



Free Shops de Frontera

Actualización de Informe para la Cámara de Free Shops del Uruguay

Agosto de 2017

Carlos Grau Pérez

Luis Lazarov

Leticia Piñeyro

Flavia Rovira



Contenido

Resumen Ejecutivo	4
1. Introducción y Objetivos del Estudio.....	5
2. Marco normativo	6
3. Actividad del Sector de Free Shops	10
3.1 Fuentes consultadas	10
3.2. Evolución de la Actividad del Sector.....	11
4. Impacto en la recaudación fiscal de la actividad de los Free Shop	14
4. 1. Dirección Nacional de Aduanas	15
4.2 Dirección General Impositiva	16
4.3. Banco de Previsión Social	18
5. Impacto en el Empleo	20
5.1. Impacto Directo	20
5.2. Impacto Indirecto	25
6. A modo de síntesis.....	29
Bibliografía consultada	30
ANEXO 1. Legal	31
ANEXO 2. Estadístico	34



Abreviaturas:

- BCU - Banco Central del Uruguay
- BCB - Banco Central de Brasil
- BPS- Banco de Previsión Social
- CIIU - Codificación Internacional Industrial Uniforme
- DFU - Depósito Fiscal Único
- DGI - Dirección General Impositiva
- DNA - Dirección Nacional de Aduanas
- EAE- Encuesta de Actividad Económica
- ECH- Encuesta Continua de Hogares
- FSF – Free Shops de Frontera
- INE- Instituto Nacional de Estadística
- IMESI - Impuesto Específico Interno
- IPAT - Impuesto al Patrimonio
- IRIC - Impuesto a la Renta de Industria y Comercio
- IVA - Impuesto al Valor Agregado
- MEF- Ministerio de Economía y Finanzas
- TCR - Tipo de Cambio Real



Resumen Ejecutivo

El objetivo del presente informe es presentar un análisis de la situación actual del sector de los Free Shop de Frontera (FSF) y de su impacto en las dimensiones más relevantes. Se analiza en particular la evolución reciente de su actividad, su aporte al financiamiento del Estado a través del pago de impuestos y contribuciones sociales y la generación de empleo.

El hecho a resaltar de la dinámica de los FSF de los últimos años es la caída de su nivel de actividad. En el año 2016, se estima que el valor de los movimientos en los DFU alcanzó un valor superior al observado en la primera década del 2000, no obstante muestra una caída de 50% en dólares corrientes respecto al año 2011, que corresponde al año de mayor movimiento.

En el año 2016 se observa una reversión en dicha tendencia, y se espera que en el año 2017 se confirme el segundo año de crecimiento en las ventas del sector.

La caída en el movimiento de los DFU hasta el año 2015 ha acompañado la depreciación real de la moneda del país vecino, en la medida que los productos importados se han vuelto más caros para los consumidores brasileños.

El sector de FSF representó en el año 2016 aproximadamente el 6,5% de la recaudación impositiva de los Departamentos de Artigas, Rivera, Rocha y Cerro Largo, y 0,1% de la recaudación total de impuestos del total del país.

La mayor parte de recaudación de Aduanas corresponde a los cánones que cobra a las salidas de mercadería de los DFU. En 2016, éstos representaron algo menos del 5% del total de recaudación genuina de la DNA según nuestras estimaciones.

En cuanto a su aporte a la recaudación de BPS, en 2016 el sector de FSF representó un 0,2% del sector privado de Industria y Comercio. En el total de los departamentos donde funciona el régimen, el sector representó un 2,7%.

Los FSF de Rivera son los que tienen más impacto en el total de empleo formal del departamento, estando por encima del 4% del empleo y de la masa salarial desde el año 2010.

El salario nominal promedio del sector es igual o superior al de los departamentos donde funciona el régimen. Es importante tener en cuenta que el impacto de esta actividad se da en áreas geográficas con bajos niveles de ingreso per cápita, y en algunos casos altas tasas de desempleo.



