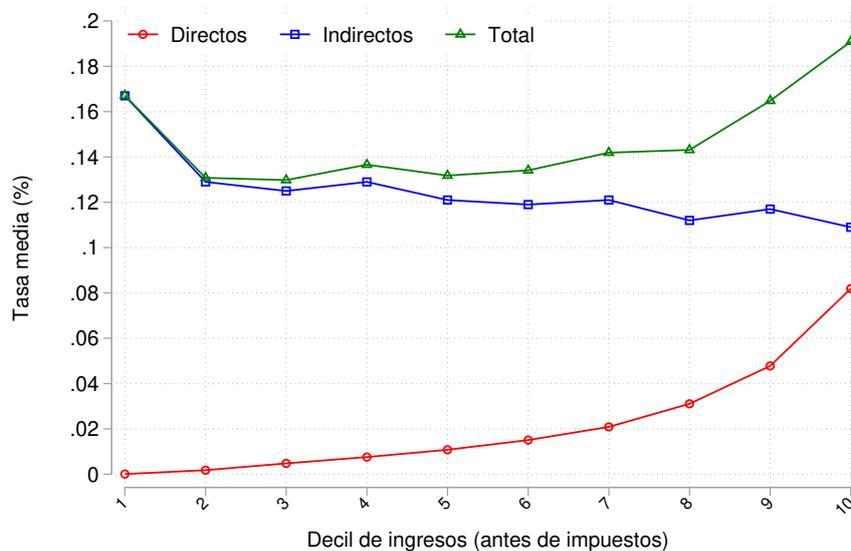
Cuadro 9: Impacto redistributivo de los impuestos al consumo (IVA + IMESI)

Deciles	Ingreso promedio		Tasa media	Part. en pago total	Participación en ingreso		
	Antes	Después			Antes	Después	Diferencia
1	7,777	6,478	16.7 %	4.6 %	2.0 %	1.9 %	-0.11 %
2	12,928	11,260	12.9 %	5.2 %	3.3 %	3.3 %	-0.04 %
3	17,631	15,427	12.5 %	6.3 %	4.5 %	4.5 %	-0.04 %
4	21,884	19,061	12.9 %	7.4 %	5.6 %	5.5 %	-0.07 %
5	26,552	23,339	12.1 %	8.0 %	6.8 %	6.8 %	-0.03 %
6	31,974	28,169	11.9 %	8.9 %	8.2 %	8.2 %	-0.01 %
7	38,077	33,469	12.1 %	10.1 %	9.8 %	9.7 %	-0.04 %
8	48,046	42,665	11.2 %	11.4 %	12.3 %	12.4 %	0.07 %
9	63,710	56,256	11.7 %	14.8 %	16.3 %	16.3 %	0.00 %
10	122,032	108,730	10.9 %	23.5 %	31.2 %	31.5 %	0.29 %
Promedio	39,056	34,481	2.2 %	100 %	100 %	100 %	-

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

Efecto conjunto impuestos directos e indirectos. Finalmente, en la Figura 17 presentamos la proporción destinada al pago de impuestos por decil de ingresos. La estructura progresiva de los impuestos a la renta (línea roja) combinado con el perfil regresivo de los impuestos indirectos (línea azul) genera una estructura de imposición total con forma de “U”. Los hogares que destinan mayor proporción de ingresos al pago de impuestos son los de los extremos: el decil 1 destina 17 % del total de sus ingresos, debido principalmente al pago de IVA; mientras que el decil 10 destina 19 % de su ingreso al pago de impuestos explicado principalmente por el peso del IVA y el IRPF.

Figura 17: Tasa media efectiva por decil de ingresos (impuestos totales)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

Este mismo perfil se observa al determinar los ganadores y perdedores en términos de apropiación del ingreso total a causa de la imposición total. Los dos deciles extremos reducen su participación en el ingreso, particularmente el decil 10 (caída de 1.3 p.p.). Los deciles medios, por otra parte, incrementan levemente su participación debido a su menor carga en impuestos indirectos y la baja proporción de hogares con pago de impuestos a la renta. Sin embargo, debido al mayor impacto en los hogares de mayores ingresos, en conjunto los impuestos tienen un efecto redistributivo (el índice de Gini se reduce desde 0.431 a 0.417).

En síntesis, el análisis redistributivo realizado a partir de la ECH confirma parte de los impactos esperados dada la estructura tributaria de Uruguay. El fuerte peso que representan en la recaudación los impuestos indirectos, afecta principalmente a los hogares de menores ingresos, y en particular al primer decil dado su importante Gasto en bienes gravados. Por otra parte, la progresividad generada por diseño en los impuestos directos, genera un efecto redistributivo positivo, principalmente debido al pago de IRPF de los deciles 9 y 10. Tanto el IASS como el IMESI tienen efectos moderados en la distribución del ingreso. En conjunto, la combinación de impuestos al consumo levemente regresivos e impuestos directos progresivos genera un perfil de tasas medias en forma de “U”, y un impacto redistributivo global positivo, con una reducción del Índice de Gini de 1.5 p.p.

