



# Exoneración del IVA a la producción de vivienda social

Documento elaborado a pedido del Consejo Directivo de FECOVI

Montevideo, julio 2025

## **ÍNDICE**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>La tributación no es neutra</b>	<b>3</b>
El IVA como tributo ¿estrella?	5
<b>El IVA en la producción de vivienda</b>	<b>7</b>
El IVA en la producción pública de vivienda	10
El IVA en la producción cooperativa	11
<b>Exonerar bien</b>	<b>12</b>
<b>Comentarios finales</b>	<b>16</b>

## Introducción

Este documento busca situar la exoneración del IVA a la producción de vivienda social, desde una mirada amplia sobre el alcance de la tributación (y sus exoneraciones) como herramienta distributiva. Para esto se inicia con una breve presentación de los tipos de impuestos que existen en Uruguay, sus principales características y contribución al financiamiento público. Luego se focaliza en el IVA, como tributo en general y en su aplicación al caso de la vivienda en particular. Con este telón de fondo se analizan las implicancias de la exoneración del IVA en la producción pública de vivienda, con atención a las singularidades del sistema cooperativo. El documento finaliza con un repaso de todas las exoneraciones tributarias a la vivienda, como campo para seguir pensando el financiamiento público en la materia.

*En cada una de estas acciones vinculadas al gasto público, a los tributos, al equilibrio fiscal o al endeudamiento, el Estado refleja relaciones de poder y dominación históricas y complejas, que intentan preservarse. Pero a la vez, es portador de tensiones y conflictos que pueden dar forma e influir en la transformación de los procesos en curso (Azar y Bertoni, 2007: pp 44<sup>1</sup>)*

## La tributación no es neutra

Los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento del Estado, cerca del 90% de los recursos presupuestales provienen de esta fuente<sup>2</sup> y su estructura refleja las prioridades que se otorgan a la asignación de recursos en la sociedad, a través del gasto público. Interesa conocer cuánto se recauda pero también en qué (y en quiénes) se invierten esos recursos y de quién o quiénes se obtienen. Las discusiones de impuestos tienen siempre implícita o explícitamente una concepción de justicia. Quién paga, cuánto significa esto en relación a sus ingresos, si los impuestos deben o no modificar la distribución del ingreso. Estas preguntas no son nada neutrales en los sistemas impositivos y su resolución depende de la capacidad de puja de los sujetos involucrados. De este modo, analizar la dinámica de un impuesto concreto permite entender el trasfondo de relaciones sociales y de poder que lo sustentan. Para determinar sobre quién recae el sistema

---

<sup>1</sup> Azar P y R Bertoni (2007): [Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad.](#)

<sup>2</sup> En el año 2024 representaron el 87% de los ingresos totales (MEF 2025, Exposición de Motivos de la Rendición de Cuentas del Ejercicio 2024).

impositivo, suelen agruparse los impuestos en dos tipos: los impuestos directos y los indirectos.

Los **impuestos directos**, son aquellos que gravan sujetos definidos (personas o empresas) y por tanto, es posible identificar su capacidad contributiva. Por ejemplo, el IRPF categoría 2 grava a los ingresos laborales de la clase trabajadora, y el IRPF categoría 1, grava a la renta del capital, por tanto, a capitalistas que obtienen renta por tener un capital. La ventaja de los impuestos directos, es que al recaer sobre sujetos concretos, tiene la potencialidad de poder realizar diseños impositivos más justos, es decir: “que pague más quien tiene más”.

Otros ejemplos de impuestos directos en Uruguay, son el Impuesto a las Renta de la Actividad Económica (IRAE) que grava la renta de las empresas, el Impuesto al patrimonio (IP) que grava el stock de capital de una persona física o jurídica<sup>3</sup>, el Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que grava las jubilaciones, el Impuesto a la Renta de no Residentes (IRNR) que grava cuando un no residente obtiene una renta en nuestro país, y el Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA) que grava la primera venta de bienes agropecuarios realizada por los productores.