1. Introducción y Objetivos del Estudio

El presente informe, constituye la segunda actualización de un trabajo inicial realizado en el año 2010 a pedido de la Cámara de Empresarios de Free Shops del Uruguay. En el estudio original se puso énfasis en describir al sector en varias dimensiones: marco legal para su actuación, funcionamiento a nivel micro, encadenamientos productivos e impacto en otras ramas de la actividad económica. En el segundo informe se cambió el énfasis hacia la situación del sector en el año 2012 ante el cambio observado en los precios relativos entre Uruguay y Brasil.

El objetivo principal del presente informe es presentar un análisis de la situación actual del sector y de su impacto en las dimensiones más relevantes. Se analiza en particular la evolución reciente de su actividad, su aporte al financiamiento del Estado a través del pago de impuestos y contribuciones sociales y la generación de empleo, tanto en su tendencia en el tiempo como en términos relativos a otras actividades en sus zonas de influencia. Al igual que en el informe anterior, el análisis se realiza teniendo en cuenta la situación económica de Brasil, debido a que gran parte de la actividad está vinculada a los residentes en dicho país.

En este trabajo se actualiza la información que fuera presentada en los anteriores informes. En particular, se actualiza el impacto de la actividad de los free shops fronterizos en las tres grandes instituciones recaudadoras del país: Dirección General Impositiva (DGI), Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y Banco de Previsión Social (BPS). Finalmente, se utiliza información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística para estudiar otras características socioeconómicas de las zonas de influencia de esta actividad.

El informe se organiza de la siguiente manera, en el **capítulo 2** se resumen los aspectos normativos más importantes y se mencionan las modificaciones relevantes más recientes. En el **capítulo 3** se actualizan las mediciones de actividad del sector. En el **capítulo 4** se analiza el impacto de la actividad de los FSF en la recaudación del Gobierno Central. En el **capítulo 5** se evalúa la evolución del personal contratado y el perfil de los mismos, en términos comparativos con la situación imperante al 2012. Finalmente en el **capítulo 6** se plantean las reflexiones finales resultantes del análisis.



2. Marco normativo

El marco normativo vigente para el funcionamiento del régimen de Free Shop de frontera está establecido en el Decreto No. 367/95¹ y sus modificaciones.

El régimen puede ser incluido en el marco normativo del Código Aduanero uruguayo entre las denominadas franquicias de carácter territorial². La exoneración fiscal de los bienes que entran dentro de este régimen se limita a las tarifas aduaneras y la devolución de IVA en los bienes amparados por el Decreto anterior.

El artículo 1 del Decreto No. 367/95 considera como exportación a los efectos de otorgársele el beneficio de devolución de los tributos aduaneros el ingreso de los bienes comprendidos en el decreto a los depósitos fiscales (DFU) para su posterior venta en las ciudades a turistas extranjeros, como consecuencia de la venta de los mismos bienes a las empresas habilitadas a operar en el régimen. Se incluyen en la franquicia los insumos importados y utilizados por las industrias nacionales en la elaboración de mercaderías, cuando sean enajenadas a las empresas habilitadas a operar en este régimen. En todo caso, los bienes serán entregados en los depósitos fiscales de las ciudades. Se considera exportación, a los solos efectos del Impuesto al Valor Agregado, las ventas a turistas extranjeros.

No existen exoneraciones por otro tipo de impuestos, estando sujetos al mismo régimen de tributación que el resto de las empresas con actividad comercial en el país, particularmente para el caso del impuesto al patrimonio y el IRAE. Con respecto al impuesto a las importaciones, su exoneración se compensa en cierta medida con los cánones que deben pagar los comerciantes al momento de retirar la mercadería de los DFU, controlados por la DNA.

Las mercaderías que salen de los DFU pagan cánones a la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de acuerdo al Decreto N° 355/001³. Excepcionalmente, dada la baja en la actividad en el sector, el MEF aprobó en abril de 2016 el decreto 104/016 que habilita la financiación del pago de los cánones a la DNA. Este decreto que originalmente tenía vigencia de un año, se encuentra en proceso de prórroga por un año adicional.