Cuadro 10: Impacto redistributivo de los impuestos (directos + indirectos)

Deciles	Ingreso promedio		Tasa media	Part. en pago total	Participación en ingreso		
	Antes	Después			Antes	Después	Diferencia
1	7,777	6,477	16.7 %	3.3 %	2.0 %	2.0 %	-0.01 %
2	12,928	11,229	13.1 %	3.8 %	3.3 %	3.4 %	0.13 %
3	17,631	15,324	13.0 %	4.8 %	4.5 %	4.7 %	0.18 %
4	21,884	18,867	13.7 %	5.8 %	5.6 %	5.8 %	0.18 %
5	26,552	23,006	13.2 %	6.4 %	6.8 %	7.0 %	0.25 %
6	31,974	27,629	13.4 %	7.5 %	8.2 %	8.5 %	0.27 %
7	38,077	32,571	14.2 %	8.9 %	9.8 %	10.0 %	0.22 %
8	48,046	41,010	14.3 %	11.2 %	12.3 %	12.6 %	0.25 %
9	63,710	52,945	16.5 %	16.2 %	16.3 %	16.2 %	-0.11 %
10	122,032	97,706	19.1 %	32.2 %	31.2 %	29.9 %	-1.34 %
Promedio	39,056	32,672	2.2 %	100 %	100 %	100 %	-

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022 y ENGIH

6. Cambios recientes a los impuestos directos en Uruguay

La incorporación de la imposición directa progresiva a las rentas en Uruguay en el año 2007 implicó un cambio sustantivo en la capacidad re-distributiva del sistema impositivo de Uruguay. Desde su creación, el IRPF-IASS ha sufrido un conjunto de modificaciones relativamente menores pero con signos claramente definidos.

En el Cuadro [11](#) se indican las tasas y tramos del IRPF-II y el IASS. Como se discutirá en las subsecciones siguientes, por el propio diseño de las sucesivas modificaciones implementadas, el efecto redistributivo se incrementaría en las reformas pre-pandemia (por mayor progresividad en las tasas imponibles) y se reduciría en las pos-pandemia (en particular por el incremento del mínimo no imponible del IASS).

Este efecto esperado puede verse en el Cuadro [12](#), en el que con base en la ECH 2022, se simulan los efectos de las distintas estructuras ensayadas en la última década y media⁴. Del mismo se desprende que, en todos los casos cualquiera de las estructuras de tasas y tramos del IRPF-IASS implica una mejora en la distribución de los ingresos personales en relación a la situación sin IRPF-IASS. Por otra parte, el efecto distributivo se incrementa en 2012 y 2017,

⁴En todos los casos, se toma como escenario base la distribución del ingreso de 2022 en base a la encuesta de ese año, y se simula la distribución resultante de la aplicación de cada estructura de IRPF-II y IASS ensayada en el período, reportando la nueva distribución y la diferencia de apropiación en relación a la situación en ausencia de IRPF-II y IASS. Se simulan también los cambios en las deducciones, que no forman parte de lo descrito en el Cuadro [12](#)

lo que puede apreciarse por ejemplo en la mayor caída de la participación del 10% de más ingresos en relación a la situación sin reforma (la reducción era -1.1% en 2007, 1.3% en 2012 y 1.4% en 2017). Por el contrario, esta reducción en la participación se ve inalterada en la reforma efectuada en 2023, pero sí se ve que se incrementa la participación del decil 8 en en mayor medida en la reforma de 2023 en relación a la estructura de 2017, en tanto que la del decil 2 se incrementa en menor medida.

Cuadro 11: Tramos y tasas del IRPF-II y IASS

Pre 2012		2012-2016		2017-2022		2023+	
IRPF							
Tramos (BPC)	Tasa						
0-84	0 %	0-84	0 %	0-84	0 %	0-84	0 %
84-120	10 %	84-120	10 %	84-120	10 %	84-120	10 %
120-180	15 %	120-180	15 %	120-180	15 %	120-180	15 %
180-600	20 %	180-600	20 %	180-360	24 %	180-360	24 %
600-1200	22 %	600-900	22 %	360-600	25 %	360-600	25 %
1200+	25 %	900-1380	25 %	600-900	27 %	600-900	27 %
		1380+	30 %	900-1380	31 %	900-1380	31 %
				1380+	36 %	1380+	36 %
IASS							
Tramos (BPC)	Tasa						
0-96	0 %	0-96	0 %	0-96	0 %	0-108	0 %
96-180	10 %	96-180	10 %	96-180	10 %	108-180	10 %
180-600	20 %	180-600	20 %	180-600	24 %	180-600	24 %
600+	25 %	600+	25 %	600+	30 %	600+	30 %

Fuente: Elaboración propia en base a DGI.

