

Gof/A



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría

2021-05-001-804

Montevideo, 8^o JUL 2021

Señor Presidente de la
Comisión de Hacienda de la
Cámara de Senadores
Ec. Mario Bergara
Presente. -

En respuesta a su Nota N° 4/2021 de 6 de mayo del año en curso, referente a proyectos de ley caratulados "Comercio Fronterizo" y "Patente de introducción fronteriza - Creación", se remite copia de lo informado por la Asesoría Tributaria y la Asesoría de Política Comercial, de esta Secretaría de Estado. -

Atentamente,

Azucena Arbeleche
Ministra de Economía y Finanzas

Nota N° 4/2021

Montevideo, 6 de mayo de 2021.

Señora Ministra de Economía y Finanzas,
Economista Azucena Arbeleche.

La Comisión de Hacienda de Cámara de Senadores tiene a estudio dos proyectos de ley caratulados "Comercio Fronterizo – Se establece un régimen especial para micro, pequeñas y medianas empresas" y "Patente de introducción fronteriza - Creación".

Es de interés de esta Asesora conocer la opinión que le merecen los citados textos, por escrito (a la brevedad que estime pertinente) o en una próxima comparecencia a coordinar.

Saluda a usted con la mayor consideración



MARIO BERGARA
Presidente



SUSANA RODRÍGUEZ
Secretaria

Nota: Se adjuntan Distribuidos Nos. 186/2020 y 502/2021
Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores
E-mail: chcss@parlamento.gub.uy
Tels.: 2924.91.77/78 - 142 ints. 2154

ASESORIA TRIBUTARIA

Montevideo, 27 de mayo de 2021

Sr. Director:

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores tiene a estudio un proyecto de ley caratulados “Patente de Introducción Fronteriza – Creación”, que tiene como objetivo, atenuar o disminuir la inestabilidad comercial y social que existe en las zonas fronterizas del país, teniendo en cuenta las diferencias de precio que existen en los bienes que se comercializan a un lado y otro de las fronteras.

Se procederá a realizar, por parte de esta asesoría, un análisis técnico desde el punto de vista fiscal de la propuesta presentada, realizando comentarios a cada uno de los artículos. Es importante destacar que no nos expediremos sobre la conveniencia o no de promover este Proyecto de Ley. Solamente se destacarán los problemas o inconsistencias que se podrían generar.

1. Análisis.

*“**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.”*

En este artículo se define el aspecto objetivo, se crea un tributo, (parece mejor utilizar el término Impuesto que Patente, atendiendo a nuestro Código Tributario).

Se entiende que el impuesto que se crea, es de naturaleza nacional, para diferenciarlo de los departamentales, y habría que definir el ente recaudador, que debería ser la Dirección Nacional de Adunas.

Ya existen impuestos aduaneros que gravan la importación, además de los impuestos de carácter indirecto que se verifican al realizar la introducción definitiva de los bienes al país, (IVA e IMESI). El Proyecto de Ley, más adelante excluye a los bienes gravados por IMESI. Debería precisarse que el régimen actual de importación no aplica en estos casos de comercio fronterizo, y en particular debería expresarse con respecto a la tributación de los impuestos indirectos.

Este impuesto de crearse, aplicaría en sustitución de la normativa actual, pero sería aplicable solamente a una porción geográfica del país que serían los departamentos fronterizos o ciertas zonas de los mismos.

Es de suponer que se aplicaría como única contribución en la introducción de bienes en la frontera. Por lo cual, podría inferirse que no está previsto aplicar el IVA en este tipo de operaciones. Si así fuera, debe tenerse presente que los bienes introducidos en este régimen, deberán tributar el IVA al ser comercializados en el país, con lo cual el presunto beneficio fiscal que se quiere otorgar a estas operaciones caería prácticamente en vacío, dado que tributarían un 5% en la introducción definitiva al país, y luego un 22% al comercializar el bien, sin posibilidades de deducción del IVA compras directo de la mercadería, dado que no tributó en frontera.

“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.”

El artículo 2º refiere al aspecto subjetivo del impuesto, siendo los sujetos pasivos, los siguientes:

- Las empresas instaladas en las zonas geográficas definidas, (se entiende que no es necesario agregar formales).
- Las personas físicas que puedan demostrar se hayan dedicado al comercio informal de frontera.