¹ Dado que las principales normas que afectan al sector fueron descriptas en el primer informe, y a que en 2012 la Cámara de Empresarios de Free Shops del Uruguay ha redactado un “Manual y Normativa de Free Shops de Frontera”, que contiene una revisión exhaustiva del marco legal de estas empresas, en este informe sólo se destacan algunos aspectos de la misma y se mencionan los últimos cambios en la normativa.

² Manual y Normativa de Free Shops de Frontera.

³ Esta normativa actualizó lo dispuesto en el Decreto 367/995.



En el Decreto No. 367/95, el régimen de free shop se limitaba a las ciudades de Rivera y Chuy. Posteriormente, se incorporaron las ciudades de Artigas y Río Branco a partir de la vigencia del Decreto N° 135/002. El Decreto N° 147/007 incorporó a las ciudades de Bella Unión y Aceguá al mismo régimen.

La mercadería que goza de exoneraciones y que pasa por los DFU, se comprende en una lista positiva⁴. Ésta ha sido modificada a partir de distintas resoluciones. La última modificación a la lista fue publicada el 7/01/2013 por Decreto 417/012 del MEF.

Para los productos incluidos, existe una complicada estructura de exoneraciones, que dificulta el control e introduce mayor incertidumbre sobre el tratamiento de algunos productos para los propios empresarios. El importe a pagar se resume en el Recuadro 1.

Recuadro 1			
Definición de los cánones a pagar en los DFU			
(Decreto 335/001 y Resolución del MEF - 2004)			
<i>"a) El equivalente a U\$S 18,00 por cada caja de hasta 12 litros de whisky de ocho años y más y U\$S 12,00 por cada caja de hasta 12 litros del resto de los whiskies. En caso que las cajas superen la referida cantidad, el precio se aumentará en forma proporcional.-</i>			
<i>b) Por cada caja de 50 cartones de cigarrillos, el equivalente a U\$S 500 para los extranjeros y U\$S 10 para los de origen nacional.-</i>			
<i>c) 10% sobre los valores establecidos en el literal siguiente -numerales 1) y 2)-, para los bienes incluidos en el Decreto N° 337/996, de 28 de agosto de 1996 cuyos códigos contengan como primeros cuatro dígitos los que a continuación se detallan:</i>			
	<i>DESCRIPCION GENERAL</i>	<i>DESDE DIGITOS</i>	<i>A DIGITOS</i>
	<i>* Artículos de perfumería y tocador</i>	<i>3303</i>	<i>al 3307</i>
	<i>* Calzados deportivos</i>	<i>6402</i>	<i>al 6404</i>
	<i>* Bienes de audio y video</i>	<i>8518</i>	<i>al 8531</i>
<i>A los anteriores debe agregarse, según lo que surge de Resolución del MEF de fecha 3 de marzo de 2004, algunos bienes pertenecientes al código 90 de la Nomenclatura Común del Mercosur, (equipos de filmación, etc.)</i>			
<i>d) Para el resto de los bienes no especificados en los literales anteriores:</i>			
<i>1) Cuando es la propia empresa habilitada la que importa los bienes a introducir al amparo del presente Decreto, abonará el 15% sobre el valor en aduana más el arancel.-</i>			
<i>2) Cuando la empresa habilitada adquiere los artículos a un proveedor en territorio nacional, en el depósito fiscal único o a un usuario directo o indirecto de ZF, abonará el 15% del valor de la factura comercial.-"</i>			

