

## ¿POR QUÉ DESDE FECOVI RECLAMAMOS LA EXONERACIÓN DEL IVA A LOS MATERIALES DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS COOPERATIVAS Y AL PAGO DE HONORARIOS DE LOS IAT?

### Argumentos jurídicos

Dra Mariana Galván. <sup>1</sup>

Desde FECOVI incluimos dentro de nuestra plataforma reivindicativa la exoneración del IVA a los materiales de la construcción y al pago del IVA de honorarios de los IAT. Este reclamo responde a una necesidad básica del movimiento cooperativo de vivienda y sobre todo a principios constitucionales que vienen siendo vulnerados.

A saber: La exclusión de las cooperativas de viviendas del régimen de la **Ley de Vivienda Promovida** en Uruguay ha sido motivo de debate en los últimos años. Esta ley, que originalmente fué pensada para incentivar la inversión privada en viviendas de interés social, ha sido diseñada con un enfoque orientado principalmente a **promotores inmobiliarios e inversores privados**, mediante beneficios fiscales y facilidades para la construcción, refacción o alquiler de viviendas.

Las razones por las que las cooperativas quedaron fuera del régimen de vivienda promovida incluyen:

1. **Enfoque de la ley:** La Ley N.º 18.795<sup>2</sup> está centrada en atraer capital privado para dinamizar el mercado inmobiliario, especialmente en zonas urbanas con infraestructura. Las cooperativas, al no tener fines de lucro y operar bajo principios de ahorro previo o de ayuda mutua, no encajan fácilmente en este esquema de incentivos fiscales orientado al lucro .
2. **Marco legal propio:** Las cooperativas de vivienda ya están reguladas por la Ley N.º 18.407<sup>3</sup>, que establece un régimen específico para su funcionamiento, incluyendo beneficios y obligaciones distintas a las de los desarrolladores privados.
3. **Diferencias en la lógica de acceso a la vivienda:** Mientras que la vivienda promovida se basa en la oferta de unidades habitacionales para venta o alquiler en el mercado, **las cooperativas funcionan bajo un modelo de propiedad colectiva y uso**, lo que complica su inclusión en un régimen pensado para la comercialización directa.

---

<sup>1</sup> Presidenta de FECOVI-(Federación de Cooperativas de Vivienda de usuarios por Ahorro Previo. Período 2022-actualidad)

<sup>2</sup> [Ley de viviendas promovidas](#)

<sup>3</sup> [Ley N° 18407](#)

4. **Críticas y reclamos:** Diversos actores sociales han señalado que **esta exclusión limita el acceso a la vivienda para sectores populares y medios que no pueden acceder a créditos bancarios o al mercado formal**. Se ha reclamado una mayor integración de modelos cooperativos en las políticas públicas de vivienda<sup>4</sup>.

## CRÍTICAS POR PARTE DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN URUGUAY:

La **exoneración del IVA a los materiales de construcción para cooperativas de vivienda** en Uruguay ha sido una **reivindicación histórica** de organizaciones como FECOVI, FUCVAM, en la actualidad este reclamo ha sido llevado adelante también por COVIPRO Y PVS y recientemente ha vuelto al centro del debate político.

### ¿Por qué se plantea esta exoneración?

1. **Reducción de costos para las familias:** En su momento quien fuera precandidata, actual vicepresidenta de la República la Ing. Carolina Cosse Garrido, argumentó que esta medida permitiría reducir en aproximadamente un **10% la cuota mensual** que pagan los cooperativistas que no reciben subsidios<sup>5</sup>.
2. **Equidad en el acceso a la vivienda:** Las cooperativas de vivienda, **al no tener fines de lucro** y estar basadas en el ahorro previo y/o la ayuda mutua, **buscan garantizar el derecho a la vivienda para sectores medios y populares**. La exoneración del IVA se ve como una forma de **nivelar el terreno frente al sector privado**, que ya recibe beneficios fiscales bajo la Ley de Vivienda Promovida.
3. **Apoyo a un modelo solidario:** Desde el movimiento cooperativo se sostiene que **el Estado debe fomentar modelos de vivienda que prioricen el uso sobre el lucro**, y que la exoneración del IVA es una forma de **reconocer y fortalecer ese modelo**<sup>6</sup>.

### ¿Por qué algunos consideran que es injusta?

Quienes critican esta exoneración suelen argumentar:

- **Trato desigual frente a otros ciudadanos:** Algunos sectores consideran que exonerar el IVA a un grupo específico puede ser injusto si otros ciudadanos que construyen o refaccionan sus viviendas no reciben el mismo beneficio.

