

E/74



Ministerio
de Economía y Finanzas

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Montevideo, **27 JUN. 2025**

2025-5-1-0005207

Sra. Presidenta de la Asamblea General

El Poder Ejecutivo tiene el honor de remitir a la Asamblea General el siguiente proyecto de ley por el cual se establece un conjunto de disposiciones con el propósito de mitigar las desventajas que se producen en la economía de zonas fronterizas, como consecuencia de las diferencias de precios relativos entre nuestro país y los países limítrofes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto dotar al Poder Ejecutivo de las herramientas jurídicas necesarias para responder, con la debida agilidad y eficacia, ante situaciones de disparidad significativa en los niveles de precios relativos entre nuestro país y los países limítrofes.

Tales diferencias pueden generar efectos sustantivos sobre la competitividad, el consumo interno, el empleo, el comercio en zonas de frontera y su correspondiente formalización.

En tal sentido, se propone la creación de un marco normativo que faculte al Poder Ejecutivo a instrumentar respuestas adecuadas y de carácter transitorio, cuando se constate la existencia de brechas de precios que afecten el normal desenvolvimiento de la actividad económica y social en las zonas fronterizas del país.

Dicho marco normativo contiene 3 (tres) tipos de medidas: la instrumentación de un régimen especial de comercio de frontera, la exoneración de aportes jubilatorios patronales a nuevos empleos, y la reducción del Impuesto al Valor Agregado, las cuales podrían instrumentarse conjuntamente o en forma individual, en ambas fronteras o sólo en una de ellas, según las necesidades coyunturales que surjan de acuerdo con la evolución de los precios relativos.

El proyecto remitido contiene 4 (cuatro) partes bien diferenciadas:
Capítulo 1. Régimen especial de comercio de frontera.
Capítulo 2. Exoneración de aportes jubilatorios patronales a nuevos empleos.
Capítulo 3. Reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
Capítulo 4. Otras disposiciones.

M

AC/AR/A-MB

Capítulo 1. Régimen especial de comercio de frontera

El comercio de frontera se plantea como un desafío regulatorio a la hora de enfrentar las asimetrías económicas de las zonas limítrofes. Dos soberanías próximas, con realidades comerciales bien distintas, y una población que reclama la consideración de circunstancias ajenas para su subsistencia.

Esa realidad coyuntural debe ser atendida, para dotar de condiciones viables al comercio y, en especial, para buscar mecanismos disuasivos para el ingreso ilegítimo de las mercaderías. Al mismo tiempo, es fundamental atender al consumidor en sus necesidades más básicas, planteando mejores condiciones de acceso a ciertos productos de consumo.

Para dar respuesta a esta realidad es que se propone un procedimiento aduanero simplificado, exonerado de todo tributo y paratributo, en virtud del cual las micro, pequeñas y medianas empresas cuyo giro sea comercio al por menor podrán importar, enajenar y comercializar ciertos productos, de acuerdo a las condiciones y términos que establezca el Poder Ejecutivo, siempre que se cumplan simultáneamente determinadas condiciones.

En este orden, y bajo la premisa de dotar de simplicidad, fluidez y evitar costos a la operación aduanera, es que no se exigirá documentación alguna referente a las intervenciones de organismos de control aplicables en consideración a la mercadería que se importa. Se ha detectado una gran cantidad de exigencias documentales relativas a la comercialización de productos en el territorio que no aportan controles reales, sino duplicidad de exigencias en el ámbito del Mercosur.

El Poder Ejecutivo quedará facultado a determinar el alcance de la zona, estableciendo los límites en que deberán estar instaladas esas empresas para poder acceder a este procedimiento.

En línea con el objetivo de reducción a su máxima expresión de los costos asociados a la importación bajo este procedimiento es que se incorpora al artículo 15 de la Ley N° 19.276, Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay de 19 de setiembre de 2014, un literal más, excluyendo de este modo la intervención preceptiva del despachante de aduanas para esta operativa.

Tomando en consideración que este procedimiento configura un régimen de exención que debe tener límites claros en su configuración, es que



la nómina de productos se establecerá por el Ministerio de Economía y Finanzas.

De este modo, se busca dar nacimiento a un instrumento de incentivo y promoción para las micro, pequeñas y medianas empresas cuyo giro sea comercio al por menor, que deben afrontar las dificultades propias de competir con mercados tan cercanos y más atractivos.

2025-5-1-0005207

Capítulo 2. Exoneración de aportes jubilatorios patronales a nuevos empleos

Este capítulo tiene por objetivo fomentar la formalización del empleo y promover la generación de nuevos puestos de trabajo en zonas de frontera, a través de un incentivo económico directo a las empresas para la contratación de nuevos trabajadores dependientes formales.