En caso de prosperar este proyecto de ley sería aconsejable, referirse a personas que introdujeron bienes para su consumo, que referirse a personas que se dedicaban al comercio informal.

En este artículo, que refiere al aspecto subjetivo, se agrega un elemento del monto imponible, que refiere a la cantidad de operaciones que podrían hacer las empresas en este régimen, y que está ligado, para las empresas, a la cantidad de empleados que hayan tenido en promedio las mismas en el último año. En este último caso, debería definirse que se refiere a dependientes que estuvieron todo el mes en planilla, con jornada de 8 horas.

Si bien el objetivo parece ser que se pretende promover el empleo. (a mayor cantidad de empleados, mayor cantidad de Patentes), y de alguna manera, otorgar más Patentes a las empresas más intensivas en mano de obra, advertimos que es un indicador que en muchos casos, puede no cumplir con el objetivo deseado, por lo cual debería complementarse con otras externalidades, o restricciones. Por ejemplo, se podría tomar en cuenta el promedio del monto de ingresos de los años anteriores.

Además las Patentes a otorgar, deberían permitir solamente la introducción de bienes que la empresa utiliza en su giro habitual, y no promover por este medio, que quien tenga exceso de Patentes por tener mucho personal. (por ejemplo un restaurante), las utilice para anexar un nuevo giro.

Para las personas físicas se debería definir un criterio objetivo para su inclusión en el régimen. Además, para éstas, el tributo debería ser más gravoso que para las empresas como sucede en el IVA cuando un no contribuyente importa, para evitar una diferencia de precios con respecto al establecimiento comercial. Esto puede ser discutible, atendiendo al fin social.

“Artículo 3° (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).”*

Con respecto a este artículo, se debería cuantificar la pérdida de recaudación que implicaría la aprobación de este régimen, por parte de la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva.

Dado que la cantidad de operaciones en el régimen, es limitado a la cantidad de empleados, y no refiere, al volumen de ventas del negocio, es evidente que todos los comercios van a tener operaciones dentro de este régimen, y operaciones fuera del mismo, lo que dificulta enormemente el control y la fiscalización.

“Artículo 4° (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.”

Se prevé una lista negativa, con lo cual todo lo que no se incluya en la lista estará amparado al régimen, parece mejor establecer un listado por la positiva de los bienes incluidos en el mismo.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que en caso de pretender que el régimen sea lo más amplio posible, este ha sido el criterio que se ha seguido en el caso de tiendas libres de impuestos de frontera.

Hay que tener en cuenta en este punto las normas sanitarias para introducción de bienes al país. Si bien se prevé para los mismos un régimen tributario especial, el mismo no implica que se modifiquen otro tipo de normas. (sanitarias por ejemplo).

Con lo cual, la introducción de ciertos cosméticos que no tributan IMESI, alimentos, naturales o procesados, y cualquier otro artículo regulado por ciertas normas sanitarias, deberían contar con todos los controles vigentes en la actualidad.

Debe tenerse presente también el tema de derechos de uso de propiedad intelectual, (quien realice la introducción definitiva al país, debe contar con los derechos o la autorización para hacerlo). Este punto es muy importante, dado que una pequeña empresa, o persona física, difícilmente cuente con autorización de una marca de mayonesa o bebida cola, o café, etc.

“Artículo 5° (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.”

Solamente se prevé que el 5% no sea deducible en la liquidación del IRAE.

Debe tenerse presente que el valor de la mercadería, al no provenir de una importación, (en la definición de la normativa actual), en principio por la aplicación de la “regla candado”, (artículos 19 y 20 del Título 4 del T.O. 96), no

sería deducible como gasto en la liquidación de IRAE, o eventualmente debería ir a una relación de tasas. Esta situación puede hacer que lo ahorrado en el nuevo régimen, se vea más que compensado con este mayor costo por no poder deducir el valor de la mercadería a introducir.

Se debería exigir además en el punto de entrada, las inscripciones en el MSP, MGAP, habilitaciones bromatológicas, etc y los derechos sobre las marcas para poder comercializar en el país.

Artículo 6° (Zonas).- *El Poder Ejecutivo establecerá las zonas en las 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”.

Debe tenerse presente el riesgo del posible “contrabando interno”, que se verificaría al comercializar o consumir mercaderías ingresadas en este régimen, fuera de las zonas determinadas.

Como antecedente, puede analizarse lo sucedido hace años con las bebidas cola cuando se estableció el IMESI diferencial en frontera, (aunque eran bebidas fabricadas en el país).