<sup>4</sup> [Cooperativas de Vivienda: Una Alternativa Viable para la Clase Obrera sin Acceso a Créditos | EL PUEBLO](#)

<sup>5</sup> [Cosse a cooperativas: exoneración de IVA y línea de crédito. Cosse planteó exonerar a cooperativas de vivienda del IVA en compra de materiales](#)

<sup>6</sup> [Luego de una gran victoria. FUCVAM irá por un verdadero Fondo Nacional de Viviendas y la quita del IVA en los materiales de construcción.](#)

- **Impacto fiscal:** Se cuestiona si el Estado puede sostener esta exoneración sin afectar otros programas sociales o sin aumentar la carga tributaria en otros sectores.
- **Distorsión del mercado:** Desde una perspectiva más liberal, se podría argumentar que este tipo de beneficios puede distorsionar la competencia en el sector de la construcción.

En resumen, la medida busca **abaratar el acceso a la vivienda cooperativa**, pero su justicia o injusticia depende del marco ideológico desde el cual se la evalúe.

## **Exoneración del IVA a los servicios de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) para cooperativas de vivienda**

### **Descripción del problema**

Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua y por ahorro previo, reguladas por la Ley 18.407, cumplen un rol fundamental en el acceso a la vivienda digna en Uruguay. Sin embargo, enfrentan una carga impositiva injusta en comparación con otros modelos de construcción, como los proyectos privados bajo la Ley 18.795 (Vivienda de Interés Social), que gozan de múltiples exoneraciones fiscales, incluido el IVA.

Una de las principales inequidades es la no exoneración del IVA sobre los servicios prestados por los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), que son obligatorios para las cooperativas y fundamentales para garantizar la calidad técnica, legal y social de los proyectos.

### **Propuesta concreta**

Solicitamos que se incluya en el próximo Plan Quinquenal de Vivienda 2025–2030 una modificación normativa que exima del pago del IVA a los materiales de construcción y a los honorarios de los IAT cuando estos sean contratados por cooperativas de vivienda.

### **Argumentos de apoyo**

- Equipararía las condiciones fiscales entre cooperativas y privados.
- Reduciría los costos de construcción para las familias cooperativistas.
- Fortalecería el modelo de ayuda mutua, ahorro previo y autogestión.
- No implica una renuncia fiscal significativa, dado el volumen limitado de estos servicios.

Esta propuesta cuenta con el respaldo de múltiples cooperativas y

organizaciones del movimiento cooperativo como FECOVI, y ha sido planteada en diversas instancias de diálogo con autoridades.

**Ahora debemos analizar por qué la exclusión de las Cooperativas de vivienda en la Ley de Vivienda Promovida es un reclamo por parte de las Federaciones y se entiende es violatoria a la Constitución y Leyes específicas:**

### **1. Principio de igualdad**

La **Constitución de la República Oriental del Uruguay** y la **Ley N.º 18.407** (Ley de Cooperativas) reconocen a las cooperativas como **instrumentos de interés general** y promueven su desarrollo como forma de organización económica y social. El artículo 2 de esta ley declara que:

*“El Estado garantizará y promoverá la constitución, el libre desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas, en todas sus expresiones económicas y sociales.” (Ley N.º 18.407)*

Por lo que excluir a las cooperativas de beneficios fiscales que sí se otorgan a promotores privados podría interpretarse como una **violación del principio de igualdad ante la ley**, especialmente si ambas figuras persiguen fines similares (acceso a la vivienda) pero se les otorgan **tratamientos fiscales desiguales**.

### **Ley de Vivienda de Interés Social (Ley N.º 18.795)**

Esta ley establece que los beneficios fiscales pueden extenderse a proyectos de cooperativas de vivienda, **siempre que sean declarados promovidos por el Poder Ejecutivo**. El artículo 3 menciona explícitamente que:

*“En el caso de las cooperativas, se considerarán los proyectos destinados al uso y goce de los socios cooperativistas.”<sup>7</sup>*

Pero, sin embargo, en la práctica, muchas cooperativas **no acceden a estos beneficios**, ya sea por trabas administrativas, criterios restrictivos o decisiones políticas. Esto ha generado reclamos por parte de organizaciones como FECOVI y FUCVAM, que consideran que se está **desnaturalizando el espíritu original de la ley**, que era facilitar el acceso a la vivienda para sectores populares.