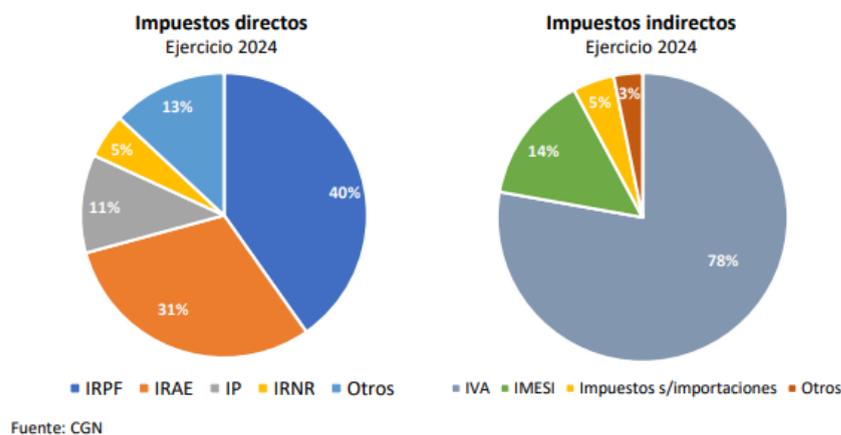
Los **impuestos indirectos**, son aquellos que no distinguen un sujeto en particular, sino que suelen gravar una actividad, por ejemplo, consumir. Los principales impuestos indirectos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto específico interno (IMESI) y los impuestos a los productos importados. Estos impuestos tienen como finalidad recaudar a través del consumo, como es el caso del IVA o de distorsionar precios, por ejemplo, haciendo más caros productos que contaminan o que compiten con producción uruguaya. Este tipo de impuestos, suelen tener el efecto contrario a los directos, es decir, no están diseñados para distinguir sujetos y por tanto, no se conoce la capacidad contributiva de los mismos. Es por esto, que la cerámica para revestir una pared está gravada con la misma tasa, así sea una cerámica muy cara destinada a una construcción de lujo o una muy económica para una vivienda social, ambas pagarán el 22% de IVA. Este diseño impositivo no permite distinguir entre ambas situaciones.

---

<sup>3</sup> Grava los bienes o derechos que tenga en Uruguay una persona física o jurídica.

Para 2024, el 87% de los recursos presupuestales provinieron del cobro de impuestos directos, indirectos y de tasas<sup>4</sup>. Los impuestos indirectos significaron 58% de la recaudación impositiva, los impuestos directos 39% y las tasas 2% (MEF, 2025). Lo que muestra una clara dependencia recaudatoria de los impuestos al consumo, en especial del IVA.

### Composición de los impuestos directos e indirectos para 2024



Fuente: MEF 2025, Rendición de cuentas del ejercicio 2023 (Exposición de Motivos, pp 268)

### El IVA como tributo ¿gestrella?

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un impuesto que grava la circulación interna de bienes, la prestación de servicios dentro del territorio nacional, la introducción de bienes al país y la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles ([DGI](#)).

Las empresas que venden bienes y servicios, tributan la diferencia entre el IVA que reciben de ingreso en la venta de sus bienes/servicios y el que pagan cuando compran insumos para su producción, si el saldo es positivo, entonces pagan a DGI esa diferencia. Los consumidores finales no descuentan IVA y por tanto pagan este impuesto sobre el total de su consumo gravado.

<sup>4</sup> La tasa “es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades del mismo.” (Art°12, Código Tributario). Por ejemplo, el costo del documento de identidad es una tasa.

Existen tres tasas del impuesto al consumo. La básica que es de 22%, la tasa mínima del 10%, y la exoneración total (tasa 0%) del impuesto sobre algunos bienes y servicios. Los principales bienes y servicios que están gravados con la tasa mínima del IVA son: canasta básica de alimentos, medicamentos y especialidades farmacéuticas, servicios de salud privados, servicios de transporte terrestre de pasajeros, servicios hoteleros y seguros personales. Por su parte, las principales ventas de bienes y servicios que están exoneradas son: la leche y algunas carnes, alquileres de inmuebles, el cargo básico de los servicios. Algunas de estas exoneraciones son transitorias, teniendo el Poder Ejecutivo potestad de determinar su vigencia.

Pese a que existen estas exoneraciones parciales o totales sobre bienes de primera necesidad, el IVA continúa siendo un impuesto regresivo ya que los hogares más pobres destinan una mayor proporción de sus ingresos al consumo de bienes y servicios gravados que los hogares más ricos. Según estimaciones del Instituto de Economía<sup>5</sup>, los hogares del primer decil destinan 14% de su ingreso al pago de IVA, en tanto que los del decil 10 destinan cerca de 8%. Por otra parte, las exoneraciones parciales o totales de IVA; al no distinguir el sujeto que las usufructúa terminan beneficiando en mayor medida a los sectores más ricos, justamente por su mayor consumo relativo (como consumen más, también “se llevan” mayores exoneraciones). En una publicación reciente del BID ([Barriex et al 2022](#)<sup>6</sup>) se estima que mientras que el gasto tributario de IVA asociado al primer decil de ingresos es de 6,7%, el del decil diez es de 14,3%, lo que denominan un “error de inclusión”.