En este sentido, el proyecto, podría decirse además que discrimina a los productos de fabricación nacional, al otorgarse un régimen de beneficio para los productos del exterior.

Cabe dejar constancia de los graves problemas de contralor que puede tener este régimen, y la competencia desleal que podría causar a otros comercios no pertenecientes a la zona geográfica fronteriza, pero que se pueden ver afectados, por el “contrabando interno”.

Artículo 7° (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.”

Por un tema de especialidad, no hay comentarios por parte de esta asesoría respecto a este artículo.

“Artículo 8° (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.”*

Por un tema de especialidad, no hay comentarios por parte de esta asesoría respecto a este artículo.

“Artículo 9°.- *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.”

Por medio del presente artículo, todos los monotributistas del país podrían importar bienes sin tributar impuestos adicionales a los que ya pagan con su prestación tributaria unificada, con lo cual en los hechos importarían libres de gravámenes. No obstante, tener en cuenta que el artículo 12 crea un adicional, que en algunas situaciones se faculta a exonerar.

En este caso no se diferencian zonas geográficas fronterizas.

Es discriminatorio con cualquier otro tipo de contribuyentes, en particular por ejemplo, con las pequeñas empresas incluidas en el régimen de IVA mínimo.

“Artículo 10°.- *Modifícase el inciso final del literal A) del artículo 71 de la Ley N° 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".

A través de es este artículo, se faculta al Poder Ejecutivo a aumentar el monto de ingresos de los monotributistas que realicen operaciones de comercio transfronterizo.

Discrimina con otros contribuyentes, por ejemplo, las pequeñas empresas incluidas en el régimen de IVA mínimo.

Promueve el enanismo fiscal, es decir, la atomización de una empresa de mayor tamaño en varias más pequeñas para beneficiarse del régimen fiscal que se pretende introducir.

“Artículo 11°.- *Autorizase al Poder ejecutivo a la exoneración de los tributos que gravan a las importaciones a los monotributistas que utilicen medios de pago electrónico.”*

Se faculta al Poder Ejecutivo a exonerar de tributos las importaciones que realicen los monotributistas. Con esta redacción quedan incluidas todas las importaciones, no importa la zona geográfica.

Como ya lo hemos reiterado en artículos anteriores, esta disposición es discriminatoria con otros contribuyentes y favorece el “enanismo fiscal”.

Asimismo, presenta una inconsistencia con el artículo 9° en el cual se incluían los gravámenes de la importación dentro del monto de la prestación unificada.

“Artículo 12° (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.”*

El monto de la franquicia fiscal, parece excesivo, teniendo en cuenta el monto máximo que puede facturar un monotributista, así como el valor máximo de activos.

El monto de la operación que se faculta a exonerar es de \$ 438.300 por mes. Este valor sería el valor del costo, al cual habría que sumarle las ganancias para llegar al monto de ventas. El límite actual de facturación de un monotributista anual es de \$ 875.655, y de una sociedad de hecho es de 1.459.429.

Asimismo, es importante destacar que valor de los activos para estos contribuyentes en ningún momento del ejercicio podría superar las 152.500 UI (aproximadamente \$ 716.750), con excepción de las empresas que comercialicen prendas de vestimenta en centros comerciales, expoferias y similares.

***“Artículo 13°.-** 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.”*

Sin comentarios.

***“Artículo 14°.-** 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.”*

Sin comentarios.

2. Conclusiones.

Si bien no nos expediremos sobre la conveniencia o no de promover este Proyecto de Ley, es importante destacar que desde el punto de vista tributario el mismo genera situaciones de competencia desleal con otros contribuyentes, es discriminatorio, promueve el “enanismo fiscal”, y posee varios problemas de diseño que lo hacen en muchos aspectos impracticable.

Con lo informado, se sugiere remitir estos obrados a la Asesoría de Política Comercial para su consideración.



Cra. María Pía Biestro
Directora Asesoría Tributaria



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

Exp 2021/05/001/0000/60/804

Montevideo, 9 de junio de 2021

Llega a consideración de ésta Asesoría, proveniente de la **Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores de la República**, dos Asuntos referidos a Proyectos de Ley sobre medidas aplicables para la región fronteriza.

Asunto 1: Proyecto de Ley Precios de Frontera

El proyecto de ley propone fomentar la competitividad de las MYPIMES radicadas en el radio de los 20 km de las ciudades binacionales con Brasil y con Argentina.