**¿Se trata entonces de una violación del espíritu de la ley?**

---

<sup>7</sup> [Ley N.º 18.795 ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL](#)

Si bien no hay una prohibición explícita, la **exclusión de facto** de las cooperativas de ciertos beneficios (como la exoneración del IVA a materiales) puede considerarse una **violación del espíritu de la ley**, que busca promover el acceso equitativo a la vivienda y reconoce a las cooperativas como actores legítimos en ese proceso.

## **Argumento Jurídico sobre la Violación del Principio de Igualdad en la Exclusión de las Cooperativas de Vivienda de Beneficios Fiscales**

### **I. Introducción**

La exclusión de las cooperativas de vivienda del régimen de exoneraciones fiscales, en particular de la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre materiales de construcción, y honorarios de los IAT que contraten las Cooperativas de vivienda constituye una medida que vulnera el principio de igualdad consagrado en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, así como los principios rectores de la Ley N.º 18.407 (Ley de Cooperativas) y la Ley N.º 18.795 (Ley de Vivienda de Interés Social).

### **II. Violación del Principio de Igualdad**

El artículo 8 de la Constitución establece que “todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”. La exclusión de las cooperativas de vivienda de beneficios fiscales que sí se otorgan a promotores privados configura una discriminación arbitraria, en tanto se otorga un trato desigual a sujetos que persiguen fines equivalentes: la construcción de viviendas de interés social. El **principio de igualdad tributaria en Uruguay** se basa en el artículo 8 de la Constitución de la República, En el ámbito tributario, este principio se traduce en la idea de que **a igual manifestación de capacidad contributiva, debe corresponder igual obligación tributaria.**

#### **Aspectos clave del principio de igualdad tributaria:**

##### **1. Igualdad en la ley:**

- Se refiere a que las normas tributarias deben ser redactadas de forma general y abstracta, sin discriminaciones arbitrarias.
- El legislador debe respetar este principio al crear las leyes.

##### **2. Igualdad ante la ley:**

- Implica que la aplicación de las normas debe ser equitativa en los casos concretos.
- Las autoridades fiscales deben tratar de forma igual a quienes se encuentren en situaciones equivalentes.

### 3. **Capacidad contributiva:**

- Es un criterio fundamental para justificar diferencias en el tratamiento tributario.
- Las categorías tributarias deben reflejar diferencias reales en la capacidad económica de los contribuyentes.

### 4. **Prohibición de discriminación arbitraria:**

- No se pueden establecer diferencias basadas en ocupación, función, o cualquier otro criterio que no tenga relación con la capacidad contributiva.

Este principio también se relaciona con otros como la **proporcionalidad** y la **generalidad**, que buscan asegurar que el sistema tributario sea justo y equitativo. El **principio de proporcionalidad tributaria en Uruguay** es un pilar fundamental del sistema tributario y se relaciona estrechamente con la justicia fiscal. Este principio implica que los tributos deben guardar una **relación razonable y equilibrada** entre la carga impositiva impuesta y la capacidad económica del contribuyente.

En el ámbito tributario, este principio se aplica tanto en la **creación de tributos** como en su **aplicación y fiscalización**. Por ejemplo, el **Código Tributario uruguayo** y la jurisprudencia del **Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)** han reconocido la importancia de que las medidas fiscales sean proporcionales al fin que persiguen.

### **Aplicaciones prácticas**

1. **Determinación de tributos:** La administración tributaria debe aplicar sanciones o ajustes que sean proporcionales a la infracción o al incumplimiento detectado.
2. **Medidas de fiscalización:** Las facultades de control del fisco deben ejercerse sin excesos, respetando los derechos del contribuyente.
3. **Diseño de impuestos:** Las tasas y bases imponibles deben reflejar la capacidad contributiva real, evitando cargas excesivas o desiguales.

### **Jurisprudencia y doctrina**

El principio de proporcionalidad ha sido invocado en casos ante el TCA, especialmente cuando se discute la razonabilidad de sanciones o ajustes fiscales. También se menciona en presentaciones académicas y técnicas como las del Dr. Leonardo Costa, quien destaca su relevancia en el procedimiento de determinación tributaria.

- **Exonerar a grandes inversores privados** que construyen viviendas de lujo puede considerarse **desproporcionado**, si el objetivo de la ley es facilitar el acceso a la vivienda.
- **Excluir a las cooperativas**, que sí cumplen con ese objetivo social, puede ser visto como una **omisión injustificada** y contraria al principio de proporcionalidad, ya que se les impone una carga tributaria mayor a pesar de que su función es más alineada con el espíritu de la ley.

