



**CÁMARA DE SENADORES**  
SECRETARÍA  
DIRECCIÓN GENERAL

XLIXª Legislatura  
Segundo Período

## **COMISIÓN DE HACIENDA**

Carpeta 433/2021

Distribuido: **502/2021**

4 de mayo de 2021

# **PATENTE DE INTRODUCCIÓN FRONTERIZA**

## **Creación**

---

- Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por el señor Senador Sergio Botana
- Disposición citada



|                     |           |
|---------------------|-----------|
| CAMARA DE SENADORES |           |
| Recibido a la hora  | 11:30     |
| Fecha               | 23/4/2021 |
| Carpeta Nº          | 433/2021  |

## PROYECTO DE LEY

Artículo 1º (del objeto).- Créase la PATENTE de INTRODUCCION FRONTERIZA, como medio de introducción de mercaderías al país para su comercialización o consumo dentro de las zonas fronterizas que establezca el Poder Ejecutivo.

Artículo 2º (Beneficiarios).- Podrán ser beneficiarios de dicha Patente todos los comercios formales de los departamentos o zonas de los departamentos que el Poder Ejecutivo determine.

Asimismo, podrán serlo todos aquellos ciudadanos nacionales que al momento de la promulgación de la presente ley y de modo comprobable se hayan dedicado al comercio informal transfronterizo a escala de supervivencia y/o sustento de su núcleo familiar, en las zonas fronterizas del país por un periodo mayor a 24 meses.

Los comercios del inciso primero tendrán acceso a un número de patentes equivalente al promedio anual del último año de aportantes al Banco de Previsión Social.

A los efectos del inciso segundo, el Poder Ejecutivo designará una Comisión Departamental para el otorgamiento y control de la PATENTE.

Artículo 3º (Montos autorizados).- La PATENTE autoriza la introducción de mercaderías por hasta un valor de 15 BPC por viaje (\$ 73.050,00 setenta y tres mil cincuenta a valores 2021) con una frecuencia de hasta 3 veces por semana. El valor mensual no podrá exceder las 90 BPC mensuales (\$ 438.300 a valores 2021).

Artículo 4º (Productos autorizados).- El Poder Ejecutivo creará una lista de mercaderías cuya introducción no se autoriza mediante este régimen. Dicho listado deberá contener al menos prohibición de introducción de medicamentos, armas, sustancias peligrosas, carnes, frutas y verduras que se produzcan en los departamentos o zonas beneficiarias del régimen.

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

El régimen previsto no se aplicará a mercaderías gravadas por el Impuesto Específico Interno y podrá no aplicarse a mercaderías restringidas, entendiendo por estas últimas, aquellas que requieren de la autorización de algún organismo competente para su importación, exportación o comercialización en el territorio nacional.

Artículo 5º (Funcionamiento).- El titular de la PATENTE se presenta al puesto de Aduanas con la documentación personal y empresarial que corresponda, la

PATENTE, la mercadería que pretende introducir y la factura correspondiente a dicha mercadería.

Una vez verificada la documentación personal y empresarial y la no pertenencia de la mercadería a la lista negativa, el portador de la mercadería abonará una tasa del 5% sobre el valor de la factura y podrá introducirla. El funcionario expedirá el correspondiente comprobante, que será exigible por Aduanas, DGI y todo otro organismo nacional o departamental en que se justifique necesidad.

Lo abonado por concepto de introducción no es computable como gasto a los efectos de declaraciones impositivas.

Artículo 6º (Zonas).- El Poder Ejecutivo establecerá las zonas en los que el presente sistema tendrá vigencia. Actualizará dicho listado siempre teniendo en cuenta que el objetivo principal de la presente ley es la estabilidad económica y social en la zona.

La Dirección de Aduanas controlará que las mercancías introducidas por este sistema no sean consumidas ni comercializadas más allá de las zonas autorizadas. A esos efectos se implementarán los debidos controles aduaneros, sanitarios y demás correspondientes.

Artículo 7º (Sanciones).- Quien introdujere mercaderías no autorizadas, o en cantidades mayores a lo permitido por la patente, 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 la pérdida automática de la PATENTE.

Artículo 8º (Incentivos).- La Dirección Nacional de Aduanas no podrá distribuir entre sus funcionarios un porcentaje mayor al 10% de lo recaudado por concepto de introducción de mercaderías mediante este sistema.

Tampoco podrá distribuir entre sus funcionarios un porcentaje mayor al 30% de lo incautado por contrabando de mercaderías no autorizadas o por contrabando interno.