La medida específicamente se detalla en el **Artículo 10**. "*Facúltese al Poder Ejecutivo, a realizar una devolución de los siguientes impuestos: Impuesto Específico Interno (IMESI) y/o del impuesto al valor agregado (IVA) para las adquisiciones de productos y mercancías enumerados en el art. 6, en las Mipymes de zonas de frontera.*"

En tanto propone medidas tributarias de Devolución de IVA e IMESI en las ciudades fronterizas, o alternatively, reducción del IVA en productos de la canasta básica para las empresas MYPIMES radicadas en esa zona, corresponde opinión competente de la Asesoría tributaria.

No obstante, observamos en el texto propuesto lo siguiente:

- **Artículo 4 Finalidades** establece: "*d) Fortalecer los procesos de integración y cooperación del Uruguay con los países vecinos, mediante la proposición de proyectos de armonización legislativa en materia tributaria, aduanera y comercial, a fin de eliminar o atenuar progresivamente los obstáculos que impiden el comercio fronterizo en condiciones de igualdad, equidad, neutralidad, lealtad y no discriminación.*"

No se comprende la inclusión de éste párrafo d), que resulta meramente enunciativo dados los diferentes ámbitos competentes. Por un lado, en materia tributaria concierne la aplicación de los tratados bilaterales existentes. Mientras que en materia aduanera y comercial, el interés de una armonización con nuestros vecinos en busca de eliminar los obstáculos a la libre circulación de productos, ya se encuentra regulada en el Tratado de Asunción de 1991. Más allá de impulsar mecanismos que permitan avanzar en las negociaciones internas, los resultados dentro del bloque responden a un delicado equilibrio dada la "regla del consenso" para la toma de decisiones del Mercosur.

Asimismo, la **definición de "comercio fronterizo"** en el proyecto de ley refiere a "*actividades productivas y de intercambio de bienes y servicios desarrolladas por Micro, pequeñas y medianas empresas, en zonas de frontera.*" Es importante aclarar el uso de los términos, en tanto se confunde con el régimen especial del tráfico fronterizo definido en el Mercosur y en nuestro código Aduanero, para adquirir productos para consumo de los pobladores en ciudades binacionales. Régimen vigente y que continuará ejerciendo como un mecanismo regulador de precios en productos para el consumo familiar de los habitantes en las ciudades binacionales.

- **Artículo 6º.** *Queda comprendida en los beneficios de la presente Ley la comercialización de: 1) productos alimenticios; 2) bebidas no alcohólicas; 3) ropas; 4)*



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

calzados; 5) artesanías; 6) electrodomésticos; 7) otros productos de lícito comercio. La presente lista es meramente enunciativa.

No se comprende la utilidad de éste artículo, por el contrario genera confusión, en tanto el ámbito de productos sobre los que aplicaría la medida del presente proyecto de ley ya estaría identificado, como aquellos sujetos a IMESI e IVA (sin que se discrimine tasa mínima o general).

- **Artículo 7º. Atención preferencial.** *Las zonas de frontera comprendidas bajo el régimen previsto en esta 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”.*

Resulta un artículo sin un enunciado claro, se requiere interpretar a qué se hace referencia con “atención preferencial” y “facilitación del comercio integrador”. Asimismo, cabe considerarlo en conjunción con las competencias propias de los diferentes organismos públicos involucrados, que podrán estar coordinados por la oficina de Desarrollo Territorial de OPP, en nexa con el Congreso de Intendentes, en función del programa que corresponda y de acuerdo a la normativa ya vigente.

- **Artículo 8º.** *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.*

Se observa que a nivel nacional ya existen los organismos competentes, tanto para seguimiento de precios (Defensa del Consumidor) como regulación de aspectos tributarios (DGI). Consecuentemente, no se comprende la conformación de la Comisión ¿qué rol cumpliría el MTSS, Aduanas y otros involucrados?

La propuesta de la Comisión para seguimiento de “estadísticas de precios y variables económicas de los países vecinos” muestra una visión que reduce el desarrollo productivo de las MYPIMES al mero sector comercial de las ciudades en frontera. Igualmente, incorporar un seguimiento de precios de Argentina y Brasil de forma consistente y comparable, supone el uso de base a datos oficiales o de organismos reconocidos para obtener información de forma sistemática. No obstante, contar con dicha información descontextualizada de un análisis sobre las condiciones nacionales que rigen a los procesos de formación de precios en los países vecinos, y cómo estos repercuten en el territorio nacional, carece de elementos suficientes en el marco de una orientación de política económica, además de que parecería superponer con competencias que le son propias a ésta Secretaría de Estado.

