



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

**COMISIÓN ESPECIAL
DE FRONTERA CON LA REPÚBLICA
FEDERATIVA DE BRASIL**

REPARTIDO N° 591
ABRIL DE 2022

CARPETA N° 2116 DE 2021

COMERCIO DE FRONTERA

Se solicita al Poder Ejecutivo la iniciativa para establecer un régimen especial

XLIX Legislatura

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Se solicita al Poder Ejecutivo la correspondiente iniciativa a efectos de establecer un régimen especial de comercio fronterizo, con el fin de que se generen las condiciones necesarias para el normal funcionamiento de las empresas formalmente instaladas en las zonas limítrofes.

Al respecto se remite la siguiente propuesta de articulado:

CAPÍTULO I

Artículo 1º. (Objeto).- La presente ley tiene por objeto establecer un régimen especial de comercio fronterizo con el fin de lograr la estabilidad económica y social en las zonas del país afectadas por las diferencias de precios con los países limítrofes.

Artículo 2º. (Finalidades).- La presente ley tiene como finalidades lo siguiente:

- a) Impulsar el desarrollo socioeconómico equilibrado de todo el territorio nacional.
- b) Fomentar el empleo formal y reducir la pobreza.
- c) Generar las condiciones necesarias para el normal funcionamiento de las empresas MIPYMES en zonas de frontera.
- d) Fortalecer los procesos de integración y cooperación del Uruguay con los países vecinos.
- e) Reducir la inflación de la economía en la región de frontera, mejorando el poder de compra de los ciudadanos.

Artículo 3º. (Definiciones).- A los efectos de esta ley se entiende por comercio fronterizo a actividades productivas y de intercambio de bienes desarrollados en zonas de frontera. Entiéndase por zona de frontera, la comprendida hasta un radio de 60 km de distancia desde los pasos de frontera.

CAPÍTULO II

Artículo 4º. (Instrumentos).- Se proponen tres instrumentos independientes y complementarios para el logro de las finalidades definidas en el artículo 2º de la presente ley:

- A. TARJETA DE FRONTERA
- B. SISTEMA SIMPLIFICADO DE IMPORTACIÓN
- C. REDUCCIÓN IMESI

Artículo 5º. (Tarjeta de Frontera).- Se emitirán tarjetas de frontera que permitirán obtener reducción de impuestos en el momento de la transacción. La reducción tendrá un monto mensual y no será acumulable.

Artículo 6º. (Beneficiarios de Tarjeta).- Serán beneficiarios de las tarjetas los consumidores finales residentes de las zonas establecidas en esta ley, pudiéndose tener distintos montos de acuerdo con la cercanía a la frontera.

Artículo 7º. (Beneficios Especiales).- Facúltese al Poder Ejecutivo, a reducir el monto del Impuesto Específico Interno (IMESI) y al Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las adquisiciones de productos.

Para el caso del IVA se debe cumplir simultáneamente con las siguientes condiciones:

- A. Sean realizadas en comercios formales ubicados en las zonas definidas en el artículo 16 de la presente ley.
- B. Los adquirentes sean consumidores finales poseedores de la tarjeta creada en el artículo 5º de la presente ley.

Para el caso del IMESI, el descuento será otorgado al primer enajenante quien trasladará dicho descuento al distribuidor, comercio o mayorista, según corresponda, de la zona establecida en el artículo 16.

El Poder Ejecutivo dispondrá la forma y condiciones en que operará la presente disposición a efectos de su funcionamiento y contralor.

Artículo 8º. (Sistema Simplificado de Importación Fronterizo).- Créase el Sistema Simplificado de Importación Fronterizo, como medio de introducción de mercaderías al país para su comercialización dentro de las zonas establecidas en el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 9º. (Beneficiarios).- Podrán ser beneficiarias del Sistema Simplificado de Importación Fronterizo todas las empresas con domicilio fiscal en zonas de frontera.

Dichas empresas deben tener un año o más de antigüedad de registro en BPS en el departamento que quieran realizar la importación simplificada.

Artículo 10. (Montos autorizados).- Se autoriza la introducción de mercaderías en 2 franjas, las que están relacionadas a la cantidad promedio de personal en nómina de BPS del último año:

- Franja 1: Hasta 4 funcionarios inclusive, podrán importar hasta 1.250.000 UI. anuales
- Franja 2: Entre 5 y 19 funcionarios, podrán importar hasta 2.500.000 UI. anuales.
- Franja 3: Entre 20 y 49 funcionarios, podrán importar hasta 7.500.000 UI. anuales.
- Franja 4: 50 o más funcionarios, podrán importar hasta 11.250.000 UI.