### **Posible inconstitucionalidad**

Esta situación podría incluso ser cuestionada por violar el **principio de igualdad tributaria**, ya que se estaría tratando de forma desigual a sujetos que se encuentran en una situación más alineada con el fin de la norma (las cooperativas) frente a otros que no lo están (inversores privados de alto poder adquisitivo).

### **III. Desnaturalización de la Ley de Interés Social**

La Ley N.º 18.795 fue concebida para facilitar el acceso a la vivienda digna, especialmente para sectores de ingresos medios y bajos. Si bien contempla la posibilidad de incluir a cooperativas, en la práctica se ha restringido su acceso a los beneficios fiscales, lo que contradice el espíritu de la norma. Esta exclusión de facto desnaturaliza el objetivo de la ley y favorece un modelo de desarrollo inmobiliario orientado al lucro, en detrimento de formas solidarias y autogestionadas de acceso a la vivienda.

### **IV. Contradicción con la Ley de Cooperativas**

La Ley N.º 18.407 reconoce a las cooperativas como actores fundamentales en la economía social y establece que el Estado debe promover su desarrollo. Negarles beneficios fiscales que se otorgan a otros actores del mismo sector contradice este mandato legal y debilita un modelo que históricamente ha demostrado eficacia y sostenibilidad en la provisión de vivienda.

### **V. Conclusión**

Por lo expuesto, desde esta Federación se solicita que se revise el régimen fiscal aplicable a las cooperativas de vivienda, a fin de garantizar un trato equitativo y conforme a derecho. La inclusión de estas organizaciones en los beneficios fiscales no solo es una cuestión de justicia tributaria, sino también

una medida coherente con los principios constitucionales y legales que rigen el derecho a la vivienda en Uruguay.

## 1. Jurisprudencia nacional o internacional

### 1. Suprema Corte de Justicia de Uruguay

Un estudio de 360 sentencias de la Suprema Corte entre 2012 y 2021 revela una evolución en la aplicación del principio de igualdad, especialmente en procesos de inconstitucionalidad. En varios casos, la Corte aplicó el test de proporcionalidad para evaluar si las diferencias de trato estaban justificadas, y declaró inconstitucionales normas que otorgaban beneficios fiscales o sociales de forma desigual sin justificación razonable

1 Ejemplo destacado:

- Sentencia N.º 75/2021 (27 de abril de 2021): La Corte declaró inconstitucional el artículo 10 de la Ley N.º 18.335, al considerar que establecía un trato desigual injustificado en relación con el acceso a beneficios de salud.<sup>8</sup>

### 2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

Aunque la Corte IDH no ha fallado específicamente sobre vivienda en Uruguay, sí ha establecido principios generales sobre igualdad y no discriminaciones aplicables a derechos sociales:

Caso relevante:

- Caso “Maidanik y otros vs. Uruguay” (Sentencia de 2021): Aunque centrado en desapariciones forzadas, la Corte reafirmó que el Estado tiene la obligación de garantizar igualdad en el acceso a la justicia y a la reparación, lo cual es extrapolable a otros derechos sociales como la vivienda, especialmente cuando hay discriminación estructural<sup>9</sup>.

## 2. Datos empíricos y evidencia comparativa

Estudios muestran que las cooperativas construyen viviendas de calidad a menor costo y con mayor participación comunitaria. Exonerar el IVA a sus materiales tendría un impacto fiscal manejable —entre el 4% y el 15% del presupuesto del Ministerio de Vivienda— y un enorme beneficio social.

---

<sup>8</sup> [Sentencia Definitiva n° 75/2021 de Supreme Court of Justice \(Uruguay\), 27 de Abril de 2021](#)

<sup>9</sup> [CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\\* CASO MAIDANIK Y OTROS VS. URUGUAY SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2021 \(Fondo y Reparación\)](#)

## 1. Estadísticas: Cooperativas vs. Promotores Privados en Uruguay

Aunque no hay cifras exactas actualizadas para 2025, los informes de la Agencia Nacional de Vivienda y análisis del mercado inmobiliario indican que:

- La **vivienda promovida** ha sido un motor clave del desarrollo inmobiliario, con fuerte participación de **promotores privados** gracias a beneficios como exoneraciones de IRPF, IRAE e ITP<sup>10</sup>.
- Las **cooperativas de vivienda**, aunque reconocidas en la ley, han sido **marginalizadas en la práctica** del régimen de vivienda promovida, a pesar de su rol histórico en la provisión de vivienda para sectores populares<sup>11</sup>.