De este modo, se verifica la situación paradójica que el intento de aliviar a los individuos de los deciles más pobres de la población mediante medidas universales (exención de bienes y servicios del impuesto o aplicación de alícuotas reducidas) acaba beneficiando más a los grupos de mayores ingresos de la sociedad (Barriex et al, 2022: 15).

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Barriex, A; Bés, M; Fonseca, O; Fonteñez, M; Morán, D; Pineda, E; Roca, J (2022) *El IVA Personalizado revisado: una herramienta para la consolidación fiscal con equidad*. BID. Sector de Instituciones para el Desarrollo División de Gestión Fiscal Documento para discusión N° IDB-DP-939

Esta regresividad sustenta algunos de los recientes planteos sobre el diseño de un sistema de IVA personalizado que permita diferenciar a los sujetos de contribución ([CINVE 2022](#)<sup>7</sup>, [Barriex et al 2022](#)). Un ejemplo de este tipo de aplicación es la exoneración en el pago del IVA que hoy aplica a los/as titulares de cobro del programa Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (AFAM-PE) y de la Tarjeta Uruguay Social. Avanzar en diseños que permitan una carga más justa de la tributación es un camino deseable y posible, en la producción de vivienda social hay espacio para esto.

## El IVA en la producción de vivienda

La producción de vivienda tiene una estructura de costos que incluye el pago de IVA por la compra de los insumos utilizados en la producción, gravados a tasa básica (22%). Además, para las obras que se realizan por administración (aquellas que no son llave en mano o contratación por costo global) existe un gravamen por la agregación de valor en la construcción que se tributa al finalizar la obra. El gravamen por la agregación de valor, [por su propia configuración](#)<sup>8</sup>, casi no implica pago de IVA pero sí obliga a realizar una declaración jurada para justificar el no pago, lo que es un estímulo a que la obra se realice con compras formales de insumos y se lleve registro de los mismos. En el caso de la vivienda que se produce para vender, existe un gravamen del 10% sobre esa primera venta, lo que permite al productor netear el IVA compras e IVA ventas y tributar sólo la diferencia. En el caso de la vivienda que se produce para autoconsumo, como es el caso de las cooperativas, no existe descuento posible de IVA y todo el IVA compras generado constituye simplemente un costo productivo.

Según la [metodología de cálculo del Índice de Costo de la Construcción](#) (INE 2023<sup>9</sup>), el peso del IVA en la producción de vivienda varía según la tipología constructiva. Se estima entre 0% (para el caso de la vivienda promovida<sup>10</sup>, exenta de impuestos) y 16%

---

<sup>7</sup> CINVE 2022 Aportes para una reforma tributaria de segunda generación en Uruguay. Carlos Grau Pérez, Fernando Lorenzo y Gustavo Viñales Guillama. Laboratorio Fiscal y Tributario

<sup>8</sup> El débito fiscal se determina aplicando la tasa básica de IVA al monto que surja de multiplicar la base imponible del Aporte Unificado de la Construcción por el 60% y puede deducirse el IVA compras de los insumos integrados directamente el costo de la obra, correctamente documentados.

<sup>9</sup> Metodología Índice de Costo de la Construcción de Vivienda. Instituto Nacional de Estadística, agosto 2023.

<sup>10</sup> Refiere a las viviendas promovidas en el marco de la Ley 18.795, que otorga exoneraciones impositivas, tanto durante el período de construcción, especialmente a través de la exoneración del

(producción privada de torres en altura con ascensor de nivel económico y medio). El peso promedio (ponderado) en el Índice de Costo de la Construcción pasó de 14,9% en la metodología 1999 a 11,09% en la metodología 2023, esta rebaja está tironeada por la gran importancia que tiene la vivienda promovida en la producción habitacional.

### Clasificación de tipologías

Tipologías	Descripción en Base Junio 2023	Comparable base 1999
1	Viviendas colectivas, aisladas en planta baja, con aporte público	tipología 4 de la base 1999
2	Viviendas colectivas, dúplex en tiras, con aporte público	tipología 3 de la base 1999
3	Viviendas colectivas, planta baja y 3 pisos sin ascensor, con aporte público	tipología 2 de la base 1999
4	Viviendas colectivas, torres en altura con ascensor de nivel económico y medio, con aporte público (*)	tipología 1 de la base 1999
5	Vivienda individual, con superficie menor o igual a 150 m <sup>2</sup>	
6	Vivienda individual, con superficie mayor a 150 m <sup>2</sup>	
7	Viviendas colectivas, horizontales, sin aporte público	
8	Viviendas colectivas, torres en altura con ascensor de nivel económico y medio, sin aporte público	
9	Viviendas colectivas, torres en altura con ascensor de nivel confortable	

(\*) Se aclara luego que esta tipología es para viviendas promovidas

Fuente: INE (Metodología ICC)

---

Impuesto al Valor Agregado (IVA), como en la etapa de comercialización mediante la exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto al Patrimonio (IPAT) y el Exoneración del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).