Artículo 11. (Importación).- La empresa se presenta al puesto de Aduanas con la documentación personal y empresarial que corresponda, la mercadería que pretende introducir y la factura correspondiente a dicha mercadería.

Una vez verificada la documentación personal y empresarial, que la mercadería no pertenece al listado de artículos excluidos y que el importador tiene cupo disponible, se abonará la Tasa Consular regulada por el artículo 265 de la Ley N° 19.535, de 25 de setiembre de 2017, y podrá introducir la mercadería.

A la empresa no se le exigirá ninguna otra tasa por la importación.

El funcionario expedirá el correspondiente comprobante, que será exigible por Aduanas, DGI y todo otro organismo nacional o departamental en que se justifique necesidad.

Artículo 12. (Despachantes de Aduanas).- Agrégase al artículo 15 de la Ley N° 19.276, de 19 de setiembre de 2014, el siguiente literal final:

"G) Importaciones en el marco del Sistema Simplificado de Importación.- En caso de que intervengan en la Importación Simplificada, los honorarios de los despachantes de aduanas no podrán superar el 1 (uno) % sobre el costo de las mercaderías importadas".

Artículo 13. (Sanciones).- Quien introdujere mercaderías no autorizadas, o en cantidades mayores a lo permitido, así como si trasladare o estuviere asociado al traslado de mercancías para su comercialización o consumo fuera de zonas autorizadas, será pasible de las sanciones previstas en el Código Aduanero.

Toda infracción implicará, para la empresa infractora, la prohibición del uso de los mecanismos establecidos en el artículo 4°.

CAPÍTULO III

Artículo 14. (Productos autorizados).- Facúltase al Poder Ejecutivo a crear una lista de productos a los cuáles no se les podrá aplicar la reducción de impuestos establecida en el artículo 7 ° ni ser introducido por el Sistema Simplificado definido en el artículo 8 °.

Dicha lista será permanentemente actualizada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 15. (Ámbito de Aplicación).- El Poder Ejecutivo establecerá las zonas del país que serán consideradas zonas de frontera y/o zonas de influencia fronteriza, en los que el presente sistema tendrá vigencia. Actualizará dicho listado siempre teniendo en cuenta el objeto principal y finalidades de la presente ley.

Artículo 16. (Atención preferencial).- Las zonas de frontera comprendidas definidas en la presente ley, recibirán atención preferencial por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales, a través de políticas, programas y proyectos orientados al desarrollo de infraestructura y servicios públicos eficientes, y a la facilitación del comercio integrador.

Artículo 17. (Comisión de Comercio Fronterizo).- Créase la Comisión de Comercio Fronterizo que estará conformada multisectorialmente por un representante de la Dirección de Aduanas (MEF); de la Dirección General de Comercio (MEF); de la Dirección General de Asuntos de Frontera (MREE), de las Intendencias de los departamentos de frontera; y de los gremios del sector Pymes.

La Comisión de Comercio Fronterizo formulará las acciones políticas de desarrollo de MIPYMES en zonas de frontera, para lo cual llevará estadísticas y registros actualizados de precios y variables económicas de los países vecinos, y las propondrá al Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, para que en uso de sus facultades reglamentarias las ponga en ejecución o, dado el caso, promueva las gestiones pertinentes ante el Poder Legislativo. La Comisión de Comercio Fronterizo elaborará su reglamento interno, el que será aprobado por resolución ministerial. El Poder Ejecutivo reglamentará su funcionamiento.

CAPÍTULO IV

Artículo 18. (Impuesto a la venta).- Créase el impuesto a la venta que gravará la circulación interna de bienes introducidos al país en el marco del Sistema Simplificado de Importación.

Artículo 19. (Tasa).- Fijase para el impuesto creado en el artículo 19, una tasa básica de 4 (cuatro) % para todos los productos introducidos al país en el marco del Sistema Simplificado de Importación, a excepción de aquellos productos introducidos al país en el marco del Sistema Simplificado de Importación que se encuentren dentro de los enumerados en el artículo 18 del Título 10 del Texto Ordenado de la Dirección General Impositiva(DGI), los cuales quedarán gravadas a una tasa del 2 (dos) %.

Artículo 20. (Pago).- El pago del impuesto mencionado en el artículo 19 se efectuará en el momento de la importación del bien, considerándose el mencionado pago como definitivo.

Artículo 21. (IVA).- Los artículos introducidos al país en el marco del Sistema Simplificado de Importación se consideran gravados con el Impuesto al Valor Agregado a tasa 0, pudiendo aquellos contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado descontar el IVA de sus compras imputables directa o indirectamente a la venta de los bienes introducidos al país en el marco del Sistema Simplificado de Importación.