- **Sobre los anexos adjuntos**

El listado de productos ejemplo que adjuntan muestra diferencias de precios al consumidor final muy variables (desde -2% a más de 300%), que podría corresponder a múltiples razones:

- El efecto de la variación del tipo de cambio relativo, tanto con Argentina como Brasil, que responde a situaciones macroeconómicas diversas.
- Tasas arancelarias diferenciales, asociadas a otras políticas nacionales que permean el AEC, como en el caso del azúcar, de los aceites y la mayonesa a nivel nacional.



**Ministerio
de Economía
y Finanzas**

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

- Otras medidas que pueden reflejar productos no idénticos en términos de la relación costo/calidad. Por ejemplo: costos asociados a medidas sanitarias (lucha antitabaquismo, el etiquetado de alimentos asociada a las Enfermedades no transmisibles), fitosanitarios sobre productos agrícolas, control de calidad sobre los productos alimenticios, u otras medidas medioambientales, pendientes de armonización en la región.
- En productos nacionales las estructuras productivas, los costos salariales, las tarifas públicas y demás, que se trasladen efectivamente a dificultades de competitividad regional. Por ejemplo: en productos lácteos, el efecto de los rendimientos crecientes a escala en su industrialización.
- El posible efecto sobre las cadenas de comercialización que afecten negativamente la competencia nacional y por tanto habiliten mayores márgenes de ganancia. Así como la existencia de otros actores intermediarios en las operaciones, no preceptivos en los países vecinos.

En ese sentido, un análisis de mediano plazo debe centrarse en la formación de precios y las condiciones estructurales del mercado en nuestro país.

Consideraciones Asunto 1)

En relación al proyecto de Ley sobre Precios de Frontera, cabría conocer la elasticidad demanda/precio de los diversos productos comercializados, para evaluar en qué medida la devolución de tributos internos sobre compras nacionales podría sustituir consumo familiar fronterizo (a la fecha habilitado por régimen de tráfico fronterizo en ciudades binacionales). Es de presumir que, en tanto coexistirían ambos regímenes, la devolución impositiva en algunos productos podría no ser suficiente para generar el aumento de demanda esperado sobre el comercio nacional.

Asimismo, dada la diversidad de productos cubiertos, considerar que una misma herramienta tributaria resolverá coyunturas especiales o condiciones estructurales del mercado que responden a diferentes características propias de los productos involucrados, puede no cumplir con las expectativas.

No obstante estas observaciones, se sugiere opinión competente de la Asesoría Tributaria.

Asunto 2: Proyecto de Ley sobre "Patente Fronteriza"

De acuerdo a la exposición de motivos el objetivo del proyecto de ley es "*crear un mecanismo automático para eliminar las inestabilidades económicas y sociales*" de la "zona fronteriza" que deriva de "*la diferencia de precios*", con lo cual "*el comercio ilegal perderá su razón de ser*". El análisis de los 14 artículos propuestos no parecería corresponder con un propósito tan elocuente.

En primer lugar, cabe notar que la referencia "fronteriza" del proyecto de ley resulta poco transparente. La propuesta sobre Monotributistas aplica a todo el país. Mientras que el artículo 6° Zonas, no define la región a donde aplicará la patente, sino que lo delega a la reglamentación del Poder Ejecutivo, en función a un listado que actualizará "*siempre teniendo en cuenta que el objetivo principal de la presente ley es la estabilidad económica y social en la zona*". Por tanto la "zona" resulta una referencia vacía, que no



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

se circunscribe exclusivamente a los departamentos de frontera y puede ser modificada por el Poder Ejecutivo por múltiples circunstancias.

El proyecto de Ley se puede resumir en los siguientes ámbitos independientes:

- **El artículo 14 resulta en una expresión de deseo que insta a “Uruguay” a gestiones bilaterales con los gobiernos vecinos.**

La exposición de motivos remite al FOCEEM, lo que refleja un planteo fuera de contexto, carente de entendimiento sobre cómo se financia y regula ese organismo del MERCOSUR, independientemente de la gestión tributaria de cada Estado Parte, al que también compete Paraguay.