⁴ La Lista se puede encontrar en Decreto 367/95 y modificativos



Las empresas habilitadas para operar están definidas en el Art. 7 del Decreto No. 367/95 con las modificaciones introducidas en el Decreto N° 135/002. Hasta el año 2010, éstas comprendían a las empresas unipersonales, las sociedades personales con o sin personería y las sociedades de capital con acciones nominativas, que hubieran sido habilitadas antes del 2002; las que tuvieran al 31 de marzo de 2002 una antigüedad mínima de 8 años de actuación comercial continua en las ciudades de Rivera, Chuy, Artigas y Río Branco, y aquéllas que estando al día con los entes recaudadores tuvieran al 31 de marzo de 2002 una antigüedad mínima de 3 años de actividad continua en las ciudades de Rivera, Chuy, Artigas y Río Branco respectivamente, y constituyeran una garantía real o en valores públicos, equivalente a U\$S 100.000. El Decreto N° 309/010 amplía la empresas elegibles, habilitando además a que las cuotas de capital y las acciones de sociedades de capital con acciones nominativas, a los efectos de autorización para operar en el régimen o de autorizar su cesión, podrán estar integradas por Corporaciones Internacionales de reconocida trayectoria. El organismo encargado de acreditar esta calificación será la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas. Entre otras cosas se tendrá en cuenta que la corporación haya mantenido una actividad a nivel internacional mínima de 8 años.

En el Decreto N° 309/010 se flexibiliza la comercialización de bienes entre empresas bajo régimen de free shop, introduciendo modificaciones al artículo 2° del Decreto N° 355/001. Luego de la modificación, está habilitada la venta a otras empresas radicadas en la misma ciudad, siempre que estuvieren al día en sus obligaciones fiscales y hayan abonado previamente el canon respectivo. Asimismo, en las mismas condiciones expresadas anteriormente, podrán comercializarse, entre sociedades vinculadas, radicadas en distintas ciudades integrantes del régimen, mercaderías autorizadas en dicho régimen, al costo fiscal que tuvieran en la fecha de la operación.

El enlentecimiento en la actividad del sector convocó a las gremiales de empleados del sector y del rubro servicios en general y a la gremial empresarial (Cámara de Free Shops) ante la Dirección Nacional de Trabajo para encontrar soluciones al problema del empleo. Como consecuencia, en noviembre de 2015 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social emitió la Resolución (364/015) que establece un régimen especial de subsidio por desempleo parcial para los trabajadores del sector de free shop de frontera. Esta resolución que originalmente tenía efecto por seis meses a partir de la fecha de comunicación fue extendida por seis meses adicionales en setiembre de 2016 (Resolución 455/16). La Cámara de Free Shops y en conjunto con MTSS, FUECYS e



INEFOP ha complementado el subsidio con formación de los empleados. Actualmente el beneficio ha finalizado.



3. Actividad del Sector de Free Shops

3.1 Fuentes consultadas

Como en informes anteriores, para la realización del presente estudio se utilizaron fuentes estadísticas secundarias para cuantificar la actividad y el impacto del sector. A continuación se describen las fuentes oficiales de las cuales se pudo obtener información cuantitativa:

- a. **Dirección General Impositiva (DGI).** Se incluye información de la serie histórica de los distintos impuestos que gravan la actividad (IVA, IRIC o IRAE, IMESI, IPAT) para el conjunto de comercios de Free Shop (CIIU 47115) excluyendo los Free Shop de aeropuertos y puerto, actualizada al primer trimestre de 2017. También se obtuvo igual información para el agregado de toda la actividad en los departamentos en los que existe régimen de free shops⁵.
- b. **Dirección Nacional de Aduanas (DNA).** La Cámara de FS fronterizos puso a disposición información sobre el monto en dólares (a valores CIF⁶) de las salidas de mercadería desde los DFU desde el año 2000 hasta la 2014. La DNA proporcionó datos sobre recaudación total para el período 2004-2016.
- c. **Banco de Previsión Social (BPS)** Se obtuvo información del organismo sobre el personal ocupado y los montos imposables en el sector de FSF. Igual información se obtuvo para el conjunto de la actividad económica en los departamentos en los que operar FSF. La serie abarca el período comprendido entre los años 1996 y 2016.
- d. **Instituto Nacional de estadística (INE)** Se utilizó información correspondiente a las ECHs del INE de los años 2009 a 2016. También se contó con los datos del Censo del año 2011.