De este modo, es posible establecer que con anterioridad a la pandemia, se incorporaron cambios en 2012 y 2017 que implicaron un incremento en su capacidad de recaudación y redistribución. Las modificaciones post-pandemia, en cambio, han apuntado directa o indirectamente a su debilitamiento. Las primeras se discuten con más detalle en la sección [6.1](#), en tanto que las segundas se discuten en las secciones [6.2](#) y [6.3](#).

Cuadro 12: Comparación efectos redistributivos IRPF-IASS (2007, 2012, 2017 y 2023)

Decil	Sin IRPF-IASS	IRPF-	Estructura 2007	Estructura 2012	Estructura 2017	Estructura 2023				
	% en total	Dif. Apropr.	% en total	Dif. Apropr.	% en total	Dif. Apropr.	% en total	Dif. Apropr.	% en total	Dif. Apropr.
1	2,0 %	0,0 %	2,1 %	0,1 %	2,1 %	0,1 %	2,1 %	0,1 %	2,1 %	0,1 %
2	3,3 %	0,0 %	3,4 %	0,1 %	3,5 %	0,1 %	3,5 %	0,2 %	3,5 %	0,1 %
3	4,5 %	0,0 %	4,7 %	0,2 %	4,7 %	0,2 %	4,7 %	0,2 %	4,7 %	0,2 %
4	5,6 %	0,0 %	5,8 %	0,2 %	5,8 %	0,2 %	5,8 %	0,2 %	5,8 %	0,2 %
5	6,8 %	0,0 %	7,0 %	0,2 %	7,0 %	0,2 %	7,0 %	0,2 %	7,0 %	0,2 %
6	8,2 %	0,0 %	8,4 %	0,2 %	8,4 %	0,2 %	8,4 %	0,3 %	8,4 %	0,3 %
7	9,8 %	0,0 %	9,9 %	0,2 %	10,0 %	0,2 %	10,0 %	0,2 %	10,0 %	0,2 %
8	12,3 %	0,0 %	12,4 %	0,1 %	12,4 %	0,1 %	12,5 %	0,1 %	12,5 %	0,2 %
9	16,3 %	0,0 %	16,2 %	-0,1 %	16,2 %	-0,1 %	16,2 %	-0,1 %	16,2 %	-0,1 %
10	31,2 %	0,0 %	30,2 %	-1,1 %	29,9 %	-1,3 %	29,8 %	-1,4 %	29,8 %	-1,4 %

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2022.

6.1. Modificaciones del IRPF – IASS pre-pandemia: 2012, 2017

La reforma 2012. En 2012 se llevó adelante una reforma en el IRPF categoría II, es decir, la parte del IRPF que grava los ingresos laborales. La reforma, tal como se indica en el Cuadro [11](#), implicó cambios en el penúltimo y último tramos impositivos, aquellos que iban desde 600 a 1200 BPC de ingreso anual, y de 1200 BPC y más. Así, se creó un nuevo tramo a partir de 900 BPC hasta 1380 a una tasa de 25 %, y uno adicional de 1380 y más con una tasa de 30 %. De este modo, aquellos que ganaban entre 900 y 1200 BPC al año vieron su impuesto incrementado (en ese tramo de ingresos) en 3 %, en tanto que aquellos que ganaban 1380 y más, lo vieron incrementado en un 5 % adicional.

Es importante destacar varios puntos relativos a esta reforma. En primer lugar, dado que se incrementan las tasas para algunos tramos de ingresos y se crea un nuevo tramo superior con una tasa superior a la anterior tasa máxima, el propio diseño de la reforma es de naturaleza progresiva. Por otro lado, todos los individuos afectados se encuentran dentro del 1 % de trabajadores formales con ingresos más elevados. Así, si bien la reforma es progresiva por incrementar las tasas impositivas de los y las trabajadores de mayores ingresos, el efecto redistributivo es muy moderado justamente porque la base imponible, esto es, la cantidad de individuos es muy limitada, como se aprecia en el Cuadro [12](#) y el Cuadro [13](#), este último elaborado en base a

registros tributarios, que permiten una evaluación más precisa de los cambios en los grupos de altos ingresos.

Cuadro 13: Efecto redistributivo de la imposición directa, 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
50 % inferior	4.38 %	4.71 %	4.68 %	4.82 %	4.79 %	5.26 %	5.02 %	5.22 %
50 - 90	3.81 %	3.94 %	3.79 %	3.69 %	3.50 %	3.65 %	3.30 %	3.34 %
90 - 99	-3.58 %	-3.64 %	-4.05 %	-4.16 %	-4.14 %	-4.61 %	-4.58 %	-4.49 %
Top 10	-5.04 %	-5.31 %	-5.48 %	-5.44 %	-5.45 %	-5.75 %	-5.40 %	-5.19 %
Top 5	-6.68 %	-6.99 %	-6.98 %	-6.80 %	-6.84 %	-7.05 %	-6.47 %	-6.15 %
Top 1	-8.31 %	-9.03 %	-8.50 %	-8.20 %	-8.36 %	-8.14 %	-7.03 %	-6.50 %
Top 0.5	-8.42 %	-9.39 %	-8.53 %	-8.35 %	-8.19 %	-8.00 %	-6.75 %	-6.21 %
Top 0.1	-7.14 %	-8.96 %	-7.12 %	-6.92 %	-5.99 %	-5.92 %	-4.75 %	-4.40 %
Gini	-0.015	-0.016	-0.017	-0.017	-0.017	-0.018	-0.017	-0.017

Fuente: [Burdín y cols. \(2022\)](#). Estimaciones en base a registros tributarios de DGI.