### Ponderaciones de la canasta del ICCV por tipologías según rubros

Rubro	Tipología									ICCV	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
<b>Total</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1. Implantación y replanteo	3,64	3,23	2,35	4,09	3,38	4,52	3,19	3,47	2,25	3,45	
2. Hormigón armado	11,69	15,68	18,38	24,48	11,72	21,11	14,73	20,44	23,93	20,32	
3. Albañilería	18,95	19,54	17,67	20,34	15,38	15,93	19,12	17,27	16,69	17,80	
4. Construcciones livianas	8,31	3,50	4,37	2,21	9,01	1,70	5,14	1,80	4,56	3,70	
5. Carpintería	1,30	1,71	2,23	1,70	1,21	1,47	1,65	1,44	1,62	1,56	
6. Herrería	0,13	0,70	0,70	0,62	1,02	0,52	0,52	0,51	0,55	0,59	
7. Aluminio	2,98	3,00	3,40	4,25	3,89	3,74	3,03	3,52	4,03	3,76	
8. Cortina de enrollar	0,11	0,54	0,47	0,36	0,03	0,22	0,39	0,30	0,23	0,28	
9. Instalación eléctrica	3,30	3,83	3,14	4,29	4,54	4,08	3,53	3,62	2,75	3,73	
10. Instalación Sanitaria	4,54	4,23	3,97	4,34	3,49	3,94	4,27	3,63	2,82	3,78	
11. Aparatos con grifería	1,07	0,85	0,80	0,84	1,20	0,81	0,83	0,64	0,88	0,85	
12. Ascensor	0,00	0,00	0,00	1,56	0,00	0,00	0,00	1,26	0,62	0,67	
13. Vidrios	0,07	0,13	0,32	0,73	0,52	1,33	0,15	0,63	1,18	0,76	
14. Pintura	2,04	1,42	1,88	2,75	3,31	2,16	1,74	2,31	1,65	2,24	
15. Equipamiento interior	1,37	0,86	1,17	1,74	0,87	1,04	1,00	1,38	0,97	1,23	
16. Infraestructura	1,04	1,02	0,62	0,55	0,35	0,07	0,95	0,45	0,07	0,42	
17. Gastos generales	9,11	6,20	8,49	5,72	9,68	8,01	7,64	4,82	3,81	6,22	
<b>18. Impuestos</b>	<b>13,29</b>	<b>14,41</b>	<b>13,71</b>	<b>0,00</b>	<b>13,65</b>	<b>13,26</b>	<b>13,93</b>	<b>15,90</b>	<b>14,21</b>	<b>11,09</b>	
19. Leyes sociales	16,88	19,04	16,27	19,16	16,69	15,83	18,07	16,39	16,91	17,33	
20. Permisos de construcción	0,18	0,11	0,06	0,27	0,06	0,26	0,12	0,22	0,27	0,22	

Fuente: INE (Metodología ICC)

Esta tabla permite captar la importancia que tiene el IVA en el costo constructivo y también al alivio que significa su exoneración, como ocurre con la vivienda promovida (Tipología 4).

## El IVA en la producción pública de vivienda

En relación a la producción pública propiamente dicha, es decir inversión directa con recursos estatales (tipologías 1, 2 y 3), caben algunas consideraciones. El Estado opera de diversos modos, en su faceta de inversor en vivienda el Estado destina recursos presupuestales a la construcción, a través de la producción de alguno de los programas del sistema público de vivienda. De hecho, la producción de vivienda es el componente más importante de la política habitacional, más del 90% de la ejecución del MVOT es en inversión. Y esa inversión está gravada de impuestos, y el peso del IVA, como vimos, es sustantivo. La proporción en relación a la inversión total es un poco menor a la que indica la tabla anterior, porque esas ponderaciones no consideran algunos costos como el del terreno. De todos modos es un buen indicador de su importancia relativa, entre otros elementos porque el Estado no suele realizar inversiones donde la localización sea demasiado onerosa, por el contrario, suele intervenir con localizaciones que acompañan los patrones de segregación que produce el mercado (Cruz 2005<sup>11</sup>, Cola 2024<sup>12</sup>).

