

PROYECTO DE LEY

AMPLIACIÓN DEL UNIVERSO DE ADQUIRENTES HABILITADOS EN EL RÉGIMEN DE TIENDAS LIBRES DE IMPUESTOS DE LAS CIUDADES URUGUAYAS DE FRONTERA TERRESTRE

Habilitación para la adquisición de mercaderías por personas físicas nacionales y residentes legales

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. (Objeto).

La presente ley modifica el régimen jurídico aplicable a las Tiendas Libres de Impuestos habilitadas en ciudades uruguayas de frontera terrestre, autorizando la comercialización de las mercaderías comprendidas en dicho régimen a las personas previstas en la presente ley, en las condiciones y con los límites que ésta establece.

Artículo 2º. (Finalidad pública).

La presente ley tiene por finalidad fortalecer el desarrollo económico de las ciudades uruguayas de frontera terrestre, preservar y generar empleo formal, promover la inversión privada, estimular el turismo de compras, fortalecer el comercio formal y contribuir a reducir las asimetrías económicas, comerciales, tributarias, regulatorias y cambiarias existentes con los Estados limítrofes.

Las medidas previstas en esta ley responden a razones de interés general y deberán interpretarse de conformidad con los principios de igualdad material, razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, buena administración y desarrollo regional.

Artículo 3º. (Definiciones).

A los efectos de la presente ley, se entenderá por:

I) Tiendas Libres de Impuestos: los establecimientos comerciales habilitados conforme a la normativa nacional para operar bajo el régimen de Tiendas Libres de Impuestos.

II) Personas habilitadas: las personas físicas comprendidas en el artículo 7º de la presente ley.

III) Ciudades uruguayas de frontera terrestre: las localidades ubicadas en territorio nacional que determine la reglamentación, atendiendo a su proximidad con la frontera terrestre y a la incidencia de las asimetrías fronterizas sobre su actividad económica.

IV) Mercaderías comprendidas: los bienes cuya comercialización se encuentre autorizada para las Tiendas Libres de Impuestos conforme a la legislación nacional vigente.

V) Asimetrías fronterizas: las diferencias económicas, comerciales, tributarias, regulatorias, aduaneras o cambiarias existentes entre la República Oriental del Uruguay y los Estados limítrofes que incidan objetivamente sobre la competitividad de las ciudades uruguayas de frontera terrestre.

Artículo 4º. (Principios rectores).

La interpretación, aplicación y reglamentación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

I) **Interés general:** las medidas previstas procuran fortalecer el desarrollo económico de las ciudades uruguayas de frontera terrestre, preservar el empleo, promover la inversión y reducir asimetrías económicas con los Estados limítrofes.

II) **Igualdad material:** el tratamiento jurídico previsto responde a una realidad territorial objetivamente diferenciada y no constituye privilegio, sino instrumento razonable de desarrollo regional.

III) **Razonabilidad y proporcionalidad:** los límites, requisitos y controles deberán ser adecuados, necesarios y proporcionales a los fines perseguidos por la ley.

IV) **Seguridad jurídica:** la aplicación del régimen deberá asegurar previsibilidad, estabilidad normativa, confianza legítima y respeto por las situaciones jurídicas legalmente consolidadas.

V) **Buena administración:** los organismos competentes deberán actuar con objetividad, transparencia, eficiencia, coordinación institucional y motivación suficiente.

VI) **Desarrollo regional:** la ley deberá aplicarse procurando fortalecer el comercio formal, el empleo, la inversión y el arraigo poblacional en las ciudades uruguayas de frontera terrestre.

Los elementos esenciales del régimen establecido por esta ley, en particular su objeto, ámbito territorial, personas habilitadas y alcance de la autorización legal, sólo podrán ser modificados por ley.

CAPÍTULO II

RÉGIMEN JURÍDICO

Artículo 5º. (Ámbito de aplicación).

La presente ley será aplicable a las Tiendas Libres de Impuestos habilitadas conforme a la normativa nacional y ubicadas en ciudades uruguayas de frontera terrestre.