La reforma 2017. Tal como se observa en el Cuadro [11](#), las modificaciones introducidas desde 2017 implicaron una nueva modificación de tramos y tasas del IRPF-II, esta vez el cuarto tramo fue subdividido en dos, y todas las tasas desde este punto en adelante se incrementaron, alcanzando una tasa marginal de 36 % tras una suba de 6 puntos porcentuales. En el caso del IASS, no se implementaron modificaciones en los tramos pero sí en las tasas impositivas, que suben en los dos últimos tramos 4 y 5 puntos porcentuales respectivamente⁵.

En los ingresos por capital, si bien el IRPF-I no sufrió modificaciones en las tasas impositivas, sí se instrumentó un cambio en los criterios para distribución de utilidades. Como se señaló en la sección [3](#), los ingresos por capital tributan IRAE a nivel de las empresas, y luego IRPF-I en cuanto se distribuyen utilidades a sus accionistas. Tal como ha sido documentado en diversos trabajos ([Burdín y cols., 2022](#); [De Rosa, Sinisclachi, Vilá, Vigorito, y Willebald, 2018](#)), hasta 2016 eran muy pocas las empresas que efectivamente distribuían utilidades, lo que llevó a que en la reforma de ese año se incorporara una disposición que consideraba que los resultados positivos de las empresas que no fueran reinvertidos como distribuidos de hecho. Este cambio, de ser efectivo, implicaría seguramente una mayor distribución de utilidades y por tanto una mayor incidencia del IRPF-I, asumiendo como contrafactual que esos ingresos no distribuidos

⁵La reforma también implicó un cambio en la forma en que se computaban las deducciones, que pasó a regirse por dos tramos con un umbral de 15 BPC como en la actualidad, a 10 y 8 % respectivamente (sobre 13 BPC en el caso de los menores a cargo).

estaban ya de hecho a disposición de los dueños de las empresas.

Estas modificaciones, por diseño, implican un fortalecimiento de la imposición directa tanto en términos de su recaudación potencial como de su efecto re-distributivo, en la medida que le otorgan mayor progresividad al conjunto de IRPF en sus dos categorías y al IASS. Para realizar un análisis detallado de este efecto redistributivo, lo ideal es contar con registros tributarios de la DGI, que solo se han hecho disponibles hasta el año 2016, de modo que resulta difícil establecer con precisión en qué medida contribuyen a reducir la desigualdad y, en particular, participación de los grupos de altos ingresos en el ingreso total. De todos modos, el Cuadro [12](#) ya comentado, construido en base a la ECH, permite apreciar con claridad el mayor efecto distributivo de la estructura 2017 del IRPF-II y IASS.

6.2. El impuesto COVID

En el marco de las etapas iniciales de la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020 se anunció la creación de un “Fondo Coronavirus”, a ser financiado en parte por un impuesto transitorio que gravaría salarios de los trabajadores del sector público, excluyendo al personal de salud, y a las pasividades. En base a [De Rosa, Vigorito, y Vilá \(2020\)](#), en esta sección discutimos la ubicación en la distribución personal del ingreso de quienes aportaron a este “Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19” (impuesto COVID en adelante), con especial foco en los trabajadores del sector público con salarios superiores al umbral contributivo estipulado en \$120.000 nominales (\$80.000 pesos líquidos).

Los tramos y tasas del impuesto COVID se presentan en el Cuadro [14](#). Vale señalar que dichas franjas no se correspondían con la estructura IRPF o del IASS. El mínimo imponible de \$20.000 nominales seleccionado como umbral para el gravamen era cercano al umbral de la cuarta franja de IRPF (límite de \$135.570), al tiempo que se encontraba dentro de la segunda franja de IASS (que grava los ingresos entre \$67.785 y \$225.950 nominales). A la vez, se basa tasas promedio, en lugar de las tasas progresivas que se aplican en la imposición a la renta.