Entonces, considerando que las tipologías 1 a 3 el peso del IVA va entre 13,29% y 14,41%, y que sobre el costo de obra podemos adicionar un 10% por terreno, honorarios de proyecto y otros gastos asociados, el peso del IVA en el costo total de lo invertido sería algo más de 12%<sup>13</sup>. Si el Estado invierte \$100 en la producción habitacional, algo más de \$12 vuelven a las arcas del Estado vía pago de IVA, a las mismas arcas que financian esos \$100. Por tanto, de exonerarse este impuesto a la producción estatal, el saldo a nivel de las cuentas fiscales sería neutro, es un dinero que no se gasta ni vuelve. Si Rentas Generales tiene \$5.000 y destina \$100 a vivienda, luego le vuelven \$12 vía IVA, es como si hubiera destinado \$88. Si en vez de esta calesita, destina directamente \$88, el saldo es el mismo y la producción habitacional es menos costosa. Esto hace que, en el caso de los programas con repago, el precio de las cuotas hipotecarias sea menor. Este es un objetivo deseable,

---

<sup>11</sup> Cruz, Pablo. (2005). Estado y segregación residencial. El suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo (1984-2004). Colegio de México.

<sup>12</sup> Cola Degregorio, Santiago (2024) Montevideo: vivienda pública y segregación entre los años 2005 y 2020. Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (MOTDU), FADU-Udelar.

<sup>13</sup> Estos rubros no se incluyen dentro del costo de obra propiamente dicho, pero sí son parte del costo total de la producción. Algunos costos tributan IVA, como los honorarios profesionales de proyecto y otros no, como el terreno. Es un elemento a discutir si la exoneración también debería incluir esta etapa de la cadena productiva.

dado que la vivienda es el espacio donde se cuida y reproduce la vida y su acceso en condiciones dignas y adecuadas es un derecho humano fundamental.

Este elemento, deseable desde la óptica de la política como garante de derechos, puede tener como correlato una menor recaudación por repago. En este eslabón de la cadena no es nuestra la exoneración, porque cuando se calculan las cuotas hipotecarias se paga sobre el total de lo prestado por el Estado (incluido el IVA). La pérdida de repago por esa porción de IVA exonerado no es lineal, porque existe en Uruguay un sistema de subsidios que opera protegiendo a aquellos hogares que no puedan hacer frente al pago de sus cuotas. Por tanto, cuotas más bajas exigen menos al sistema de subsidios, con lo que habría que afinar cuál sería el saldo neto en materia de reintegro al FNV, pero la disminución por esta vía no sería de relevancia en relación a la conformación del FNV<sup>14</sup>. De todos modos, no se trata de encarecer la producción para que el monto de recupero sea mayor, no tiene ningún sentido valorarlo bajo esta lógica. Si la discusión es sobre las formas de nutrir el FNV o, más hondo aún, las arcas estatales, entonces lo que debemos mirar es la justicia distributiva tanto de los aportes (ingresos) como de las exoneraciones (renuncias de ingresos) de las cuentas públicas.

### **El IVA en la producción cooperativa**

Cabe señalar alguna particularidad sobre el peso del IVA en el Programa Cooperativas de Vivienda, el más importante de la producción pública. Según datos del INE, en la producción pública de vivienda el peso del IVA es entre el 13,29% y 14,41% (ICCV, INE 2023). Sin embargo, en el caso específico de la producción cooperativa esta cifra ha de ser un poco menor porque estas tienen la singularidad de ser autoproductoras de vivienda. La mano de obra aplicada a la construcción o bien es aportada por sus propias/os socias/os o bien es contratada por la cooperativa<sup>15</sup>, con lo que existe un “ahorro” de IVA por este componente. Si bien este ahorro no es lineal, porque la estructura de costos difiere de la

<sup>14</sup> El componente de recupero representa cerca de un quinto de la recaudación del FNV, esta exoneración no sería retroactiva por lo que no afecta al repago de la cartera actual, con lo que el peso sería marginal. Además, las nuevas cuotas serían menores, con lo que también lo serían los subsidios, por lo que la pérdida efectiva sería sólo por la proporción de cuotas no subsidiadas.

<sup>15</sup> En el caso de las cooperativas de ahorro previo, estas o bien hacen la administración directa de sus obras y contratan el personal, o bien utilizan formas híbridas de gestión en las que, muchas veces, también contratan directamente al personal de obra.

producción privada. Un estudio para cooperativas de ayuda mutua de FUCVAM estimaba en 12,49% el peso del IVA sobre la obra (Nahoum y Rodríguez, 2017<sup>16</sup>), en tanto que para cooperativas de ahorro previo que construyen bajo modalidad de administración directa, según cálculos realizados para cooperativas recientes de FECOVI, el peso del IVA en la obra es cercano al 13%. Cabe aclarar que esto incluye tanto el IVA sobre los materiales de construcción como sobre los servicios contratados en obra.