El alcance territorial de la medida se focaliza en aquellas empresas que desarrollen su actividad en un radio máximo de 60 (sesenta) kilómetros de los pasos de frontera terrestre y el personal dependiente correspondiente se encuentre afectado exclusivamente a locales que se encuentren dentro de las zonas geográficas definidas.

La disposición faculta al Poder Ejecutivo a exonerar hasta el 75% (setenta y cinco por ciento) del aporte patronal jubilatorio al Banco de Previsión Social (BPS) para los nuevos puestos de trabajo dependiente que se creen en empresas de determinados giros económicos.

El diseño de la medida se orienta a empresas con actividad en giros relevantes para la dinámica fronteriza, incluyendo sectores de servicios, industria manufacturera, comercio al por menor, minería, alojamiento y servicios de comida, actividades administrativas y servicios de apoyo, artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicio.

AC/AR/A-MB

El beneficio se aplicará exclusivamente sobre el incremento neto de empleos respecto al promedio de personal ocupado registrado en los 6 (seis) meses anteriores a la entrada en vigor del beneficio, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. Esto evita la sustitución de personal existente por nuevas contrataciones con exoneración.

Capítulo 3. Reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

En igual sentido que las disposiciones anteriores, y con el propósito de estimular la adquisición de bienes de consumo en comercios al por menor que se encuentren ubicados en un radio máximo de 20 (veinte) kilómetros de los pasos de frontera terrestre, se propone facultar al Poder Ejecutivo a disponer

la reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con relación a los giros que determine la reglamentación.

Con el objeto de evitar la deslocalización inapropiada de las adquisiciones de los referidos bienes, se condiciona dicha reducción a que la entrega de los bienes sea efectuada en el propio local comercial, los adquirentes sean consumidores finales y el pago se materialice presencialmente en el propio local comercial mediante tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos que se determinen.

Complementando las condiciones en las cuales operaría la reducción del impuesto, se establecen limitaciones cuantitativas para el acceso al beneficio, tanto en relación a cada operación de compra en particular como para el conjunto de operaciones mensuales.

También se recogen disposiciones análogas de orden legal que se han venido aplicando sin dificultades con relación a la reducción de 2 (dos) puntos porcentuales del Impuesto al Valor Agregado (IVA) prevista en la Ley N° 19.210, de 29 de abril de 2014.

Se establece un régimen sancionatorio para el enajenante en caso de la aplicación inadecuada del régimen de reducción del impuesto, y se encomienda a las administradoras de redes de terminales de procesamiento electrónico de pagos (POS) no procesar el crédito fiscal correspondiente en caso que la utilización de dichas terminales se realice fuera del local comercial.

Por último, se agrega un artículo con la finalidad de evitar la superposición de regímenes de reducción del IVA, disponiéndose que deberá aplicarse la que otorga un mayor beneficio.

Capítulo 4. Otras disposiciones.

El artículo 12 excluye de la nómina de contribuyentes del Impuesto Específico Interno (IMESI) a quienes realicen importaciones en el marco del régimen especial de comercio de frontera. En efecto, tomando en consideración que las importaciones referidas se encontrarían exentas de dicho impuesto, para evitar que se configure el hecho generador cuando se efectúa la primera enajenación al consumidor, se determina que el enajenante no se constituye en contribuyente.

En lo que refiere al artículo 13 del proyecto, se dispone que los beneficios que se otorgan no serán de aplicación para las empresas que operen bajo el régimen previsto en el Decreto N° 367/995, de 4 de octubre de



**Ministerio
de Economía y Finanzas**

1995, debido a que dichas empresas gozan de un régimen de excepción con determinadas franquicias.

2025-5-1-0005207

El artículo 14 establece limitaciones a las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, disponiendo que podrán ser ejercidas siempre que existan diferencias de precios relativos entre nuestro país y los países limítrofes, con el objetivo de compensar o mitigar los mayores precios vigentes internamente. A los efectos de realizar dicha comparación se dispone que también deberán tomarse en consideración los costos vinculados a las transacciones u otros parámetros relevantes.

El artículo 15 es una norma de estilo que tiene por objeto insertar las normas correspondientes en el Texto Ordenado 2023 de los tributos administrados por la Dirección General Impositiva.



Gabriel Oddone
Ministro de Economía y Finanzas



Prof. Yamandú Orsi
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



JUAN CASTILLO

AC/AR/A-MB



Proyecto de ley

Capítulo 1. Régimen especial de comercio de frontera

2025-5-1-0005207

ARTÍCULO 1º.- Crease el régimen especial de comercio de frontera en las zonas fronterizas del país mediante el cual se podrá importar definitivamente determinadas mercaderías exentas del pago de tributos y paratributos, incluidos el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Específico Interno (IMESI).