La reglamentación determinará las localidades comprendidas, atendiendo a criterios objetivos de ubicación geográfica, integración comercial, movilidad transfronteriza e incidencia de asimetrías económicas sobre la actividad local.

Artículo 6º. (Autorización legal de comercialización).

Autorízase a las Tiendas Libres de Impuestos comprendidas en el artículo anterior a comercializar las mercaderías autorizadas por su régimen de funcionamiento a las personas habilitadas por la presente ley.

La autorización establecida constituye una ampliación legal del universo de adquirentes habilitados dentro del régimen de Tiendas Libres de Impuestos.

La presente ley no altera la naturaleza jurídica de dicho régimen ni su tratamiento aduanero, tributario y de fiscalización, salvo en aquello expresamente regulado por esta ley.

Artículo 7º. (Personas habilitadas).

Podrán adquirir mercaderías al amparo de la presente ley:

- I) Las personas físicas de nacionalidad uruguaya.
- II) Los extranjeros con residencia legal permanente en la República Oriental del Uruguay, acreditada conforme a la normativa vigente.

La calidad de persona habilitada deriva directamente de la presente ley y no podrá ser restringida, modificada o desnaturalizada por vía reglamentaria.

Artículo 8º. (Mercaderías comprendidas).

Podrán comercializarse al amparo de la presente ley las mercaderías cuya venta se encuentre autorizada para las Tiendas Libres de Impuestos conforme a la legislación nacional vigente.

Quedan excluidas las mercaderías cuya comercialización se encuentre prohibida por la legislación nacional, por razones de seguridad pública, salud pública, protección ambiental, control aduanero o cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por la República.

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9º. (Reglamentación y control). El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del plazo de ciento ochenta días contados desde su promulgación.

La reglamentación establecerá las condiciones operativas necesarias para su ejecución, incluyendo límites objetivos de adquisición, mecanismos de identificación de adquirentes, registro de operaciones, trazabilidad, fiscalización y control.

Dicha reglamentación no podrá alterar las personas habilitadas por la presente ley, desnaturalizar el objeto de la autorización legal ni establecer requisitos que hagan ilusorio o irrazonablemente dificultoso su ejercicio.

Artículo 10º. (Adecuación normativa y vigencia).

El Poder Ejecutivo adecuará la reglamentación vigente del régimen de Tiendas Libres de Impuestos a las disposiciones de la presente ley dentro del plazo previsto en el artículo anterior.

Continuarán vigentes las normas legales y reglamentarias que regulan las Tiendas Libres de Impuestos, en todo aquello que no resulte incompatible con la presente ley.

La presente ley entrará en vigencia a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial.



Martí Molins
Representante Nacional

CÁMARA DE REPRESENTANTES			
DEPARTAMENTO DE ENTRADA Y TRÁMITE			
RECIBIDO	14	7	26
HORA: 15:48	FUNCIONARIO: 967		

PARTICULAR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY: AMPLIACIÓN DEL UNIVERSO DE ADQUIRENTES HABILITADOS EN EL RÉGIMEN DE TIENDAS LIBRES DE IMPUESTOS DE LAS CIUDADES URUGUAYAS DE FRONTERA TERRESTRE

Habilitación para la adquisición de mercaderías por personas físicas nacionales y residentes legales

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por finalidad introducir una modificación específica al régimen jurídico vigente de las Tiendas Libres de Impuestos habilitadas en las ciudades uruguayas de frontera terrestre, autorizando la adquisición de las mercaderías comprendidas en dicho régimen por parte de las personas físicas de nacionalidad uruguaya y de los extranjeros con residencia legal permanente en la República Oriental del Uruguay.

La iniciativa responde a una realidad económica ampliamente conocida y documentada. Las ciudades uruguayas de frontera terrestre desarrollan su actividad comercial en condiciones significativamente distintas a las existentes en el resto del territorio nacional, debido a la convivencia permanente con centros urbanos pertenecientes a Estados limítrofes, sometidos a regímenes tributarios, cambiarios, regulatorios y comerciales diferentes.