En el caso de la producción cooperativa, una exoneración de IVA redundaría en una producción menos costosa (en el orden del 13%) y por tanto en menores cuotas hipotecarias (también en ese orden). Esto es así porque es autoproducción, no existe venta ni posibilidad de descontar IVA, todo el IVA compras es simplemente un costo productivo. Desde el punto de vista de la relación inversión/recaudación del Estado es un juego de suma cero. Desde la mirada de recupero estatal, puede haber una pérdida de ingresos, aunque no del 13%, porque esto depende de las configuraciones de subsidios sobre las cuotas de esos préstamos. Cuotas más bajas aliviarán el sistema de subsidios.

Sin embargo, en la producción pública que se realiza por privados, si se exonera del cobro de IVA sobre las contrataciones de obra, las empresas constructoras no podrán descontar su IVA compra, con el IVA ventas y esto impactará en su tasa de ganancia. El modo de resolver esto es que el Estado devuelva a las empresas un certificado por el IVA contenido en la obra, como ocurre en el marco de la vivienda promovida. Para aplicar una exoneración a todo el sistema público es necesario ver la singularidad de cada programa, para realizarlo del modo más ágil y transparente posible y para que no sea una herramienta que termine encareciendo la producción.

## Exonerar bien

El gasto tributario refiere a aquel gasto que el Estado realiza por la vía de la exoneración impositiva, es decir aquel ingreso que deja de recaudar porque otorgó exoneraciones totales o parciales de algún tributo. En 2023, el gasto tributario en Uruguay significó 6,8%<sup>17</sup> del PIB, este es un valor elevado en sí mismo y en relación a los países de la región. No hay

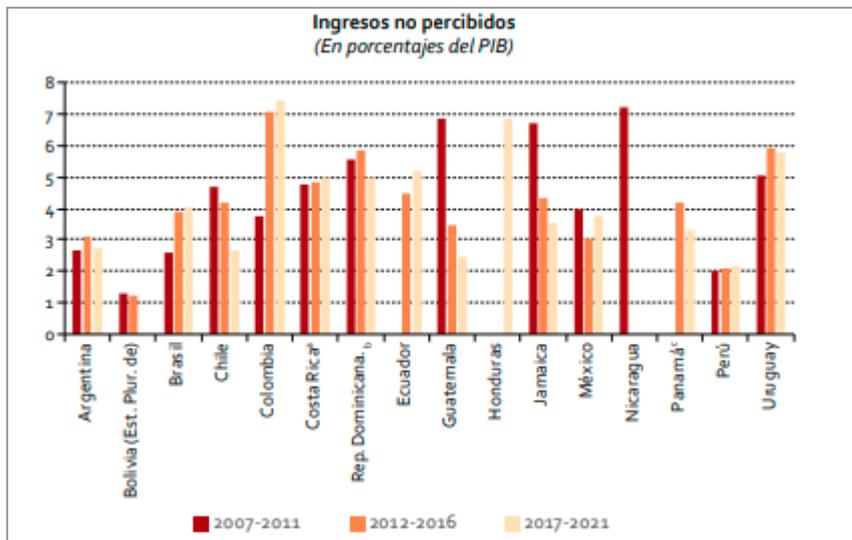
---

<sup>16</sup> Nahoum y Rodríguez, 2017. Parecido no es igual: Un Índice del Costo de la Construcción para las cooperativas de Ayuda Mutua. En Revista Vivienda Popular N° 28, FADU, Udelar.

<sup>17</sup> Dato tomado del Informe de Gasto Tributario 2023 (DGI).

que perder de vista que una parte de este gasto fiscal efectivamente cumple un rol de justicia distributiva, el asunto es lo que ocurre con aquella parte que no, o si existen mejores formas de lograr ese mismo resultado.

### Gasto tributario en la región



Fuente: Redonda, von Haldenwang y Berg (2023)

En el caso de la vivienda, existen exoneraciones de larga data, como la exoneración ya comentada del IVA a los arrendamientos o a las actividades de MEVIR (1972) o los intereses de préstamos hipotecarios para vivienda (2002). Y otras más recientes, como las generadas en el marco de la Ley de Vivienda de Interés Social de 2011 (Ley 18.725, ahora nombrada de Vivienda Promovida, LIVIS<sup>18</sup>). El conjunto de estas exoneraciones son bien relevantes desde el punto de vista cuantitativo, y en su conjunto llegan a representar 0,52% del PIB. Es decir, el gasto tributario en vivienda es mayor que la ejecución directa en vivienda: en 2023 se ejecutaron 372 millones de dólares y se hizo una renuncia fiscal de 400 millones de dólares. La parte de esa renuncia fiscal que corresponde a la LIVIS es de 106 millones de dólares, un 29% de la ejecución presupuestal directa del área programática de vivienda. Por cada \$100 que se invierten en vivienda pública se dejan de recaudar \$29 por vivienda promovida. Pero, contrario a lo que ocurriría con la exoneración