⁵ La información enviada por la DGI se basa en la tipificación de FSF que realiza con la información del último año. Esta tipificación se emplea para todo el período considerado.

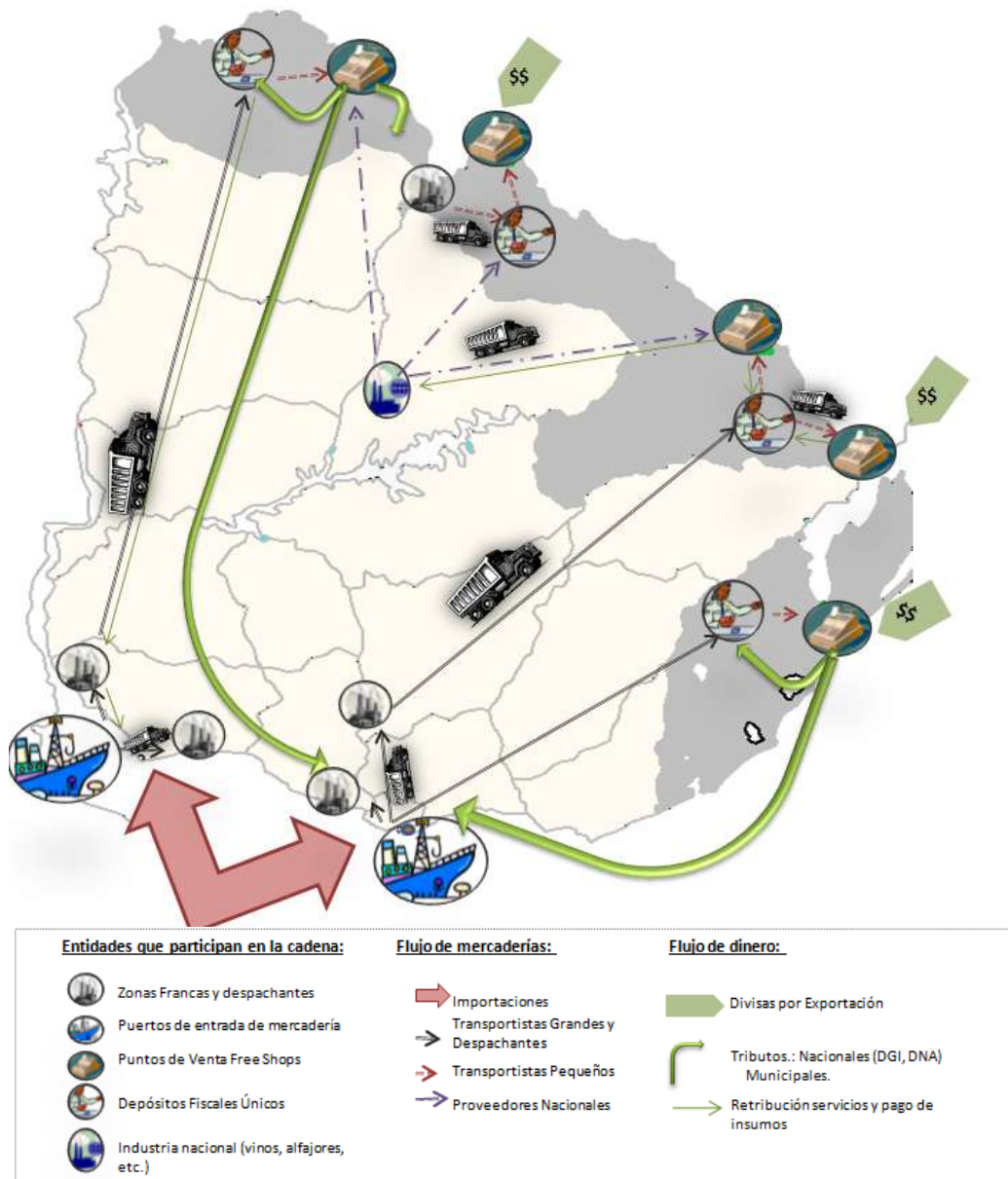
⁶ Valoración CIF significa que se valora la mercadería que se introduce al país tomando en cuenta los costos de fletes y seguros.