ARTÍCULO 2º.- Facúltase al Poder Ejecutivo a reglamentar el funcionamiento y contralor del régimen especial creado en el artículo precedente, estableciendo los términos, requisitos y condiciones en que se podrá realizar la importación, circulación y comercialización de las mercaderías incluidas en el mismo, mediante un procedimiento aduanero simplificado, en el que no se requerirá documentación relativa a organismos de control en relación a las mercaderías, siempre que se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) Las operaciones sean realizadas por micro, pequeñas y medianas empresas cuyo giro sea comercio al por menor, que cumplan con los requisitos que establezca la reglamentación.
- b) Las mercaderías deberán destinarse exclusivamente a ventas realizadas por comercios al por menor, siempre que la entrega de dichos bienes sea efectuada en el propio local comercial.
- c) La venta se realice exclusivamente a consumidores finales y el pago se materialice presencialmente en el propio local comercial.

ARTÍCULO 3º.- El Ministerio de Economía y Finanzas determinará la nómina de productos que podrán importarse bajo el régimen especial de comercio de frontera.

ARTÍCULO 4º.- Agrégase al artículo 15 de la Ley N° 19. 276, de 19 de setiembre de 2014, el siguiente literal:

"Literal G) Régimen especial de comercio de frontera."

ARTÍCULO 5º.- El Poder Ejecutivo determinara la extensión y límites de las zonas fronterizas, las que estarán ubicadas en un radio de hasta 60 (sesenta) kilómetros de los pasos de frontera terrestre, pudiendo limitar su alcance a determinadas zonas geográficas dentro de dicho radio máximo.

14

AC/AR/A-MB

ARTÍCULO 6º.- Régimen sancionatorio:

- a) El incumplimiento del presente régimen le impedirá al importador volver a operar en el mismo por un plazo de 2 (dos) años.
- b) La reiteración de dicho incumplimiento en el plazo de 1(un) año desde la configuración del incumplimiento anterior, implicará la suspensión definitiva del importador en el uso de presente régimen.

Ello sin perjuicio de la eventual aplicación de otras sanciones administrativas, tributarias o penales correspondientes. Asimismo, en caso de constatar tales incumplimientos, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) lo comunicará a la Dirección General Impositiva (DGI) a los efectos que corresponda dentro de sus competencias.

Las mercaderías incautadas que resulten del incumplimiento del presente régimen serán entregadas por la Dirección Nacional de Aduanas, exentas de todo tributo, mediante acta circunstanciada, a las instituciones enumeradas en el literal D del artículo 240 de la Ley N° 19.276, Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay, de 19 de setiembre de 2014.

Capítulo 2. Exoneración de aportes jubilatorios patronales a nuevos empleos

ARTÍCULO 7º.- Facúltase al Poder Ejecutivo a exonerar hasta el 75% (setenta y cinco por ciento) de los aportes jubilatorios patronales a la seguridad social a las empresas que cumplan simultáneamente con las siguientes condiciones:

- a) Su giro principal sea industria manufacturera, comercio al por menor, minería, alojamiento y servicios de comida, actividades administrativas y servicios de apoyo, artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicio; y
- b) Desarrollen su actividad en un radio máximo de 60 (sesenta) kilómetros de los pasos de frontera terrestre.

ARTÍCULO 8º.- La exoneración prevista en el artículo precedente comprende únicamente los aportes patronales jubilatorios de nuevos trabajadores dependientes que sean incorporados a la empresa, en cuanto superen el promedio mensual de trabajadores empleados en el semestre inmediato anterior a la entrada en vigencia del beneficio, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. En caso de que la empresa cuente con más de un local, el aumento de trabajadores deberá verificarse tanto respecto del total de



dependientes de la empresa como de cada uno de los locales que se encuentre dentro de las zonas geográficas definidas, siempre que los nuevos trabajadores estén afectados exclusivamente a dichos locales.

2025-5-1-0005207

ARTÍCULO 9°.- El Poder Ejecutivo reglamentará la forma y condiciones en que operarán las disposiciones del presente Capítulo a efectos de su funcionamiento y contralor, pudiendo limitar su alcance a determinadas zonas geográficas no más allá del radio máximo dispuesto en el literal b) del artículo 7°.