De acuerdo a la ECH, los asalariados públicos (excluyendo el sector salud) representaban aproximadamente el 14 % del total de personas ocupadas y el 20 % de los trabajadores formales. El grupo se ubicaba principalmente por encima de la mediana (deciles 6 a 10), tanto en el caso de la distribución de las remuneraciones laborales, como las totales (incluyendo, además,

Cuadro 14: Tramos salariales y tasas de aporte. Impuesto COVID

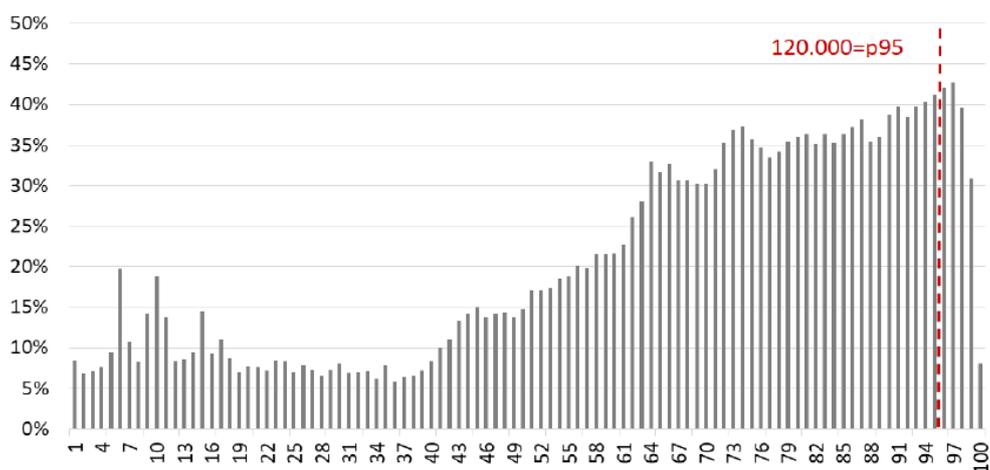
Tramo de ingreso nominal mensual	Tasa
0-120.000	0 %
120.000-130.000	5 %
130.000-150.000	10 %
150.000-180.000	15 %
Más de 180.000	20 %

Fuente: Elaboración propia en base a [De Rosa y cols.](#) (2020)

jubilaciones y rentas provenientes del capital).

En base a los micro-datos tributarios de la Dirección General Impositiva correspondientes a 2016 (actualizados a valores de febrero 2020 en ambos casos), se observaba que aproximadamente 20.000 trabajadores del sector público, sin considerar al sector salud, superaban los \$120.000 pesos mensuales nominales (8% del total de trabajadores públicos), y por lo tanto serían contribuyentes del gravamen propuesto. Estos montos corresponderían a los ingresos del 5% de mayores ingresos laborales. En la Figura 18 se ilustra la proporción de ocupados en el sector público en los correspondientes percentiles.

Figura 18: Proporción de trabajadores del sector público (excluyendo salud) por percentil de ingreso laboral formal. 2016 (valores de febrero 2020)

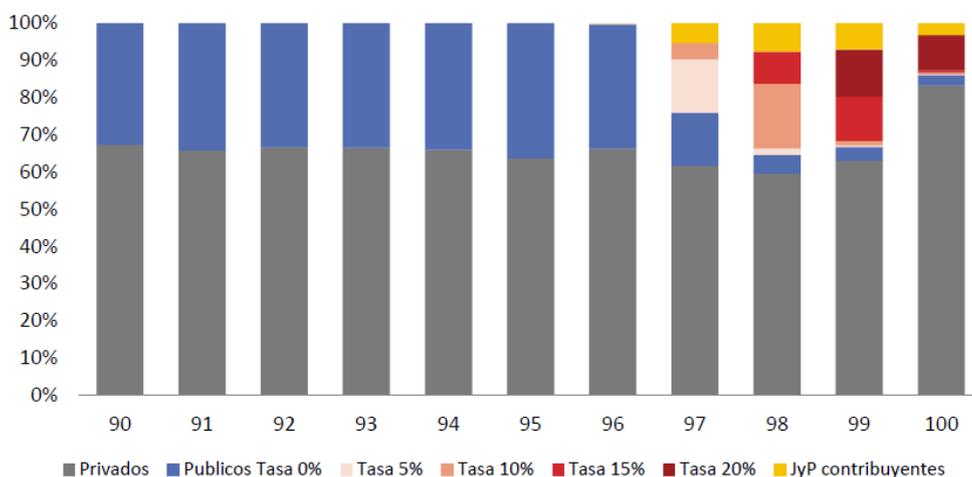


Fuente: [De Rosa y cols.](#) (2020)

En la Figura 19 se representa la distribución de perceptores de remuneraciones en el último

decil de ingresos totales, según su condición de contribuyentes al impuesto COVID. Este análisis pone de relieve dos aspectos centrales. En primer lugar, al considerar la totalidad de la distribución de ingresos, se observa que la población objetivo se concentran en los últimos cuatro percentiles de la distribución de ingresos (4% superior). A la vez, el porcentaje de potenciales contribuyentes en el decil más alto y, en particular, dentro del 4% superior es minoritaria. Únicamente uno de cada tres perceptores de ingreso de este grupo estaría gravado por el impuesto. En particular dentro del 1% superior, la abrumadora mayoría (85%) de los integrantes del grupo no se verá afectada por este impuesto.