3.2. Evolución de la Actividad del Sector

La actividad de los Free Shops de Frontera (FSF) presenta diversos encadenamientos, principalmente hacía adelante, con el resto de la economía. A continuación, en la Figura 1 se muestran los principales encadenamientos del sector. Desde la decisión de abastecimiento hasta la venta de la mercadería, la actividad de los FSF tiene impactos directos e indirectos sobre la generación de empleo, capacitación de recursos humanos, entrada de divisas al país, aportes fiscales, etc.

Figura 1. Cadena de valor de los FS Fronterizos.

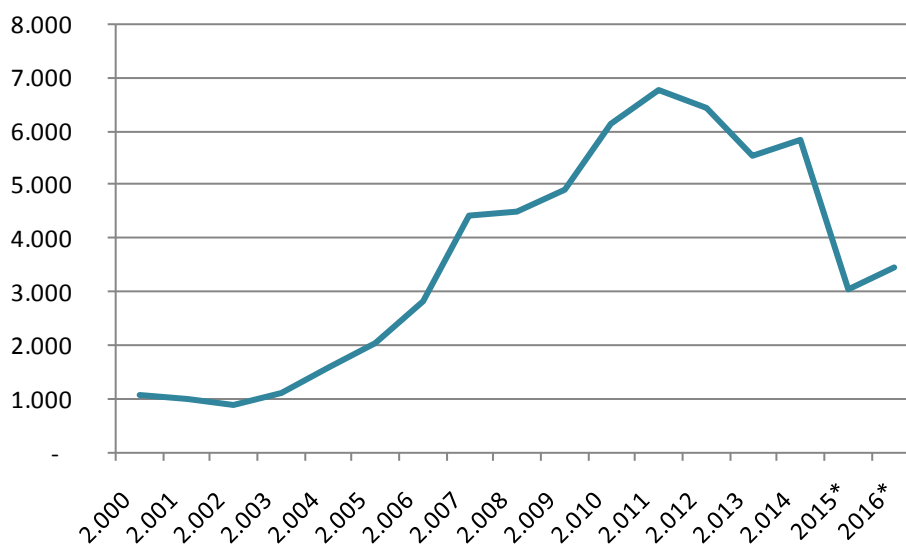




Como en informes anteriores, se consideran los movimientos de mercadería en los Depósitos Fiscales Únicos (DFU) como un indicador del nivel de actividad del sector de Free Shops, dado que la mayor parte de las ventas de estas empresas se rigen bajo este régimen. Para la realización de este informe se dispuso de información de los movimientos totales correspondientes a los últimos años del período analizado. La estimación de la estructura por departamento se realizó en base a la estructura promedio de los años 2012-2014.

El hecho a resaltar de la dinámica de la actividad de los FSF de los últimos años es su caída. En el año 2016, se estima que el valor de los movimientos en los DFU alcanzó un valor superior al observado a los primeros años de la serie, pero muestra una caída de casi 50% medido en dólares respecto al año de mayor movimiento (año 2011)⁷.