Capítulo 3. Reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

ARTÍCULO 10°.- Agrégase al Título 10 del Texto Ordenado 2023, el siguiente artículo:

“Artículo 102 bis.-. Reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en frontera. - Facultase al Poder Ejecutivo a reducir, total o parcialmente, las tasas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicable a las enajenaciones de bienes, siempre que se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- a) El monto de la operación no supere el equivalente a 2.000 UI (dos mil unidades indexadas);*
- b) Sean realizadas por comercios al por menor con relación a los giros que determine la reglamentación, ubicados en un radio máximo de 20 (veinte) kilómetros de los pasos de frontera terrestre, siempre que la entrega de dichos bienes sea efectuada en el propio local comercial;*
- c) Los adquirentes sean consumidores finales y el pago se materialice presencialmente en el propio local comercial mediante tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos que determine la reglamentación; y*
- d) El monto de las operaciones mensuales alcanzadas por esta reducción no podrá superar el equivalente a 10.000 UI (diez mil unidades indexadas), de acuerdo a lo que establezca la reglamentación.*

AC/AR/A-MB

A tales efectos, la cotización de la Unidad Indexada será la del último día del mes anterior al de la operación.

La reducción prevista en el presente artículo no será de aplicación en las operaciones cuya cobranza se realiza a través de terceros.

El Poder Ejecutivo establecerá la forma y condiciones en que operará la presente disposición a efectos de su funcionamiento y contralor; pudiendo limitar su alcance a determinadas zonas geográficas no más allá del radio máximo dispuesto en el literal b) precedente, y establecer límites al beneficio.

Para aquellas enajenaciones realizadas por los contribuyentes comprendidos en el literal E) del artículo 66 del Título 4 del Texto Ordenado 2023 o en los Títulos 5 (Monotributo) y 6 (Monotributo Social MIDES) de dicho Texto Ordenado, el Poder Ejecutivo podrá establecer un monto ficto a los

efectos de otorgar la devolución de una cifra equivalente a la reducción del Impuesto al Valor Agregado prevista en los incisos anteriores. De acuerdo con lo que establezca la reglamentación, dicha devolución podrá otorgarse a los referidos contribuyentes, inclusive luego de efectuada la compensación con los tributos que corresponda.

Asimismo, para los casos que no pueda determinarse con exactitud la reducción del Impuesto al Valor Agregado, el Poder Ejecutivo podrá establecer un monto ficto equivalente a la reducción del impuesto incluido en las operaciones que pueden ser objeto del beneficio previsto en los incisos anteriores.

El incumplimiento por parte del enajenante de las condiciones dispuestas en el inciso primero del presente artículo será sancionado de conformidad con el artículo 96 (Defraudación) del Código Tributario, sin perjuicio de la obligación por el cómputo del crédito o la reducción otorgada en forma indebida, más las multas y recargos según el artículo 94 (Mora) del referido Código.

Las administradoras de redes de terminales de procesamiento electrónico de pagos (POS) no procesarán el crédito fiscal correspondiente a la reducción del impuesto generado por aplicación del presente régimen, en caso que la utilización de dichas terminales se realice fuera del local comercial.”.

ARTÍCULO 11.- Sustitúyese el artículo 100 del Título 10 del Texto Ordenado 2023, por el siguiente:

“Artículo 100.- No superposición de regímenes de reducción del Impuesto al Valor agregado (IVA). - Las operaciones incluidas en los regímenes de reducción de alícuotas a que refiere el presente Capítulo no podrán superponerse, debiéndose aplicar la que otorga un mayor beneficio.”.

Capítulo 4. Otras disposiciones

ARTÍCULO 12.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 5º del Título 11 del Texto Ordenado 2023, por el siguiente:

“Artículo 5º.- Contribuyentes. - Serán contribuyentes del impuesto los fabricantes y los importadores de los bienes gravados, excepto quienes importen bienes en el marco del régimen especial de comercio de frontera.”.

ARTÍCULO 13.- Exclusión. - Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación para las empresas que operen bajo el régimen previsto en el Decreto N° 367/995, de 4 de octubre de 1995.



Ministerio
de Economía y Finanzas

ARTÍCULO 14.- Las facultades concedidas en la presente Ley podrán ser ejercidas en una o en ambas fronteras, siempre que existan diferencias de precios relativos significativas entre nuestro país y el respectivo país limítrofe. A los efectos de dicha comparación también deberán tomarse en consideración los costos de transacción u otros parámetros relevantes.

2025-5-1-0005207

ARTÍCULO 15.- Las referencias realizadas en la presente Ley al Texto Ordenado 2023 se consideran realizadas a las normas legales que le dan origen.

Gabriel Oddone
Ministro de Economía y Finanzas

JUAN CASTILLO

AC/AR/A-MB