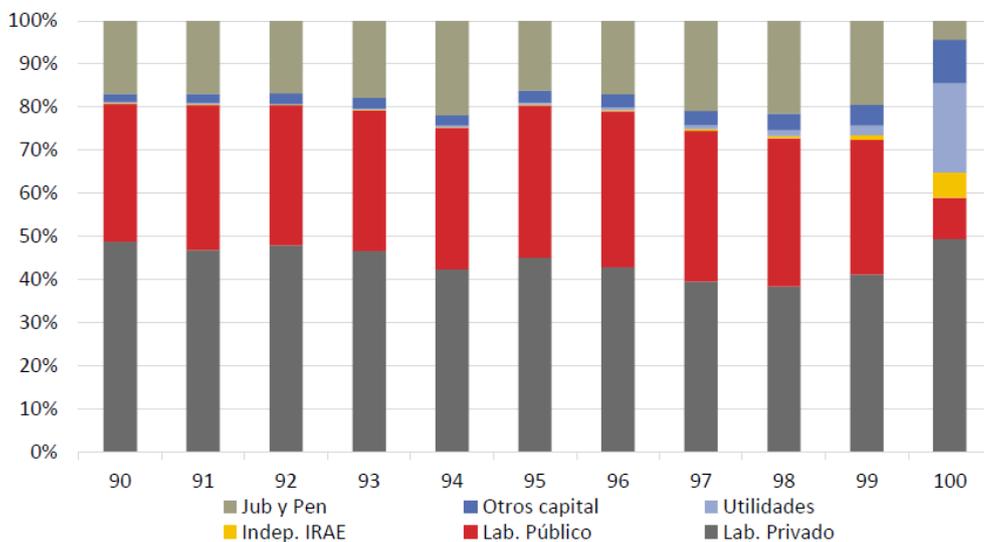
Figura 19: Porcentaje de contribuyentes al impuesto COVID en el total de perceptores de ingresos reportados a DGI en el decil 10, según nivel de gravamen.



Fuente: De Rosa y cols. (2020)

En la Figura 20 se muestra la composición de los ingresos del decil superior de ingresos totales, donde se observa que la participación de los ingresos laborales públicos es del entorno del 30% en promedio, pero cae abruptamente en el 1% superior, donde ganan participación relativa otras fuentes de ingreso, en particular los ingresos por capital.

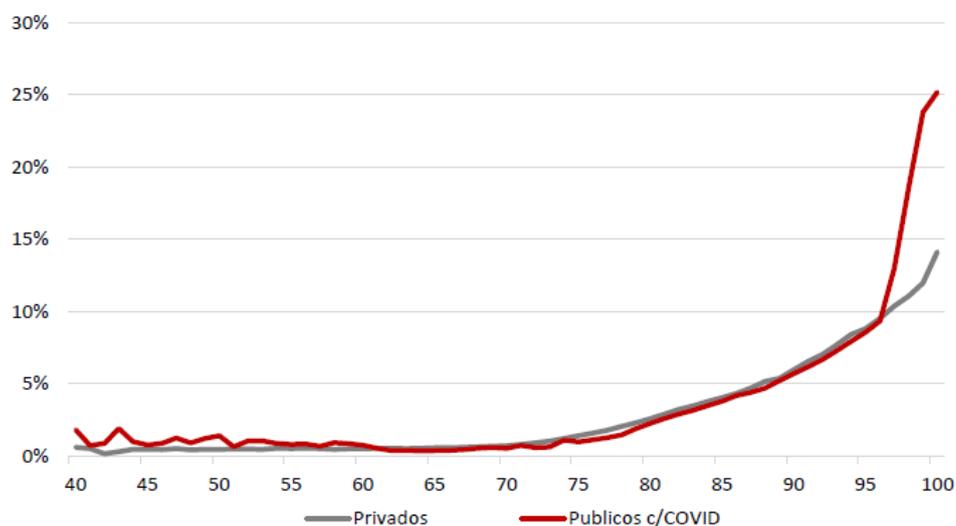
Figura 20: Composición de los ingresos por fuente según percentil en el 10 % superior de ingresos totales.



Fuente: De Rosa y cols. (2020)

Los problemas de equidad horizontal pueden apreciarse con claridad en el Gráfico 21. Mientras que un trabajador público ubicado en el percentil de mayores ingresos debe afrontar una tasa efectiva del 20 %, quienes perciban iguales ingresos, pero estén insertos en el sector privado o reciban rentas del capital (por ejemplo, intereses de bonos, alquileres o dividendos) no aportarán al impuesto COVID. La constatación anterior genera una brecha en el pago de impuesto entre asalariados públicos y privados con niveles de ingreso similares. En el caso de los sectores de mayores ingresos (1 % superior), los contribuyentes del sector público pagarán cerca de 25 % de su ingreso en impuestos a la renta (IRPF + impuesto COVID). Esto implica que se ubicará 10 puntos por encima de la contribución de los perceptores de iguales niveles de ingreso ocupados en el sector privado al IRPF (25 % vs 14 % en promedio en el último percentil). A modo de ilustración, un trabajador del sector público con un ingreso nominal mensual de \$150.000 pagaría el 26 % de su salario por concepto de impuesto a la renta (IRPF + impuesto COVID), mientras que, la tasa efectiva para un trabajador privado del mismo nivel de ingresos, sería del 12 %. De esta manera, para pagar una tasa de 26 %, un trabajador del sector privado debería percibir aproximadamente \$500.000 mensuales.