Montevideo, 8 de diciembre de 2021

SABINA CALVO
REPRESENTANTE POR SALTO
WILMAN CABALLERO
REPRESENTANTE POR CERRO LARGO
NAZMI CAMARGO BULMINI
REPRESENTANTE POR RIVERA
MARNE OSORIO LIMA
REPRESENTANTE POR RIVERA
VIRGINIA FROS ÁLVAREZ
REPRESENTANTE POR RIVERA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de resolución tiene por objetivo plantear al Poder Ejecutivo una propuesta que genere las condiciones necesarias para el normal funcionamiento de las empresas formalmente instaladas en zonas de frontera, reconociendo las asimetrías fiscales, cambiarias y comerciales existentes con respecto a los países vecinos, mediante la implementación de leyes y reglamentaciones especiales, que concedan a la actividad económica local los beneficios en materia tributaria, atenuando progresivamente los obstáculos que impiden el comercio fronterizo en igualdad de condiciones.

El desarrollo de la sociedad en las ciudades de frontera es muy particular, donde coexisten sociedades con origen en dos países con tributación diferente, muchas veces idiomas diferentes, pero con similitudes muy singulares en lo que respecta al aspecto sociocultural.

En el artículo Soc. estado. vol.34 no.2 Brasilia May/Aug. 2019 Epub Aug 19, 2019 se analiza y exponen los diversos significados del concepto frontera. Uno de ellos se refiere a la región que separa a dos o más países y comprende el límite y borde. Una frontera tiene distintas apreciaciones, las que pueden relacionarse con los conceptos de espacio y territorio.

Todavía hay que considerar el hecho que las fronteras territoriales de delimitación de los Estados nación (borders), aunque no necesariamente coincidentes, coexisten con fronteras socioculturales (boundaries). Estas últimas, como ocurre en el contexto de este proyecto, a veces se superponen y se prolongan más allá de las primeras fronteras.

Cada espacio fronterizo posee características que permiten construir una descripción específica de ellos y al mismo tiempo trazos equivalentes a otras experiencias. Desde este punto de vista, cada escenario fronterizo es peculiar, como únicas son las fronteras que lo conforman. Las fronteras de Uruguay no son la excepción, en tanto se constata la presencia de actores estratégicos y la búsqueda de bienestar social mediante políticas no suficientemente articuladas y asimetrías socio-culturales persistentes. Allí se cruzan “universos simbólicos diferentes y desiguales”, que hacen vida en ella y participan en una “economía de frontera” variada y dividida entre bienes materiales e inmateriales, entre “mercados legales e ilegales” y en el cual intervienen “actores transfronterizos”.

Entre otras dificultades, en este territorio existe el comercio informal e ilegal, de causa multidimensional, entre las que se destacan las distorsiones del mercado que provienen de diferencias económicas y jurídicas. La multidimensionalidad se reporta aún a las diferencias de precios de productos y de acceso al consumo entre las regiones.

La diferencia cambiaria con Argentina y la consecuente fuga de consumidores uruguayos del litoral hacia el país vecino es un problema persistente, pero que se intensificó con los últimos sucesos al otro lado del Plata. Así es que comerciantes de las fronteras reclaman medidas para paliar la situación, retener el consumo y evitar nuevos recortes de personal y cierres de empresas.

Esta disminución en la actividad económica puede hacer crecer aún más el informalismo, un fenómeno que afecta al comerciante establecido desde todo punto de vista y establece una competencia desleal en lo fiscal, en los controles bromatológicos y en el uso de la vía pública o los espacios públicos.

Por otra parte, nuestro país y Brasil comparten una franja de frontera de 1067 km de extensión, desde el Arroyo Chuy hasta la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay. De dicho total, 320 km están constituidos por frontera seca, siendo el resto frontera “húmeda”. Una característica de esta frontera es la inexistencia de accidentes geográficos u otras características espaciales que impidan la libre circulación natural de los habitantes de ambos países.

La integración fronteriza entre Uruguay y Brasil se ha implementado fundamentalmente en dos ámbitos. Uno, el de las ciudades vecinas a ambos lados de la frontera (Rivera Livramento, Artigas-Quaraí, Chuy-Chuí, Río Branco-Jaguarão). El otro, refiere a la Cuenca de la Laguna Merín. Las políticas implementadas en ambos ámbitos han tenido características diferentes fundamentalmente en los marcos institucionales y agenda de temas.

Se debería considerar las áreas de influencia, Rivera, Artigas y Cerro Largo están integrados a un cluster que está situado del lado brasileño, donde hay ciudades muy grandes como Santa María y Porto Alegre. El economista francés Francois Perroux en sus teorías de “poles de croissance” o “polos de desarrollo” analiza dicha problemática.