Dicha circunstancia genera asimetrías estructurales que afectan la competitividad del comercio formal uruguayo, provocando un desplazamiento constante del consumo hacia el exterior, con consecuencias directas sobre el empleo, la inversión privada, la recaudación y el desarrollo económico regional.

En ese contexto, el régimen de Tiendas Libres de Impuestos constituye una herramienta consolidada de política pública destinada a fortalecer la actividad económica en las ciudades de frontera. Sin embargo, la evolución de las condiciones económicas regionales hace aconsejable introducir una adecuación legislativa que permita potenciar su eficacia sin alterar sus elementos esenciales.

El proyecto procura precisamente alcanzar ese objetivo. No crea un nuevo régimen jurídico, no modifica la naturaleza de las Tiendas Libres de Impuestos. no altera el régimen tributario o aduanero actualmente vigente, tampoco sustituye las competencias de control atribuidas al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección Nacional de Aduanas ni a los restantes organismos competentes.

La única modificación introducida consiste en ampliar, mediante ley formal, el universo de personas habilitadas para adquirir las mercaderías comercializadas bajo dicho régimen. Se trata, por tanto, de una reforma legislativa puntual, jurídicamente delimitada y plenamente integrada al régimen vigente.

Esta técnica normativa responde a un criterio de prudencia legislativa. En lugar de sustituir un sistema que ha demostrado estabilidad institucional y eficacia operativa, el proyecto preserva íntegramente su estructura y modifica únicamente aquel aspecto cuya actualización resulta necesaria para responder a las actuales condiciones económicas de las ciudades uruguayas de frontera terrestre.

Con ello se fortalece la seguridad jurídica, se facilita la implementación administrativa de la reforma y se evita la generación de conflictos interpretativos o superposiciones normativas.

II. LA REALIDAD ECONÓMICA DE LAS CIUDADES DE FRONTERA

Las ciudades uruguayas de frontera terrestre constituyen espacios económicos particularmente sensibles a las variaciones del contexto regional.

Mientras en otras zonas del territorio nacional la competencia comercial se desarrolla principalmente entre operadores sometidos al mismo régimen jurídico y tributario, en las ciudades fronterizas la competencia se produce diariamente entre comercios establecidos en distintos Estados, sujetos a sistemas fiscales, cambiarios, regulatorios y comerciales diferentes.

Las decisiones de consumo adoptadas por la población se encuentran inevitablemente influenciadas por esas diferencias.

Cuando las asimetrías económicas aumentan, una parte importante del consumo se traslada hacia los centros urbanos extranjeros, afectando directamente la actividad comercial desarrollada en territorio nacional.

Las consecuencias de este fenómeno trascienden el interés de los operadores económicos.

La disminución de la actividad comercial repercute sobre el empleo formal, reduce las posibilidades de inversión, limita la capacidad de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y debilita el tejido económico de ciudades cuya dinámica productiva depende, en buena medida, de la actividad comercial vinculada a la frontera.

No se trata de una situación excepcional o transitoria.

Las asimetrías fronterizas constituyen una característica permanente de la realidad económica regional. Su intensidad puede variar según las circunstancias macroeconómicas de cada país, pero su existencia ha sido constante a lo largo del tiempo. Precisamente por ello, la respuesta estatal no puede limitarse a medidas coyunturales.

Resulta necesario dotar al ordenamiento jurídico de instrumentos estables que permitan fortalecer la competitividad de las ciudades uruguayas de frontera terrestre dentro del marco constitucional y legal vigente.

La presente iniciativa constituye una respuesta en ese sentido. No pretende eliminar las diferencias económicas existentes entre los Estados, dado que ello excedería naturalmente las posibilidades de cualquier legislación nacional.

Su objetivo consiste en fortalecer una herramienta jurídica ya existente para mejorar las condiciones de competitividad del comercio formal instalado en territorio uruguayo, favoreciendo el mantenimiento del consumo, la inversión y el empleo dentro de las ciudades de frontera.