<sup>18</sup> Se establece la promoción de la inversión privada en Viviendas de Interés Social a partir del otorgamiento de exoneraciones impositivas, tanto durante el período de construcción, especialmente a través de la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA), como en la etapa de comercialización mediante la exoneración del Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE), el Impuesto al Patrimonio (IPAT) y el Exoneración del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales (ITP) y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

de IVA sobre la producción pública de vivienda social, esta exoneración no redundará en garantizar el acceso a la población que más lo necesita. Las condiciones comerciales de las viviendas promovidas sólo son accesibles para los estratos de mayores ingresos: el precio de venta promedio para 2024 de viviendas de dos dormitorios fue de 162.434 dólares (ANV, 2025).

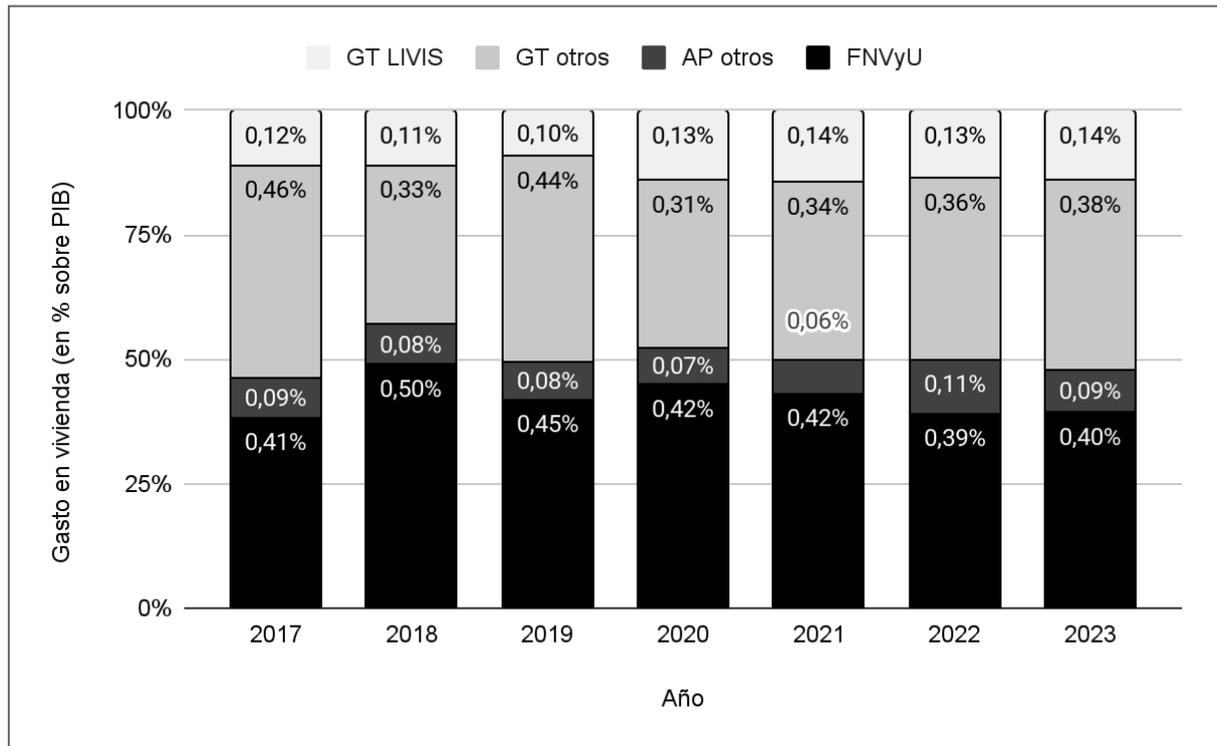
Es claro que el problema no son las exoneraciones tributarias en sí mismas, sino, cuál es la actividad que se está estimulando y finalmente a qué sujetos termina por beneficiar. Cuando analizamos la ejecución presupuestal directa en vivienda podemos visualizar cuáles son las políticas que se están implementando, qué objetivos y marcos de acción tienen, cuáles son los resultados concretos que se obtienen y a qué población terminan afectando. Por ejemplo, la Garantía de Alquiler del Estado tiene un sujeto definido, un reglamento y sus metas y resultados pueden ser verificables en las rendiciones de actuación del ministerio. La exoneración genérica de IVA al arrendamiento de inmuebles carece de todos estos elementos de direccionamiento y fiscalización de la política, un alquiler de \$12.000 tiene la misma tasa de exoneración de IVA que uno de \$120.000. En el caso de las exoneraciones de *viviendas promovidas* no se trata del “error de inclusión” que mencionábamos antes, de que una exoneración universal beneficia a un grupo que no la necesita, sino peor aún, una exoneración focalizada que beneficia deliberadamente a un sector privilegiado.