Figura 21: Tasas efectivas de impuesto COVID e IRPF según percentil de ingreso total. Perceptores formales. 2016 (valores de febrero 2020).



Fuente: De Rosa y cols. (2020)

6.3. Los cambios tributarios de 2023 (modificación de IRPF cat. II - IASS)

En 2023, se instrumentó una rebaja del IRPF-II y el IASS. En el primer caso, ésta operó mediante el incremento de la tasa que se aplica a las deducciones de 10 a 14 % y el incremento a 20 BPC de las deducciones por menores, en tanto que en el caso del IASS, se incrementó el mínimo no imponible de 96 a 108 BPC anuales (8 a 9 mensuales). Así, por construcción, esa reducción implica que quienes los favorecidos por las medidas pertenecen al 35 % de los trabajadores formales de mayores ingresos, y al 25 % de quienes perciben jubilaciones y pensiones.

El debilitar al IRPF y al IASS se traduce de forma casi inmediata en una presión al alza sobre la desigualdad, en la medida que el 80 % de quienes ganan algo con la reforma se ubica en el 20 % de trabajadores y jubilados de mayores ingresos. Sin embargo, las modificaciones fueron de una magnitud tan moderada que su efecto distributivo es muy marginal: la relación entre el 10 % de los trabajadores de mayores y menores ingresos pasaría de 25,28 a 25,31 y en el caso de quienes perciben jubilaciones, aumentaría de 9,62 a 9,67⁶. Aunque la dirección es inequívoca, el efecto es magro porque magra fue la magnitud de los cambios.

⁶Esta sección se basa en cálculos realizados para la nota de La Diaria “Desigualdad: la dimensión ausente en la propuesta de modificación del IRPF y el IASS”, disponible en: <https://shorturl.at/gJ012>

7. Consideraciones finales

En este documento se presentaron las principales características del sistema tributario de Uruguay en comparación con la región y el mundo, con énfasis en su efecto redistributivo. Del análisis, en línea con la evidencia acumulada hasta el momento, de la cual este trabajo también se nutre, resulta que el efecto distributivo de los impuestos es aún moderado. La imposición a la renta continúa siendo el principal herramienta distributiva de origen tributario con la que cuenta el Estado uruguayo, por lo que cualquier esfuerzo redistributivo debe necesariamente involucrar un fortalecimiento de la misma.

Uruguay enfrenta un triple desafío de reducir la desigualdad, promover un crecimiento económico sostenido y recaudar recursos económicos para hacer frente a desafíos relevantes en materia de políticas públicas. Conforme el país se acerca a cumplir veinte años de su última reforma tributaria mayor, se vuelve crecientemente necesario volver estudiar el sistema tributario en su conjunto para que fortalezca su capacidad distributiva y recaudatoria, y este documento intenta ser una contribución en esa dirección.

Referencias

- Amarante, V., Bucheli, M., Olivieri, C., y Perazzo, I. (2011). Distributive impacts of alternative tax structures: the case of Uruguay. *Documento de Trabajo/FCS-DE; 9/11*.
- Amarante, V., y Scalese, F. (2022). *Tax-benefit responses in Uruguay during the COVID-19 pandemic* (n.º 2022/161). WIDER Working Paper.
- Arulampalam, W., Devereux, M. P., y Maffini, G. (2012). The direct incidence of corporate income tax on wages. *European Economic Review*, 56(6), 1038–1054.
- Barreix, A., Benítez, J. C., y Pecho, M. (2017). Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact.
- Bergolo, M., Burdin, G., De Rosa, M., Giacobasso, M., Leites, M., y Rueda, H. (2022). How do top earners respond to taxation? Evidence from a tax reform in Uruguay. *Evidence from a Tax Reform in Uruguay (June 11, 2022)*.
- Besley, T. J., y Rosen, H. S. (1999). Sales taxes and prices: an empirical analysis. *National Tax Journal*, 52(2), 157–178.
- Bingley, P., y Lanot, G. (2002). The incidence of income tax on wages and labour supply. *Journal of Public Economics*, 83(2), 173–194.
- Brittain, J. A. (1971). The incidence of social security payroll taxes. *The American Economic Review*, 61(1), 110–125.
- Bucheli, M., Lara Ibarra, G., y Tuzman Fernández, D. (2020). *Assessing the effects of fiscal policies on poverty and inequality: The case of Uruguay* (Inf. Téc.). The World Bank.
- Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M., y Amábile, F. (2014). Social spending, taxes, and income redistribution in Uruguay. *Public Finance Review*, 42(3), 413–433.
- Burdín, G., De Rosa, M., Vigorito, A., y Vilá, J. (2022). Falling inequality and the growing capital income share: Reconciling divergent trends in survey and tax data. *World Development*, 152, 105783.
- Carbonnier, C., Malgouyres, C., Py, L., y Urvoy, C. (2022). Who benefits from tax incentives? The heterogeneous wage incidence of a tax credit. *Journal of Public Economics*, 206, 104577.
- CEPAL. (2023). Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 2023.
- Corbacho, A., Cibils, V. F., y Lora, E. (2013). Recaudar no basta.