## 2. Ahorro fiscal por exoneración del IVA

- Según estimaciones recientes, la exoneración del IVA a los materiales de construcción para cooperativas podría **reducir en un 10% la cuota mensual** de los hogares que no reciben subsidios.
- El impacto fiscal estimado sería de:
  - **3,3 millones USD** para 500 viviendas.
  - **6,6 millones USD** para 1.000 viviendas.
  - **13,2 millones USD** para 2.000 viviendas.
- Esto representa entre **4% y 15% del presupuesto anual del Ministerio de Vivienda**, lo cual es **financieramente viable**.

## 3. Casos internacionales: Beneficios fiscales a cooperativas

- En **España**, muchas comunidades autónomas ofrecen **deducciones fiscales específicas** para cooperativas de vivienda, incluyendo reducciones en el ITP y deducciones en el IRPF para jóvenes y familias numerosas<sup>12</sup>.
- En América Latina, el **Año Internacional de las Cooperativas 2025** ha impulsado el reconocimiento del rol de las cooperativas en el desarrollo

---

<sup>10</sup> [El Futuro de la Vivienda Promovida en Uruguay 2025 bajo el nuevo gobierno | Inmobiliaria Plaza Mayor. Venta, Alquiler y Administración de Propiedades](#)

<sup>11</sup> [Análisis del mercado inmobiliario | Agencia Nacional de Vivienda](#)

<sup>12</sup> [Deducciones y ayudas fiscales para la adquisición de vivienda en 2025 | Gestilar](#)

sostenible, alentando a los Estados a **mejorar los marcos legales y fiscales** para estas organizaciones<sup>13</sup>.

Estos datos muestran que **incluir a las cooperativas en los beneficios fiscales no solo es una cuestión de equidad**, sino también una **estrategia eficiente y alineada con estándares internacionales**.

Esto refuerza el argumento que sostiene todo el **Movimiento Cooperativo de Vivienda en Uruguay**, de que la exclusión no sólo es injusta, sino también **ineficiente desde el punto de vista de política pública**.

### 3. Argumento de razonabilidad y proporcionalidad

El principio de **proporcionalidad**, que exige que toda medida restrictiva de derechos (como el acceso a beneficios fiscales) debe ser:

- **Adecuada** para lograr un fin legítimo.
- **Necesaria**, es decir, no debe haber una alternativa menos lesiva.
- **Proporcional en sentido estricto**, es decir, el beneficio que se busca debe superar el perjuicio que se causa.

Desde el punto de vista jurídico, esta exclusión de las cooperativas de vivienda a las exoneraciones fiscales no supera el test de proporcionalidad: no es adecuada, ni necesaria, ni razonable. Existen alternativas menos lesivas que permitirían alcanzar los mismos objetivos sin discriminar a las cooperativas.

### 4. Derecho a la vivienda como derecho humano

Debemos recordar que numerosos tratados internacionales han sido reconocidos y ratificados por Uruguay, como el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que reconoce el derecho a una vivienda adecuada. Por lo tanto, la exclusión de las cooperativas puede interpretarse como una **restricción indirecta** a ese derecho, especialmente para sectores populares que no acceden al mercado formal.

---

<sup>13</sup> <https://aciamericas.coop/wp-content/uploads/2025/04/PROGRAMA-ESPANOL.pdf>

## Argumentos Jurídicos y Políticos ante la Objeción del Subsidio a la Permanencia

### 1. Naturaleza distinta de los instrumentos

El subsidio a la permanencia y la exoneración del IVA a los materiales de construcción son instrumentos de política pública con objetivos diferentes:

- El **subsidio a la permanencia** es un mecanismo de apoyo a las familias cooperativistas con menores ingresos, para que puedan **mantenerse en su vivienda** una vez adjudicada.
- La **exoneración del IVA**, en cambio, busca **reducir el costo de construcción** de las viviendas, beneficiando a toda la cooperativa y facilitando el acceso inicial.

Ambos instrumentos **no son excluyentes**, sino **complementarios**. Negar uno por la existencia del otro es jurídicamente arbitrario y políticamente regresivo.

### 2. No todos los cooperativistas acceden al subsidio

Según datos de FUCVAM y la Agencia Nacional de Vivienda, **no todas las familias cooperativistas reciben subsidio a la permanencia**. Este depende de criterios de ingresos, composición familiar y situación laboral <sup>14</sup>.