Desde esta perspectiva, el proyecto se inserta dentro de una política de desarrollo regional orientada a reconocer las particularidades económicas de las zonas fronterizas y a proporcionar respuestas normativas compatibles con dicha realidad.

III. BRASIL Y EL RÉGIMEN DE LOJAS FRANCAS QUE IMPACTAN EN LA FRONTERA:

Brasil aprobó la **Ley N° 12.723, de 9 de octubre de 2012**, que autorizó la instalación de *lojas francas* en los municipios de la faja de frontera cuyas sedes se caracterizan como ciudades gemelas de ciudades extranjeras. El régimen fue reglamentado por la **Instrucción Normativa RFB N° 1.799, de 19 de marzo de 2018**, de la Receita Federal, y las primeras tiendas abrieron sus puertas en 2019. Pero resulta diferente del régimen uruguayo, **las lojas francas brasileñas venden también a los propios residentes en el Brasil**, sujetos a un cupo periódico libre de tributos y a un sistema electrónico de control de operaciones administrado por la Receita Federal. La venta se autoriza exclusivamente a personas físicas, quedando prohibida la venta a personas jurídicas, precisamente para evitar la desnaturalización comercial del régimen.

La entrada en operación de las lojas francas brasileñas alteró de manera sustancial el equilibrio competitivo de la frontera. Hoy coexisten, a pocos metros de distancia, dos regímenes especulares con una diferencia decisiva: el residente brasileño puede comprar en las tiendas de su país.

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA REFORMA

La presente iniciativa encuentra sólido fundamento en la Constitución de la República y en los principios que informan el ejercicio de la función legislativa.

Corresponde al Poder Legislativo regular, modificar y adecuar los regímenes jurídicos vigentes cuando razones de interés general así lo aconsejen, procurando que el ordenamiento jurídico responda de manera eficaz a las transformaciones económicas y sociales que experimenta el país. El proyecto constituye precisamente el ejercicio de esa potestad legislativa.

No procura sustituir el régimen de Tiendas Libres de Impuestos ni alterar su naturaleza jurídica. Tampoco modifica el régimen tributario o aduanero que lo caracteriza, ni las potestades de dirección, administración y fiscalización atribuidas a los organismos competentes.

Su finalidad consiste exclusivamente en introducir una modificación puntual sobre uno de los elementos esenciales del régimen vigente: el universo de personas autorizadas para adquirir las mercaderías comercializadas bajo dicho sistema.

La elección de esta técnica legislativa no es casual. Por el contrario, responde al convencimiento de que las reformas legales de mayor estabilidad institucional son aquellas que modifican únicamente aquello que resulta estrictamente necesario, preservando todos los elementos del régimen que han demostrado eficacia y seguridad jurídica. En tal sentido, el proyecto adopta deliberadamente una técnica de mínima intervención normativa.

El régimen vigente permanece íntegramente incambiado en todos aquellos aspectos que no requieren modificación.

Se mantienen las reglas de funcionamiento de las Tiendas Libres de Impuestos, su régimen tributario y aduanero, las competencias de fiscalización y control, así como la totalidad de las disposiciones legales y reglamentarias que actualmente disciplinan su actividad, salvo en aquello que resulte expresamente modificado por la presente ley.

Esta opción legislativa favorece la certeza del derecho, reduce la posibilidad de conflictos interpretativos y facilita la implementación administrativa de la reforma.

V. CONSTITUCIONALIDAD DE LA MEDIDA

Desde la perspectiva constitucional, la modificación propuesta se encuentra plenamente justificada.

Uno de los cuestionamientos que eventualmente podría formularse refiere al principio de igualdad. Sin embargo, dicha objeción no resiste un análisis sistemático de la iniciativa. El proyecto no establece privilegios personales ni crea beneficios arbitrarios. La diferenciación normativa responde a una circunstancia objetiva, permanente y fácilmente verificable: las ciudades uruguayas de frontera terrestre desarrollan su actividad económica bajo condiciones sustancialmente diferentes a las del resto del territorio nacional.