Gráfico 1
Evolución de movimientos en DFU en Free Shop de Frontera
Valores expresados en millones de pesos constantes

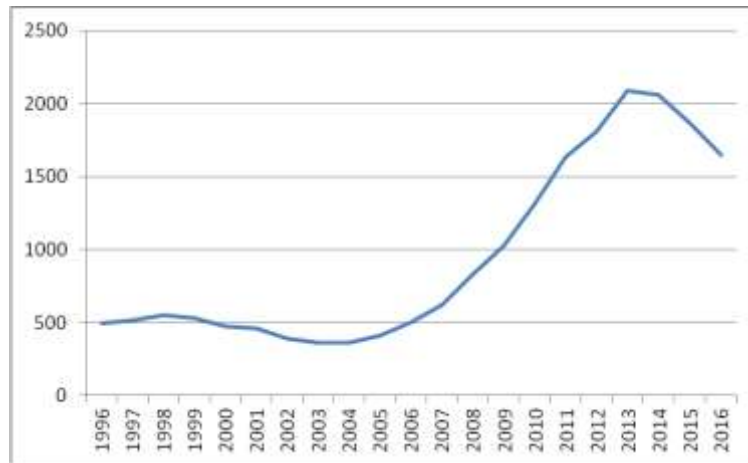


Si se toma como indicador alternativo del nivel de actividad del sector la cantidad de trabajadores formales, se observa una tendencia similar que la que resulta de considerar los movimientos de mercaderías en los DFU. La diferencia radica en que la caída en el empleo comienza a observarse luego de la de los movimientos de mercadería. La caída del empleo resultante de comparar el año 2016 con el año 2013 es de 21%.

⁷ En 1999 los movimientos de mercadería en DFU habían alcanzado los 37,5 millones de dólares mientras en el pico de la serie en el año 2011 alcanzó 378 millones de dólares.



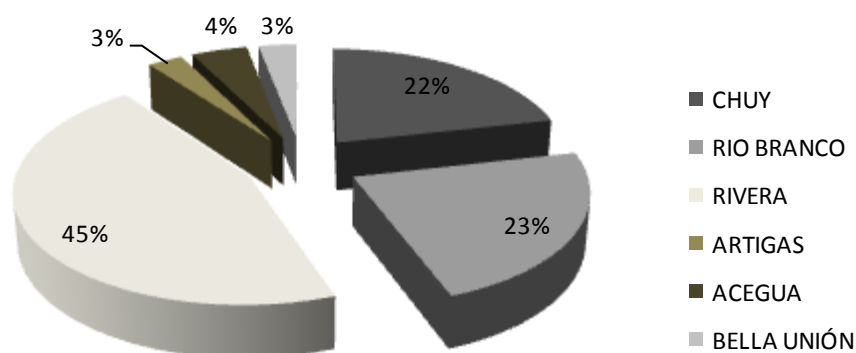
Gráfico 2
Evolución de la cantidad de trabajadores contribuyentes del BPS
En Free Shop de Frontera
1996 - 2016



Apertura por región

En el gráfico siguiente se muestra la estimación de la distribución de la actividad por localidades en el año 2016 cuantificada a partir de los movimientos en DFU. Las regiones de Rivera, Chuy y Río Branco se mantienen como los mercados predominantes, acaparando más del 90% de la actividad.

Gráfico 3.
Porcentaje de movimientos en los DFU por región
Año 2016



Fuente: En base a información proporcionada por CFS y estimaciones a con datos de BPS