Por tanto, **la exoneración del IVA beneficiaría a todos los socios por igual**, sin depender de su situación económica individual.

### **3. El subsidio a la permanencia no es un privilegio, es un derecho social**

El subsidio a la permanencia no es un beneficio exclusivo de las cooperativas, sino una herramienta de política habitacional que también se aplica en otros regímenes. En un principio no estaba consagrado por ley, sino por resoluciones administrativas que históricamente tanto FECOVI como FUCVAM han reclamado. En el año 2018, luego de la lucha del movimiento cooperativo la Ley N°19.588 vino a modificar a la Ley N°13.728, referente al sistema de subsidios a la demanda habitacional. Dicha Ley establece mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda a través de subsidios, promoviendo la participación tanto del sector público como el privado en el intento de obtener la estabilidad tan reclamada por el movimiento popular<sup>15</sup>. (Ley N° 19588)

### **4. Trato desigual frente al sector privado**

Los promotores privados acceden a **múltiples exoneraciones fiscales** bajo la Ley de Vivienda Promovida (IVA, IRPF, IRAE, ITP), sin que se les exija demostrar necesidad económica. En cambio, a las cooperativas —que no tienen fines de lucro— se les niega la exoneración del IVA **por tener un subsidio que sólo algunos reciben**. Esto **viola el principio de igualdad ante la ley** (art. 8 de la Constitución).

### **5. Eficiencia y justicia fiscal**

Desde el punto de vista económico, la exoneración del IVA a las cooperativas:

- **Reduce el costo de construcción** en un 10% promedio.
- Tiene un **impacto fiscal manejable** (entre 3,3 y 13,2 millones USD anuales).
- **Fortalece un modelo solidario y eficiente** de acceso a la vivienda.

Negar este beneficio por la existencia de un subsidio parcial es **ineficiente y socialmente regresivo**.

---

<sup>14</sup> [Subsidios | Agencia Nacional de Vivienda](#)

<sup>15</sup> <https://agesor.agesor.com.uy/noticia.php?id=32500>

**Evolución histórica desde la legislación y posteriores hechos lesivos hacia el movimiento cooperativo de vivienda desde la exclusión de exoneraciones financieras:**

Promulgación de la Ley N.º 18.795 (Vivienda de Interés Social)

Desde la promulgación de la Ley N.º 18.795 (Vivienda de Interés Social **no se había identificado un decreto específico que derogara expresamente el derecho de las cooperativas de vivienda en Uruguay a la exoneración del IVA a los materiales de construcción**, porque en realidad **ese derecho nunca fue plenamente reconocido por decreto general**, sino que había sido **reivindicado históricamente por el movimiento cooperativo** (como FUCVAM y FECOVI) y limitado por omisión o por decisiones administrativas.

**Contexto normativo:**

- La Ley N.º 18.795 (Vivienda de Interés Social) permite que proyectos de cooperativas puedan ser declarados promovidos y acceder a beneficios fiscales, pero **esto queda a discreción del Poder Ejecutivo**.
- En la práctica, **las cooperativas no han sido incluidas sistemáticamente** en los decretos reglamentarios que otorgan exoneraciones del IVA a materiales de construcción, como sí ocurre con los promotores privados.
- No hay evidencia de un **acto derogatorio formal**, sino más bien de una **exclusión por omisión o por interpretación restrictiva** de los decretos reglamentarios.

**¿Qué significa esto?**

- No se trata de una derogación explícita, sino de una **falta de inclusión activa** en los beneficios fiscales.
- Esto refuerza el argumento de que **no hay impedimento legal para otorgar la exoneración**, y que su implementación depende de **voluntad política y reglamentación administrativa**.

El Decreto N.º 355/011, promulgado el 6 de octubre de 2011, es el decreto reglamentario de la Ley N.º 18.795 sobre la Promoción de la Vivienda de Interés Social en Uruguay. (Decreto N.º 355/011)

**¿Qué establece este decreto?**

- Reglamenta los procedimientos para que los proyectos habitacionales puedan ser **declarados promovidos** por el Poder Ejecutivo.

- Define los **beneficios fiscales** aplicables a dichos proyectos, incluyendo **exoneraciones de IVA, IRPF, IRAE e ITP**, entre otros.
- Establece que los proyectos deben ser presentados ante la **Agencia Nacional de Vivienda (ANV)** y evaluados por la **Comisión Asesora de Inversiones en Vivienda de Interés Social (CAIVIS)**.