- **Los artículos 9 a 13 disponen modificaciones sobre el régimen general de Monotributista**, siendo el artículo 13 un párrafo que reitera textualmente lo propuesto en el artículo 4.

Constituyen un marco normativo totalmente independiente del resto del articulado, en tanto propone la inclusión de la importación dentro del régimen de Monotributista de DGI. En ese sentido, la propuesta es agregar una opción libre de todo tributo para realizar operaciones de importación, sin limitaciones y para todo el país.

La referencia a la creación de un tributo adicional, cuando se supera las 90 BPC de importación mensual, resulta inaplicable, en tanto no condice con otros parámetros definidos para dicha categoría de empresas. Asimismo, la propuesta de cálculo para este tributo adicional, en función de diferenciales de IVA respecto a lo aplicado en Argentina y Brasil, resulta incompatible con el principio de Nación Más Favorecida, base de las normas internacionales de comercio. Finalmente, la propuesta promueve un trato más favorable a la mercadería importada proveniente de los vecinos que a la propia producción nacional.

- **Los artículos 1 a 8 tratan la denominada “patente”**

A nuestro entender se presentaría un nuevo instrumento de política comercial, que se intentará describir someramente, empero la concatenación propuesta en los artículos resulte opaca y carente de argumentos explicativos suficientes.

Instrumento: el artículo 1 crea la llamada “patente”, su redacción estipula el ingreso de bienes al país, por lo que se está creando un nuevo régimen aduanero de importación. En la lectura conjunta con el artículo 5 *Funcionamiento*, se manifiesta la creación de un nuevo tributo a tasa del 5% del valor de factura, que sería la prestación equivalente a la nacionalización del producto ante DNA y DGI, pero “no computable como gasto en las declaraciones impositivas”. Mientras que el artículo 3 establece el monto autorizado por cada patente, cuyo acceso sería diferencial en función del tamaño de la empresa.

Consecuentemente, en tanto cada patente habilitaría el ingreso de mercadería hasta un tope mensual de 438 mil pesos (90 BPC) a una tasa del 5% del valor en factura, y vista la forma de adquisición de “patentes”, se estaría ante un comercio administrado para la importación con reducción impositiva. Se trataría de un proyecto de ley con la creación de nuevas exenciones tributarias, iniciativa privativa del Poder Ejecutivo.

Beneficiarios: el artículo 2 establece dos tipos de sujetos:

1. Empresas instaladas que “tendrán acceso a un número de patentes equivalente al promedio anual del último año de aportantes al Banco de Previsión Social”.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

Considerando el acceso a patentes en función de cotizantes BPS, se configuraría un impuesto claramente discriminatorio y regresivo sobre las Mypimes, sin beneficios concretos en la competitividad del pequeño comerciante de frontera. Tampoco se define qué organismo tendría a cargo el otorgamiento y administración de la asignación anual de patentes, lo que podría configurar otro ámbito de colusión.

2. *"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."*

No se especifica su forma de aplicación, el otorgamiento y control de la patente estará a cargo de una Comisión Departamental, por tanto, se estaría delegando a nivel departamental la competencia nacional sobre exención de tributos aduaneros e impuestos internos cobrados en frontera.

En resumen, la propuesta se solaparía con situaciones cuya normativa vigente responde a características muy distintas:

- 1) Infracción aduanera de Contrabando. En tanto se hace referencia a personas físicas que en los últimos 2 años tengan comprobado comercio informal a "escala de supervivencia". Se trata de un tema delicado en cuanto a los efectos jurídicos retroactivos y los incentivos negativos que genera su aplicación. Tampoco manifiesta definiciones claras, dado que la "escala de supervivencia" no parecería corresponderse con fondos disponibles para stock de mercadería entorno a los 219 mil pesos semanales según los montos que estipula una patente.

- 2) De seguir la sugerencia de la Asesoría Tributaria, de modificar la redacción del beneficiario antes mencionado por "*personas físicas que introdujeron bienes para su consumo*", se estaría en el ámbito del régimen aduanero de tráfico fronterizo. El mismo ampara el ingreso de mercaderías libre de tributos en las ciudades fronterizas con el objetivo concreto del consumo familiar. Normativa vigente y aplicada en las ciudades binacionales definidas en las normas acordadas en el Mercosur. En este sentido, el instrumento propuesto yuxtapone medidas menos favorables para los consumidores en frontera, en tanto la "patente" permite captar renta fiscal a la empresa intermediaria, pero no asegura que la exención tributaria se traslade al bienestar del consumidor.