#### Régimen Pago por medios electrónicos:

Artículo 9º.- Sustituyese el primer inciso del artículo 70 de la ley 18.083 (Reforma tributaria) de 27 de diciembre de 2006, y modificativas, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Alcance subjetivo.- Quienes realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica, y cumplan con las condiciones establecidas en los artículos siguientes, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones

especiales de seguridad social generadas por su propia actividad, y de todos los impuestos nacionales vigentes, incluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada, que se denominará Monotributo”.

Artículo 10 º.- Modifícase el inciso final del literal A) del artículo 71 de la Ley Nº 18.083, de 27 de diciembre de 2006, y sus modificativas por el siguiente:

“A los solos efectos de lo dispuesto en el presente literal, facúltase al Poder Ejecutivo a establecer un régimen especial para el cálculo de los montos referidos en el inciso primero, a través del cómputo de un porcentaje de los ingresos que se originen en operaciones, incluidas las de comercio transfronterizo, cuya contraprestación se realice mediante la utilización de tarjetas de crédito, tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos que establezca la reglamentación”.

Artículo 11º.- Autorízase al Poder ejecutivo a la exoneración de los tributos que gravan a las importaciones a los monotributistas que utilicen medios de pago electrónico.

Artículo 12º (Monto adicional)-. Créase un monto adicional de Monotributo por importaciones. El monto mensual del adicional resultará de aplicar la diferencia de tasas de IVA con respecto a los países fronterizos. Se faculta al Poder Ejecutivo a exonerar de este adicional a los monotributistas cuyas importaciones no superen las 90 BPC al mes.

Artículo 13º.- El régimen previsto no se aplicará a mercaderías gravadas por el Impuesto Específico Interno y podrá no aplicarse a mercaderías restringidas, entendiendo por estas últimas, aquellas que requieren de la autorización de algún organismo competente para su importación, exportación o comercialización en el territorio nacional.

Artículo 14º.- Uruguay gestionará ante los gobiernos de Brasil y Argentina, acuerdos para que en aquellos casos en que los pagos sean hechos por medios electrónicos, la cuota parte correspondiente a tributos sobre el valor añadido, la circulación interna de mercaderías, impuestos a las ventas, o similares de ambos, se destine a obras de infraestructura que beneficien la integración entre los países y sean decididas en conjunto.

Montevideo, 22 de abril de 2021



EC. SERGIO BOTANA  
SENADOR

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Las zonas fronterizas del Uruguay están expuestas a inestabilidades permanentes que debemos superar.

Las diferencias de costos, las variaciones cambiarias o cuestiones políticas de los países inciden de modo negativo sobre la vida de las comunidades fronterizas. La inestabilidad comercial se traduce en inestabilidad social. De modo permanente asistimos al cierre masivo de los comercios que habían sido creados en otro momento, que a veces está muy poco distante en el tiempo, para aprovechar una buena circunstancia de competitividad de precios. Esa constante aparición y desaparición de empresas comerciales se traduce en pérdida de las inversiones de equipamientos y demás, pero lo más grave, en pérdidas permanentes de empleo. El empleo aparece y desaparece con los vientos comerciales. Se pasa de la felicidad a la absoluta tristeza de modo permanente. Las fronteras constituyen un drama social que el Uruguay debe resolver.

Sobre el fronterizo pesa una suerte de acusación permanente. Se lo asocia a la ilegalidad, a lo oscuro, a la falta de constancia. Nunca se repara en su circunstancia.

Los países no deben adaptar sus políticas a sus fronteras, pero deben atenderlas. Si las políticas generales generan inestabilidades y pobreza, deben existir mecanismos compensatorios. Transferencias sociales, instalación de centros educativos de alto nivel, incentivos fuertes a la instalación industrial, regímenes especiales para el comercio instalado.

La idea de este PROYECTO de LEY es crear un mecanismo automático de eliminación de inestabilidades económicas y sociales. Con el sistema que se crea la adaptación es automática y permanente. Las diferencias de precios que ofrecen los comercios se moderan. No hay que esperar lentas decisiones burocráticas producidas siempre tarde. El fronterizo dejará de vivir el sobresalto permanente. Su empleo será más constante. También, el comercio ilegal perderá su razón de ser.

Los sistemas de exoneración de tributos en zonas fronterizas tienen algunas desventajas frente a este sistema. Lo primero es que son siempre incompletas. Lo segundo es que llegan después de que se hizo estable la desventaja comercial, con lo que generan inestabilidad económica y social. Lo tercero, siempre implican decisiones burocráticas difíciles de tomar, con lo que dan lugar a presiones de tipo político siempre inconvenientes. Cuarto, en sus aplicaciones

observadas, siempre dieron lugar a fenómenos de contrabando interno, incluso sin desplazamiento de mercancías y aprovechadas por grandes empresas.