### ¿Incluye a las cooperativas?

El decreto **no excluye expresamente a las cooperativas**, pero en la práctica:

- **No se las incluye de forma automática** en los beneficios fiscales.
- La reglamentación y los criterios de evaluación han favorecido históricamente a **promotores privados**.
- Las cooperativas deben presentar sus proyectos y esperar una **declaratoria promocional específica**, lo cual ha sido **poco frecuente o limitado**.

### ¿Deroga algún derecho?

No. El Decreto 355/011 **no deroga ningún derecho previamente otorgado a las cooperativas** respecto a la exoneración del IVA. Más bien, **no las contempla explícitamente** como beneficiarias automáticas, lo que ha generado una **exclusión de facto**, no de jure.

El Decreto N.º 329/016, promulgado el **11 de octubre de 2016**, es el que **modificó el régimen de la Ley de Vivienda Promovida (Ley N.º 18.795)** y **excluyó expresamente a las cooperativas de vivienda** del acceso a los beneficios fiscales previstos en dicha ley. (Decreto N°329/ 016)

### ¿Qué cambió con el Decreto 329/016?

Este decreto introdujo una modificación clave al **artículo 3 del Decreto 355/011**, estableciendo que:

“No se considerarán promovidos los proyectos presentados por cooperativas de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N.º 18.407”.

Esto significa que, a partir de ese momento, **las cooperativas de vivienda quedaron excluidas del régimen de promoción fiscal** previsto para proyectos de inversión en vivienda de interés social, que otorga beneficios como exoneraciones de impuestos a la renta, al patrimonio y al IVA.

### Fundamento de la exclusión

La justificación oficial fue que las cooperativas de vivienda ya cuentan con un régimen propio de apoyo estatal (subsidios, préstamos, asistencia técnica) a través del Ministerio de Vivienda y la Agencia Nacional de Vivienda, por lo que no se consideró necesario incluirlas en el régimen de promoción fiscal destinado a atraer inversión privada.

El **Decreto N.º 329/016**, promulgado el **11 de octubre de 2016**, es el que **modificó el régimen de la Ley de Vivienda Promovida (Ley N.º 18.795)** y **excluyó expresamente a las cooperativas de vivienda** del acceso a los beneficios fiscales previstos en dicha ley.

### **¿Qué cambió con el Decreto 329/016?**

Este decreto introdujo una modificación clave al **artículo 3 del Decreto 355/011**, estableciendo que:

“No se considerarán promovidos los proyectos presentados por cooperativas de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N.º 18.407”.

Esto significa que, a partir de ese momento, **las cooperativas de vivienda quedaron excluidas del régimen de promoción fiscal** previsto para proyectos de inversión en vivienda de interés social, que otorga beneficios como exoneraciones de impuestos a la renta, al patrimonio y al IVA.

Con base en la información jurídica y empírica recabada, y considerando lo establecido en la **Ley N.º 18.795** (Vivienda de Interés Social) y la **Ley N.º 18.407** (Ley de Cooperativas), a continuación, se presenta un **borrador de proyecto de ley** que propone la **exoneración del IVA a los materiales de construcción adquiridos por cooperativas de vivienda**.

## **Anteproyecto de Ley**

### **Artículo 1 – Objeto**

Declárase de interés general la promoción del acceso a la vivienda a través del sistema cooperativo, mediante la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los materiales de construcción adquiridos por cooperativas de vivienda y al pago de honorarios por parte de dichas cooperativas de vivienda reguladas por la Ley N.º 18.407 a los IAT (Institutos de Asistencia Técnica) que fueron contratados por estas.

### **Artículo 2 – Beneficiarios**

Serán beneficiarias de la presente ley todas las cooperativas de vivienda que desarrollen proyectos de construcción, ampliación o refacción de viviendas destinadas al uso y goce de sus socios, en cualquiera de sus modalidades (ayuda mutua, ahorro previo, adjudicación directa u otras reconocidas por la normativa vigente).

### **Artículo 3 – Exoneración del IVA**

Facúltase al Poder Ejecutivo a exonerar del IVA a los materiales de construcción adquiridos por las cooperativas de vivienda para la ejecución de sus proyectos habitacionales, siempre que estos hayan sido aprobados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y cumplan con los requisitos técnicos y sociales establecidos por la reglamentación. Y a la exoneración del IVA de los honorarios regulados según contrato entre las cooperativas de vivienda y los Institutos de Asistencia Técnica.