- 3) En comparación al régimen general de importación que permite la introducción de mercaderías para la comercialización, el beneficio arancelario no es del todo claro, en tanto estará asociado al origen del producto y la TGA aplicada resultante, recordando que los productos con origen Mercosur mayoritariamente tienen tasa 0%. Además, la exoneración de impuestos internos podría licuarse en la comercialización posterior dada la no deducción de gastos como el IVA.

Adicionalmente, habilitar una tasa menor para los productos importados provenientes de los dos países vecinos, diferencia el trato para con nuestros socios del Mercosur en disconformidad con las normas del bloque regional, e incluso sobre productos de similar origen abastecidos por cadenas de comercialización nacionales, lo que configura un trato más favorable para productos comercializados por cadenas vecinas en desmedro del desarrollo de la logística en nuestro país y la producción nacional.



Ministerio
de Economía
y Finanzas

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

Productos y requisitos: el artículo 4 establece un listado negativo de productos que periódicamente actualizará el MEF. La propuesta es confusa en tanto detalla múltiples situaciones por ejemplo: "*medicamentos, armas, sustancias peligrosas*", de entre muchos productos prohibidos por norma general. Simultáneamente establece diferenciaciones departamentales incompatibles con disposiciones de alcance nacional como "*carnes, frutas y verduras que se produzcan en los departamentos o zonas beneficiarias del régimen*". También se agrega la referencia de productos sujetos a IMESI y otras restricciones en tanto requieran "*la autorización de algún organismo competente para su importación, exportación o comercialización en el territorio nacional*".

Cabe recordar que la política arancelaria tiene alcance nacional acorde a normas de OMC. Establecer listados diferenciados según "producción departamental" que discriminen por puesto fronterizo el ingreso de productos, no es compatible con la definición de territorio aduanero de nuestros compromisos internacionales, además de violar el trato igualitario dentro del Mercosur.

Adicionalmente, no se considera la incompatibilidad con la jurisdicción nacional asociada a los trámites requeridos para la comercialización, acorde a la intervención de otros organismos competentes y Despachantes de Aduana.

En igual sentido, el segundo párrafo del artículo 6 estipula que "*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*". Lo que constituye el corrimiento de los controles fronterizos hacia dentro del territorio aduanero, así como de otras regulaciones competencia de ministerios sectoriales (MIEM, MGAP, MSP) Por consiguiente, el proyecto divide internamente el país y agrega nuevos puntos de control nacional que a priori se desconocen, sumando dificultades de fiscalización para la Aduana y todos los organismos involucrados.

Por último, los **artículos 7 Sanciones y 8 Incentivos** se superponen a legislación aduanera vigente. Requieren un análisis jurídico sobre posibles inconsistencias.

Consideraciones Asunto 2)

Una propuesta centrada en habilitar el ingreso de bienes desde los países vecinos para su comercialización, administrado de una forma tan compleja y poco transparente que resulta dificultoso evaluar su impacto efectivo, de forma alguna superará la inestabilidad sino que por el contrario, agudiza la incertidumbre ante cambios repentinos en tanto el uso de dicha "patente" es discrecional.

Los parámetros establecidos en la interrelación de los artículos del Proyecto de Ley sobre "Patente Fronteriza", resultan de difícil correlación a priori, en tanto no se agregan datos ni elementos respaldatorios que permitan evaluar efectivamente quiénes serán los Beneficiarios propiamente. Se carece de un detalle de cotizantes BPS por empresa según zona geográfica, en donde se pueda identificar el tipo de productos comercializados por la empresa o ramas de actividad a la que pertenezcan. Sin profundizar sobre la referencia inadecuada que se realiza sobre el "comercio informal".



**Ministerio
de Economía
y Finanzas**

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

Resulta arbitrario el monto propuesto de 90 BPC por patente adquirida, y falta conocer qué tipo de empresas accede efectivamente a un flujo mensual disponible o crédito capaz de solventar niveles de stocks e inventario acorde a dicho monto. Se carece además, de una estimación del volumen total de mercadería que sería "patentada" en esta propuesta, de forma de establecer proyecciones afines entre el comercio administrado al amparo de este nuevo instrumento y otros indicadores de consumo familiar acorde a niveles de ingreso por quintiles de la población en la "zona".