La doctrina constitucional ha señalado reiteradamente que el principio de igualdad no impide al legislador establecer tratamientos jurídicos diferenciados cuando éstos se fundan en circunstancias objetivas y persiguen una finalidad legítima de interés general. La verdadera igualdad no consiste en aplicar idénticas soluciones a realidades profundamente distintas. Consiste en brindar respuestas normativas razonables que contemplen las particularidades de cada situación.

Ése es precisamente el fundamento de la presente iniciativa.

La ley reconoce una realidad económica singular y procura adoptar una medida proporcionada para fortalecer la competitividad del comercio formal instalado en las ciudades uruguayas de frontera terrestre.

La solución propuesta supera, además, el examen de razonabilidad y proporcionalidad. Es idónea, porque permite fortalecer la capacidad competitiva del régimen de Tiendas Libres de Impuestos. Es necesaria, porque constituye una respuesta menos intensa que la creación de nuevos beneficios fiscales o de un régimen jurídico completamente distinto. Y es proporcional, porque limita la reforma al aspecto estrictamente indispensable para alcanzar la finalidad perseguida, preservando íntegramente los restantes elementos del sistema vigente.

En consecuencia, la medida resulta plenamente compatible con los principios constitucionales que gobiernan la actividad legislativa.

VI. SEGURIDAD JURÍDICA Y RESPETO AL RÉGIMEN VIGENTE

Uno de los principales objetivos perseguidos durante la elaboración del proyecto ha sido preservar la estabilidad del régimen jurídico de las Tiendas Libres de Impuestos.

La experiencia demuestra que los regímenes económicos especiales requieren estabilidad normativa para generar confianza tanto en los operadores privados como en la propia Administración. Por eso, el proyecto evita expresamente sustituir el régimen vigente o introducir modificaciones que puedan afectar su coherencia interna.

La reforma se limita a incorporar una ampliación del universo de adquirentes habilitados, manteniendo incambiados todos los restantes elementos estructurales del sistema. Esta decisión permite que la presente ley se integre armónicamente al régimen existente, evitando vacíos regulatorios, contradicciones normativas o dificultades de implementación.

Del mismo modo, el proyecto reafirma el principio de reserva legal respecto de los elementos esenciales del régimen. Corresponde al Parlamento definir el objeto de la ley, el ámbito territorial de aplicación, las personas habilitadas y el alcance de la autorización legal.

Por su parte, la reglamentación a cargo del Poder Ejecutivo tendrá por finalidad exclusivamente desarrollar los aspectos técnicos, operativos y procedimentales necesarios para la ejecución de la ley, respetando en todo momento las definiciones adoptadas por el legislador.

De esta manera se preserva el adecuado equilibrio entre la potestad legislativa y la potestad reglamentaria, fortaleciendo la seguridad jurídica y la estabilidad institucional del régimen.

VII. IMPACTO ECONÓMICO, INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO

La presente iniciativa constituye una medida de desarrollo económico regional cuya implementación no requiere la creación de nuevas estructuras administrativas ni la sustitución del régimen institucional actualmente vigente.

Por el contrario, el proyecto aprovecha íntegramente la organización jurídica y administrativa existente, limitándose a introducir una modificación específica respecto del universo de personas habilitadas para adquirir mercaderías en las Tiendas Libres de Impuestos.

Ello permite que la aplicación de la ley pueda realizarse mediante la adecuación de la reglamentación vigente y de los procedimientos operativos actualmente utilizados por los organismos competentes, sin afectar la continuidad del régimen ni alterar las competencias legalmente atribuidas al Ministerio de Economía y Finanzas, a la Dirección Nacional de Aduanas y a los restantes organismos públicos involucrados.

Desde el punto de vista económico, la iniciativa procura fortalecer la competitividad de las ciudades uruguayas de frontera terrestre mediante un mecanismo jurídicamente sencillo y administrativamente viable. La ampliación del universo de adquirentes permitirá potenciar el atractivo comercial de las Tiendas Libres de Impuestos, favoreciendo la permanencia del consumo en territorio nacional y contribuyendo al fortalecimiento del comercio formal.