Con este proyecto el contrabando interno será fuertemente sancionado. La DIRECCION de ADUANAS así lo preverá, contando con recursos y medios para desarrollarlo.

Los permanentes desabastecimientos ya no ocurrirán.

Se autoriza la introducción de lo que el país siempre importa y se puede destinar recursos humanos al control de la producción que el Uruguay debe proteger, porque es su trabajo y también por cuestiones sanitarias.

Hoy nadie invierte en las fronteras. No se lo puede hacer por las inestabilidades existentes. Ningún proyecto serio, de largo plazo, se asienta en territorios cuya circunstancia varía a cada momento. La inestabilidad es enemiga de la inversión. La estabilidad es su principal aliada.

La DIRECCION NACIONAL de ADUANAS de hoy recauda poco y tiene medios escasos para evitar el comercio ilegal. Este proyecto haría desaparecer las diferencias de precios que justifican la asunción del riesgo que supone el ejercicio del comercio ilegal. Liberaría recursos para controlar lo que se debe controlar. Generaría una recaudación que en el país hoy es elusión fiscal.

Se podría argumentar un perjuicio para los grandes importadores. Ello no es así. La realidad indica que los mercados de las zonas comprendidas ya constituyen mercados perdidos para esas firmas. En este caso, el sistema les permite la recuperación de zonas mediante la instalación en zona autorizada y obtención de la PATENTE. Con ello la PATENTE contribuye a la legalidad y el empleo también para estos casos.

El país no debe arrinconar a los ciudadanos de frontera con esa acusación de ilegales y oscuros en su accionar. No debemos condenarlos a la inestabilidad y la pobreza. Son la primera defensa de nuestra soberanía. Son los que más sienten la Patria. Tratémosles con igualdad y respeto.

En un país pequeño y de economía abierta como el nuestro la frontera es la puerta abierta al mundo del que dependemos. Debemos aprovechar la oportunidad con inteligencia. El incremento en la recaudación de la Tasa será un aviso de nuestra pérdida de competitividad. Ya no serán necesarios otros indicadores ni largos estudios. Será el aviso a tiempo. Será la orden de corregir. Será también un atenuador de malas consecuencias fiscales de otro tipo.

El artículo 1 crea el instrumento. El artículo 2 establece que serán beneficiarios del sistema aquellos a quienes pretendemos alentar a la legalidad, y el siempre perjudicado comercio formal, incentivando la formalización de los trabajadores.

Tiene mayor habilitación quien por más trabajadores formales aporta durante todo el año.

El artículo 3 establece montos autorizados. La cifra establecida como tope responde a una razón de sentido práctico y de equilibrios entre rentabilidad que haga viable el nuevo sistema propuesto, logística de la cantidad de viajes y evitar posibles abusos indeseados.

El artículo 4 determina cuál es el tipo de mercancías cuya introducción se autoriza. Son las normales del comercio transfronterizo. Se restringe lo dañino para la seguridad o lo sanitario. Se establece una protección a la producción nacional. Allí el articulado alienta por vía indirecta la producción hortifrutícola en las zonas fronterizas, al generar una protección sólo si esta producción existe en dichas zonas.

El artículo 5 establece los mecanismos de funcionamiento. Se define también en este artículo la tasa aplicable al monto total de la mercadería que resultará en el importe que se deberá abonar para ingresar la mercadería.

El artículo 6 indica que será el Poder Ejecutivo quien establezca para qué departamentos fronterizos vale el régimen, así como la posibilidad de extenderlo a zonas de otros departamentos. Asimismo, pone énfasis en la responsabilidad de la Dirección de Aduanas para el contralor del eventual contrabando interno. El artículo 7 establece que las sanciones serán las correspondientes a la figura penal del contrabando y la automática pérdida de la patente. En el artículo 8 se establecen los máximos que la DNA puede destinar a incentivos a sus funcionarios.

Del artículo 9 en adelante se pretende incluir a quienes realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica en la frontera. La propuesta utiliza el régimen Monotributista, ampliando el alcance subjetivo del mismo para que queden incluidos los impuestos que gravan las importaciones, con la condición de que la actividad sea desarrollada a través de medios electrónicos de pago.

El artículo 9 habilita la posibilidad de importación para el monotributista. En un artículo posterior determina el tratamiento de los montos de las mercancías compradas por este mecanismo a efectos de las liquidaciones tributarias. El artículo 10 incluye en el régimen especial para el cómputo de los ingresos que se originen en las operaciones cuya contraprestación se efectúe a través de medios de pago electrónicos, a los efectos del cálculo del tope de ingresos en los monotributistas a quienes realicen comercio transfronterizo.