En varios sentidos, la propuesta permea múltiples efectos distorsivos dentro del territorio nacional, fomentando el contrabando interno y desvío de comercio nacional al importado y del nacionalizado por el importado con exención de tributos. Se puede prever que surja un tráfico paralelo de patentes, distorsionando la competencia leal dentro del territorio nacional. Sin que todo el planteo reporte beneficios claros sobre la actividad comercial del pequeño comerciante, ni para el consumidor final.

Conclusiones

Para los comercios que se instalan en la zona fronteriza, no es un hecho novedoso los posibles vaivenes de la economía vecina. Por el contrario, hace parte de las reglas del juego, por lo que ya prevén en su plan de negocios de largo plazo acontecimientos como las variaciones del tipo de cambio real que, según el período objeto tiene una evolución favorable en uno u otro sentido de la frontera.

En un país pequeño como el nuestro, que se recorre de norte a sur y de éste a oeste en menos de 8 horas, la actividad comercial debe ser analizada en equilibrio entre ambos contextos con nuestros vecinos, y siempre al amparo de las normas regionales e internacionales de los acuerdos ratificados por el país.

Finalmente, se considera de suma importancia contar con una visión integral sobre el desarrollo sostenible de las ciudades en frontera. Se juzga oportuno contar con propuestas que superen lo meramente comercial, como son la búsqueda de incentivos para la inversión y la producción competitiva, política que promueve ésta Secretaría de Estado.

Sin más que informar, se sugiere elevar los presentes a la superioridad.

Saludos cordiales


Ec. Valeria Brito
Asesora


Ec. Juan Labraga Brea
Asesoría de Política Comercial
Dirección General de Secretaría
Ministerio de Economía y Finanzas

Exp. N° 2021/05/001/0000/0/804

Montevideo, 24 de junio de 2021

Señor Director:

Viene a esta Asesoría el expediente N° 804/2021 a los efectos de aportar lo intercambiado en la Comisión de Hacienda del Senado en materia de Comercio Fronterizo.

En primer lugar, merece destacarse la prioridad que desde el Ministerio de Economía y Finanzas se le otorga a buscar instrumentos y políticas que promuevan el crecimiento y desarrollo económico de las zonas fronterizas atendiendo en particular las condiciones de vida de la población en situación más vulnerable.

En la comparecencia del Subsecretario de Economía y Finanzas, Alejandro Irastorza, y el resto del equipo de esta Secretaría de Estado, el senador Tabaré Viera propuso trabajar en un plan piloto para su posterior evaluación y eventual ampliación de un sistema de precios especiales para los productos comercializados en zona de frontera. El Senador Guido Manini Ríos añadió que coincidía cien por ciento con los conceptos expresados por el Senador Viera.

Desde el punto de vista del Ministerio de Economía y Finanzas parece una excelente idea a trabajar por al menos los siguientes tres motivos:

- 1 Trabajar en marcos normativos de precios diferenciales permite no discriminar según punto de venta, sino favorecer a zonas específicas del país.
- 2 El establecer un plan piloto, con una canasta limitada de productos, permitirá evaluar y corregir, en la medida que se detecten inconsistencias y problemas, en el sistema propuesto.



**Ministerio
de Economía
y Finanzas**

Dirección General de Secretaría
Asesoría Política Comercial

- 3 Trabajar sobre precios permite que el beneficio le llegue al ciudadano que reside en la zona fronteriza, y no tener que pensar eventuales medidas para que los beneficios se trasladen al precio final del bien y no queden diluidos en la cadena logística.

No obstante lo anterior, en el diseño del instrumento deben ser tenidas en cuenta consideraciones para que gocen del beneficio únicamente las personas que residan en zonas y/o departamentos de frontera, a los efectos de que no todo residente en Uruguay termine comprando ciertos productos en zonas fronterizas. Con la tecnología disponible hoy en día, este riesgo parece ser sumamente abordable desde el punto de vista técnico.

En síntesis, transmitir a las Señoras y Señores Senadores integrantes de la Comisión que desde el punto de vista del Ministerio de Economía y Finanzas se ve como oportuno y conveniente trabajar en un plan piloto de precios diferenciados para zonas de frontera.

Sin más que informar, elévese a la Dirección General,

Ec. Juan Labraga Brea
Asesoría de Política Comercial
Dirección General de Secretaría
Ministerio de Economía y Finanzas