A su vez, ello generará mejores condiciones para preservar y crear fuentes de trabajo, incentivar nuevas inversiones y consolidar el desarrollo económico de las comunidades fronterizas.

El proyecto no pretende sustituir las restantes políticas públicas orientadas al desarrollo de las zonas de frontera, sino que constituye una herramienta complementaria que podrá coexistir con los demás instrumentos de promoción económica actualmente vigentes o que eventualmente se implementen en el futuro.

Desde la perspectiva institucional, la propuesta también ofrece ventajas relevantes. La decisión de preservar íntegramente la estructura jurídica del régimen vigente evita incertidumbres interpretativas, reduce los costos de implementación y facilita la adaptación de los procedimientos administrativos existentes.

De esta forma se fortalece la seguridad jurídica, se protege la confianza legítima de los operadores económicos y se asegura una transición ordenada hacia el nuevo régimen legal.

La solución adoptada procura, en definitiva, armonizar tres objetivos que deben coexistir en toda política pública de desarrollo económico: la promoción de la actividad productiva, la estabilidad del ordenamiento jurídico y el adecuado ejercicio de las potestades de control del Estado.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

Las ciudades uruguayas de frontera terrestre constituyen uno de los espacios donde con mayor intensidad se manifiestan las consecuencias económicas derivadas de las diferencias existentes entre los regímenes tributarios, cambiarios, comerciales y regulatorios de los Estados limítrofes.

Dicha realidad ha acompañado históricamente el desarrollo económico de nuestro país y exige respuestas legislativas que, respetando plenamente el ordenamiento jurídico nacional, permitan fortalecer la competitividad del comercio formal instalado en territorio uruguayo.

El presente proyecto responde a esa necesidad mediante una solución legislativa prudente, específica y técnicamente delimitada. No crea un régimen nuevo, no sustituye el sistema vigente, no altera la naturaleza jurídica de las Tiendas Libres de Impuestos, ni modifica su régimen tributario o aduanero. Tampoco afecta las potestades de control y fiscalización atribuidas por la legislación vigente.

La reforma se limita a incorporar una modificación puntual respecto del universo de personas habilitadas para adquirir las mercaderías comprendidas en dicho régimen, preservando íntegramente todos los restantes elementos que actualmente disciplinan su funcionamiento.

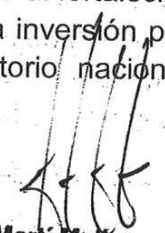
Esta técnica legislativa responde al convencimiento de que las reformas de mayor calidad institucional son aquellas que introducen únicamente las modificaciones estrictamente necesarias para alcanzar los fines perseguidos, preservando la estabilidad del sistema jurídico y fortaleciendo la seguridad jurídica.

La iniciativa procura fortalecer el desarrollo económico de las ciudades uruguayas de frontera terrestre mediante una herramienta jurídicamente consolidada, evitando la creación de nuevas estructuras normativas y aprovechando la experiencia acumulada por el régimen vigente de Tiendas Libres de Impuestos.

Al mismo tiempo, reafirma el compromiso del Estado con una concepción moderna del desarrollo territorial, basada en el reconocimiento de las particularidades económicas de las distintas regiones del país y en la adopción de respuestas legislativas razonables, proporcionales y orientadas al interés general.

No se trata de establecer privilegios territoriales. Se trata de reconocer que la igualdad exige brindar soluciones diferentes cuando las circunstancias objetivas son diferentes, procurando restablecer condiciones razonables de competitividad allí donde las asimetrías estructurales afectan de manera permanente la actividad económica nacional.

En tal sentido, la presente iniciativa procura contribuir al fortalecimiento del comercio formal, la preservación del empleo, el incentivo a la inversión privada, el desarrollo regional y la permanencia del consumo en territorio nacional, favoreciendo el


Martí Molíns
Representante Nacional