Con el artículo 11 se alienta el uso de medios de pago electrónicos para mejorar la información de montos y para su eventual utilización futura en acuerdos tributarios entre países.

El artículo 12 da la potestad al Estado de establecer un tributo adicional al monotributista equivalente a la diferencia de tasas aplicadas por los países sobre la circulación o venta de mercaderías. Es un modo de desalentar la comercialización de mercaderías cuando ello se deba a cuestiones tributarias. Es justo que las mercancías sean gravadas con las mismas tasas que en Uruguay, en tanto exista una capacidad contributiva superior a la franja exonerada de IRPF.

La cifra establecida como tope para la exoneración del adicional responde a una razón de igualdad en el tratamiento tributario. El margen de ganancia en este tipo de comercio fronterizo es de entre el 7 y 8% después del pago de costos de introducción de la mercadería. Se establece el tope de la exoneración en 90 BPC, en tanto la utilidad bruta no superará la primera franja de IRPF por trabajo.

El artículo 13 establece excepciones. Es similar al artículo 277 de la ley 18.834 que regula la importación sometida al régimen de encomiendas postales internacionales.

Finalmente, el artículo 14 alienta la integración entre países y la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas. El FOCEEM ha sido un mecanismo altamente contributivo para la mejora de la vida en las zonas de vecindad entre los países del MERCOSUR. Incluso podría ser éste un mecanismo para la financiación de dicho instrumento.

Montevideo, 22 de abril de 2021.



EC. SERGIO BOTANA  
SENADOR



# **DISPOSICIÓN CITADA**



## **Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006**

---

### **LEY DE REFORMA TRIBUTARIA**

#### **MONOTRIBUTO**

**Artículo 70.- Alcance subjetivo.-** Quienes realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica, y cumplan con las condiciones establecidas en los artículos siguientes, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad, y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación, una prestación tributaria unificada, que se denominará Monotributo.

Estarán comprendidos en la definición a que refiere el inciso anterior exclusivamente los siguientes sujetos:

- A) Las empresas unipersonales, incluidas aquellas en las que el titular ejerza la actividad con su cónyuge o concubino colaborador, siempre que tales empresas no tengan más de un dependiente.
- B) Las sociedades de hecho integradas por un máximo de dos socios, sin dependientes.
- C) Las sociedades de hecho integradas exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere a tres y la sociedad no tenga dependientes.

Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir en lo dispuesto por el presente artículo a aquellos sujetos que tengan más dependientes que los establecidos en los literales anteriores, en atención a la naturaleza zafra de su actividad.

**Artículo 71. Alcance objetivo.-** Podrán optar por el régimen a que refiere el artículo anterior los sujetos a que refiere dicho artículo que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- A) Los ingresos derivados de la actividad no superen en el ejercicio el 60% (sesenta por ciento) del límite establecido en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, para los sujetos comprendidos en el literal A) del artículo anterior. Para los restantes sujetos, el límite ascenderá al 100% (cien por ciento) del monto establecido en el referido literal.

*A los solos efectos de lo dispuesto en el presente literal, facúltase al Poder Ejecutivo a establecer un régimen especial para el cálculo de los montos referidos en el inciso primero, a través del cómputo de un porcentaje de los ingresos que se originen en operaciones cuya contraprestación se realice mediante la utilización de tarjetas de crédito,*

*tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos que establezca la reglamentación.*

- B) Desarrollen actividades de reducida dimensión económica, no realizando la explotación de más de un puesto o de un pequeño local, simultáneamente.
- C) Ejercen una única actividad sujeta a afiliación patronal; salvo en el caso de los productores rurales, en la hipótesis en que complementen los ingresos derivados de la producción de bienes en estado natural de su establecimiento, con la enajenación en forma accesorio de otros bienes agropecuarios, en estado natural o sometidos a algún proceso artesanal.
- D) Enajenen bienes y presten servicios exclusivamente a consumidores finales. El Poder Ejecutivo podrá establecer excepciones a esta condición, teniendo en cuenta la naturaleza de los bienes enajenados y de los servicios prestados.

El Poder Ejecutivo determinará el alcance de los conceptos "reducida dimensión económica" y "pequeño local", pudiendo establecer limitaciones a la inclusión, vinculadas a elementos objetivos propios de cada actividad tales como la superficie ocupada, la capacidad instalada, el consumo de energía eléctrica, de agua, de telecomunicaciones, etc.

Nota: Inciso 2º) literal A) agregado/s por: Ley Nº 19.417  
de 15/07/2016 artículo 2.

-----