Los comercios uruguayos instalados en ciudades de frontera con Argentina y Brasil históricamente han tenido una desventaja competitiva, cuyas consecuencias son la informalidad, principalmente en los departamentos que se encuentran en la frontera con Brasil, alcanzando tasas superiores al 40%.

En los estudios comparativos entre los diferentes departamentos, se desprende una inmensa brecha en los indicadores de los departamentos de frontera, respecto al resto del Uruguay. Siendo en los últimos años, indudablemente, los departamentos de fronteras con Brasil los que mantienen los peores índices de desarrollo del país.

Los diversos estudios realizados coinciden en destacar la falta de capacidad competitiva, y sustentabilidad de la actividad económica, en particular la generada en el comercio por la diferencia de precios de los productos ofertados. Dicha diferencia se centra en los costos de las mercaderías en ambos lados de los límites, tarifas públicas, diferencia cambiaria, impuestos y costos salariales.

En consideración a lo expuesto y a los efectos de fortalecer los procesos de integración y cooperación del Uruguay con los países vecinos, a través de proyectos de armonización legislativa en materia comercial y tributaria. Se proponen medidas encaminadas a solucionar progresivamente los problemas que enfrenta la actividad económica nacional, en particular a mitigar las circunstancias que impiden que el comercio fronterizo se desarrolle en condiciones de igualdad.

Entendemos que, de no ser así, las condiciones se irán deteriorando, la desigualdad y concentración en Uruguay será cada vez más marcada. Tal como reporta la Oficina de Desarrollo Territorial de OPP, en el Observatorio de Territorio Uruguay, reporte 5 – “Desigualdad territorial y concentración en el Uruguay”, Artigas y Rivera son los departamentos que mantienen los PIBR (Producto Interno Bruto Regional) per cápita más bajos del país.

Los objetivos:

A- Impulsar el desarrollo socioeconómico de las ciudades de frontera.

B- Crear más y mejores empleos, reducir la pobreza y abordar la marginalización de quienes son especialmente vulnerables a los déficits más graves en materia de trabajo en la economía. A modo de ejemplo, si observamos los indicadores de pobreza que nos

brinda la OPP, podemos apreciar que los departamentos limítrofes con Brasil son los con mayor proporción de hogares en situación de pobreza en el país.

La pérdida de competitividad de la economía en la frontera ha derivado, en un desmejoramiento en la calidad de vida de la población, así como en la estabilidad de las empresas.

Consecuentemente, con lo propuesto se busca revertir esta situación, potenciar la capacidad adquisitiva de las familias, a través de medidas que incentiven la demanda en el comercio nacional, promoviendo que el consumo doméstico se concrete en los agentes locales, especialmente en los productos integrados a la canasta básica del país. Ello contribuirá a la generación de riqueza, no solamente en la actividad comercial, sino también en la producción nacional, manteniendo las fuentes de trabajo y reduciendo la informalidad.

A modo de fundamento y experiencia de reciente comprobación, cabe señalar que el cierre de fronteras causado por la pandemia del COVID 19 permitió al Uruguay plantearse el escenario de cómo podría evolucionar el sector comercial fronterizo ante una igualdad de precios frente a sus vecinos. Se comprueba que la ciudad de Salto tuvo un ascenso de 40% en las ventas durante marzo 2020 comparado con febrero del mismo año, según datos otorgados por el Observatorio de Salto.

C- Formalización de la actividad comercial, en estrecha correlación con un entorno empresarial propicio, donde no exista una competencia desleal. Esto repercutirá, como externalidad positiva de lo específicamente propuesto, en el crecimiento económico del país, un desarrollo sustentable y particularmente en la mejora de las características coyunturales, de mediano y largo plazo del mercado laboral. Cabe resaltar que se crearía un encadenamiento a través de la cadena de valor, con impacto en la producción nacional de la producción no transable y de consumo en los mercados locales, generando en consecuencia empleos directos e indirectos con las empresas de todo Uruguay.

En particular sobre la formalización que se impulsa con las medidas propuestas existe información relevante que nos brindó la OPP, donde se observa claramente que los departamentos fronterizos son los que presentan un mayor porcentaje de informalidad que la media del país.

Montevideo, 8 de diciembre de 2021

SABINA CALVO
REPRESENTANTE POR SALTO
WILMAN CABALLERO
REPRESENTANTE POR CERRO LARGO
NAZMI CAMARGO BULMINI
REPRESENTANTE POR RIVERA
MARNE OSORIO LIMA
REPRESENTANTE POR RIVERA
VIRGINIA FROS ÁLVAREZ
REPRESENTANTE POR RIVERA

≠