- De Rosa, M., Sinisclachi, S., Vilá, J., Vigorito, A., y Willebald, H. (2018). La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay; futuro en foco. *Cuadernos Sobre Desarrollo Humano: Montevideo, Uruguay*.
- De Rosa, M., Vigorito, A., y Vilá, J. (2020). *El proyecto de impuesto emergencia sanitaria covid-19 y la distribución del ingreso: elementos para el debate*. <https://fcea.udelar.edu.uy/difusion/novedades-dpto-economia/5717-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html>.
- De Rosa, M., y Vilá, J. (2023). Beyond tax-survey combination: inequality and the blurry household-firm border. *The Journal of Economic Inequality*, 1–36.
- Dwenger, N., Steiner, V., y Rattenhuber, P. (2019). Sharing the burden? empirical evidence on corporate tax incidence. *German Economic Review*, 20(4), e107–e140.
- Fuest, C., Peichl, A., y Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P., y Martner Fanta, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de américa latina*. Cepal.
- Gruber, J. (1997). The incidence of payroll taxation: evidence from chile. *Journal of labor economics*, 15(S3), S72–S101.
- Lustig, N., y Pereira, C. (2017). Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in argentina, bolivia, brazil, mexico, peru, and uruguay: An overview. *Latin America Since the Left Turn, University of Pennsylvania Press: Philadelphia*, 33–46.
- Lustig, N., Pessino, C., y Scott, J. (2014). The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in argentina, bolivia, brazil, mexico, peru, and uruguay: Introduction to the special issue. *Public Finance Review*, 42(3), 287–303.
- Poterba, J. M. (1996). Retail price reactions to changes in state and local sales taxes. *National Tax Journal*, 49(2), 165–176.
- Suárez Serrato, J. C., y Zidar, O. (2016). Who benefits from state corporate tax cuts? a local labor markets approach with heterogeneous firms. *American Economic Review*, 106(9), 2582–2624.

A. Tasa de IMESI y margen de comercialización

Cuadro 15: Tasas de IMESI por producto

Código del artículo	Producto	Tasa IMESI	Margen de com. y transp.
1181010	Azúcar blanco refinada	0,04	
1181020	Azucares, otros		
01251010	Aguas de mesa		0,074
01261010	Jugos naturales (líquidos)	0,11	
01261030	Jugos concentrados líquidos		
02131020	Cerveza sin alcohol		
07223010	Lubricantes, aceite y cambio de aceite	0,15	0,042
12121010	Afeitadora, cortadora de pelo		
12131081	Toallas húmedas (mano, rostro, bebé)		
12131082	Artículos de tocador y de cuidado personal		
12132020	Toallas higiénicas femeninas, protectores diarios, tampones		
12133010	Cosméticos y perfumes	0,2	0,153
12133020	Cremas para la piel (hidratantes, nutritivas)		
12133030	Bronceadores y protectores solares		
12133040	Productos para depilación		
12133050	Cremas y otros productos para el tratamiento de la piel		
12133060	Tintas, gel, cera, espuma, modelador para el cabello		
02111030	Licores y similares		
02121010	Vino	0,202	0,209
02121020	Vermouth		
02121030	Sidra, champagne, espumante		
02131010	Cerveza con alcohol	0,27	0,088
02221020	Tabaco para pipa y para armar	0,28	0,138
01241010	Refrescos		
01241020	Refrescos diet		
01261040	Jugos no concentrados artificiales líquidos	0,3	0,074
01261050	Bebidas no alcohólicas, otras (Terma, malta, energizantes)		
07222010	Gas Oil, para transporte personal		0,3
02221010	Cigarros, habanos	0,41	0,138
07111010	Automóvil o camioneta, compra		
07111020	Venta de autos y camionetas		
07121010	Moto hasta 50 cc, compra		
07121020	Moto de más de 50 cc, compra	0,65	0,123
07121030	Venta de motos		
07141010	Equipos de transporte personal		
07141030	Venta de otros vehículos		
02211010	Cigarrillos con filtro	0,7	0,138
02211020	Cigarrillos, papel para (hojillas)		
02111010	Bebidas alcohólicas blancas	0,85	0,131
02111020	Whisky		
07221010	Nafta, para transporte personal	1,23	0,042

Fuente: Elaboración propia en base al Título 11.