### **Artículo 4 – Condiciones**

La exoneración será aplicable únicamente a materiales destinados directamente a la construcción de viviendas de uso cooperativo, y no podrá ser transferida a terceros. Así como al pago efectuado a los IAT por parte de las cooperativas de vivienda por concepto de honorarios estipulados por contrato entre las partes El Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos de control y fiscalización para asegurar el uso adecuado del beneficio.

### **Artículo 5 – Justificación**

Esta ley se fundamenta en los principios de igualdad ante la ley (art. 8 de la Constitución), en la promoción de la economía social (Ley N.º 18.407), y en los objetivos de la Ley N.º 18.795, que reconoce expresamente a las cooperativas como actores legítimos en la provisión de vivienda de interés social.

## **Fundamentación Jurídica y Empírica**

- **Constitución de la República Oriental del Uruguay, art. 8:** establece la igualdad ante la ley.
- **Ley N.º 18.407:** obliga al Estado a promover el desarrollo de las cooperativas.

- **Ley N.º 18.795, art. 2 y 3:** reconoce a las cooperativas como sujetos elegibles para beneficios fiscales en proyectos de vivienda de interés social
- **Impacto fiscal estimado:** entre 3,3 y 13,2 millones USD anuales, equivalente al 4%–15% del presupuesto del Ministerio de Vivienda.
- **Evidencia internacional:** países como España y varios en América Latina otorgan beneficios fiscales similares a cooperativas de vivienda.

**Justicia social:** la medida permitiría reducir en un 10% la cuota mensual de los hogares cooperativistas sin subsidio.

**En conclusión:** Como hemos visto, se ha utilizado una herramienta creada fundamentalmente para el interés social excluyendo tanto implícita como explícitamente a las cooperativas de vivienda, violando el espíritu de la norma, la Constitución uruguaya, principios fundamentales del Derecho, así como normas referentes al cooperativismo uruguayo.

Por todo lo expuesto, solicitamos que se revise el régimen fiscal aplicable a las cooperativas de vivienda. No pedimos privilegios, sino igualdad de condiciones para seguir construyendo comunidad, dignidad y futuro.

Desde FECOVIVI estamos convencidos que dichas modificaciones con los motivos expuestos permiten que sigamos construyendo un Uruguay más justo y equitativo, más y mejor cooperativismo de vivienda. Porque la vivienda es una prioridad, estamos convencidos y ha quedado más que demostrado durante tantas décadas que el cooperativismo de vivienda es la solución.

## Fuentes consultadas:

*-Un mejor cooperativismo de vivienda de usuarios por Ahorro Previo es Posible. Propuestas Programáticas 2023-2024. FECOVI-INACOOB.* [Fecovi - Propuestas Programáticas](#)

[Ley N° 18407](#)

[Ley de viviendas promovidas](#)

[Ley N° 19588](#)

[Ley N° 18.795 ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL](#)

[Decreto N° 355/011](#)

[Decreto N° 329/016](#)

[Cosse a cooperativas: exoneración de IVA y línea de crédito. Cosse planteó exonerar a cooperativas de vivienda del IVA en compra de materiales](#)

[Luego de una gran victoria, FUCVAM irá por un verdadero Fondo Nacional de Viviendas y la quita del IVA en los materiales de construcción.](#)

[Cooperativas de Vivienda: Una Alternativa Viable para la Clase Obrera sin Acceso a Créditos | EL PUEBLO](#)

[Sentencia Definitiva n° 75/2021 de Supreme Court of Justice \(Uruguay\), 27 de Abril de 2021](#)

[CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\\* CASO MAIDANIK Y OTROS VS. URUGUAY SENTENCIA DE 15 DE NOVIEMBRE DE 2021 \(Fondo y Reparación\)](#)

[El Futuro de la Vivienda Promovida en Uruguay 2025 bajo el nuevo gobierno | Inmobiliaria Plaza Mayor. Venta, Alquiler y Administración de Propiedades](#)

[Análisis del mercado inmobiliario | Agencia Nacional de Vivienda](#)

<https://aciamericas.coop/wp-content/uploads/2025/04/PROGRAMA-ESPANOL.pdf>

[Subsidios | Agencia Nacional de Vivienda](#)

[Deducciones y ayudas fiscales para la adquisición de vivienda en 2025 | Gestilar](#)

<https://agesor.agesor.com.uy/noticia.php?id=32500>