Sin embargo, es posible pensar en exoneraciones que sí resulten justas y progresivas. La exoneración de IVA de MEVIR tiene un destino prefijado y un sentido distributivo: atender la precariedad habitacional en el medio rural. En 2023, la exoneración de IVA que aplica a MEVIR fue equivalente al 25% del financiamiento que tuvo desde la Administración Central. Ese dinero de Rentas Generales que se ejecutó “rindió” por 1,25. Esto mismo podría extenderse a otros programas de producción de vivienda social, como es el caso de las cooperativas, la construcción para realojos o la producción por licitación y tendría este mismo sentido distributivo.

El siguiente gráfico muestra cómo se compone el gasto público en vivienda entre la ejecución del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVyU), otros componentes del área programática de vivienda (AP otros), el gasto tributario asociado a la ley de vivienda

promovida (GT LIVIS) y otros componentes de gasto tributario vinculados a vivienda y desarrollo urbano (GT otros). Esta conformación del gasto evidencia que existe un amplio peso de la herramienta de exoneración tributaria aplicada a la vivienda sin su correlato de direccionamiento y justicia distributiva.

### Composición total del gasto en vivienda 2017-2023 (incluye gasto tributario)



Fuente: elaboración propia en base a datos BCU, OPP, DGI

Nota: Para el año 2022 se deducen de la ejecución del área programática (\$16.272.468.000) los casi dos mil millones de pesos no ejecutados en el Plan Avanzar, según surge de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022.

El análisis del gasto tributario es esencialmente complejo, porque el contrafáctico de su existencia no es plenamente demostrable: la eliminación de las exoneraciones de la LIVIS no tendría como contrapartida recibir ingresos tributarios por ese monto que hoy se exonera. Pero la utilización camuflada de esta herramienta nos alerta sobre la necesidad de realizar una mirada crítica sobre el asunto, ¿cuál es la actividad que efectivamente se estimula?, ¿quiénes son los beneficiarios últimos de estas exoneraciones?. La demanda del movimiento cooperativo de exonerar el IVA a la producción social apunta a utilizar la

herramienta impositiva con un fin justo y progresivo, el modo de lograr esto para todos los programas requiere atender a la singularidad de cada modo de producción.

## Comentarios finales

Las discusiones en materia tributaria no son neutrales, sino que encierran relaciones de poder. Existen privilegios que se conceden explícitamente, como es el caso de la exoneración a la vivienda promovida y otros que terminan configurándose de hecho, como es el usufructo de las exoneraciones parciales o totales de IVA en el consumo por parte de sectores ricos de la población. Discutir el gravámen de un impuesto requiere comprender el entramado de relaciones y afectaciones que lo configuran. Este documento intentó aportar insumos para una discusión de larga data en el movimiento cooperativo y que tiene una justeza indiscutible: que se estimule la producción de vivienda social, dirigida a los sectores que la necesitan, abaratando el costo constructivo mediante la exoneración del IVA en la construcción. Si bien el análisis de este documento se centró en el IVA contenido en la obra propiamente dicha, cabe considerar también el IVA que se paga por los servicios profesionales necesarios para la construcción. Avanzar en estas medidas requiere del diálogo de todos los actores del sistema para evaluar el mejor camino y mecanismos que garanticen el sentido de estas exoneraciones con la menor complejidad burocrática posible.

Otra forma de estimular la política habitacional, complementaria a la anterior y también largamente demandada por el movimiento cooperativo, es robustecer el esfuerzo presupuestal en materia habitacional. Para esto también existen varias sendas posibles, en las que mejorar la estructura tributaria es una condición indispensable para que esto se haga con un sentido distributivo. Algunos apuntes sobre el financiamiento actual y alternativas de mejora se encuentran en el documento de Comuna “Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Apuntes para su fortalecimiento” (Comuna, 2025). El actual gobierno realizó en campaña electoral la promesa programática de lograr “el objetivo de duplicar los recursos destinados a vivienda” (Frente Amplio, 2024<sup>19</sup>). La Ley de Presupuesto será el escenario donde se dilucide la materialidad de esta promesa.

---

<sup>19</sup> Frente Amplio (2024): [Bases programáticas 2025-2030 “Tiempos de esperanza, tiempos de la gente”](#).