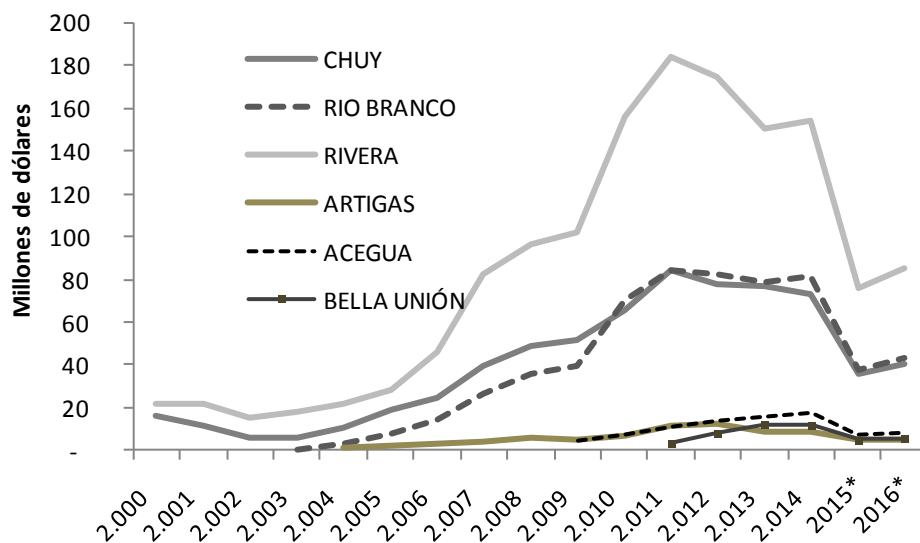
En términos dinámicos se puede apreciar una tendencia a la baja en la actividad de los free shops medida en dólares desde el año 2011. Esta tendencia había sido interrumpida en el año 2014 con un repunte de actividad y nuevamente, en 2016 se



observa un incremento en el movimiento en DFUs. Se espera que en el año 2017 el sector muestre un nuevo incremento en su actividad⁸.

La zona más afectada en cuanto al nivel de actividad es Rivera, aunque los free shop de Chuy y Río Branco han mostrado oscilaciones similares.

Gráfico 4.
Evolución del movimiento de mercadería en DFU
US\$ corrientes



Fuente: Elaboración propia en base a registros de aduanas (sistema Lucía)

4. Impacto en la recaudación fiscal de la actividad de los Free Shop

En esta sección se analiza el impacto de la actividad de FSF en el total recaudado por **DNA** y **DGI**. Se exponen los cuatro tipos de bienes que se comercian en los FSF, de acuerdo a sus diferentes formas de tributar:

- 1) Importados. Bienes que tienen origen en otro país y no se encuentran en la lista taxativa de productos del Decreto N° 355/001

⁸ En primer lugar, la recaudación de aduanas del Canon DFU ha alcanzado en los primeros 8 meses de 2017 casi el mismo valor que el que mostrara en todo el año 2016, según información de la DNA. Similares argumentos surgen de los registros impositivos (un incremento en el primer trimestre del 2017 respecto al primer trimestre de 2016 en este caso). Finalmente, en varias notas periodísticas disponibles en web se puede ver un cambio en la percepción de los propios empresarios sobre la actividad del sector en el año 2017.



- 2) Tránsitos. Bienes que son originarios de otro país y se encuentran en la lista taxativa del Decreto N° 355/001
- 3) Nacionales que pasan por DFU antes de ingresar a los FS. Estos bienes pagan canon y no pagan IVA (cigarros y vino).
- 4) Nacionales que llegan a los FS mediante diversos distribuidores locales, sujetos al régimen general de tributos.

4. 1. Dirección Nacional de Aduanas

A continuación se exponen los resultados del impacto de la actividad del sector en la recaudación de la DNA.

En el caso del primer tipo de bienes, dado que no entran bajo régimen de tránsito, los FS aportan por su venta los correspondientes impuestos a la importación en forma análoga al resto de los comercios del país que venden bienes importados. Este valor no pudo ser cuantificado al no contar con información de Aduanas al respecto.

Con respecto al segundo y tercer tipo de bienes mencionado, los comerciantes de FS pagan cánones a la DNA al retirar la mercadería de los DFU.

Los aportes a la DNA por concepto de cánones se estimó hasta el año 2003 aplicando un ratio de 12.5% sobre el valor en dólares de la mercadería ingresada a los DFU. A partir del año 2004 se cuenta con información efectiva de los cánones recaudados por la DNA. En el Gráfico 5 se muestra la evolución de los cánones pagados a DNA desde el año 2000.

A partir de los datos oficiales de recaudación de cánones y la información de movimientos en los DFU, se estima que el porcentaje efectivo de canon en el total de la mercadería comerciada ascendió a aproximadamente **12.8%** en 2016.

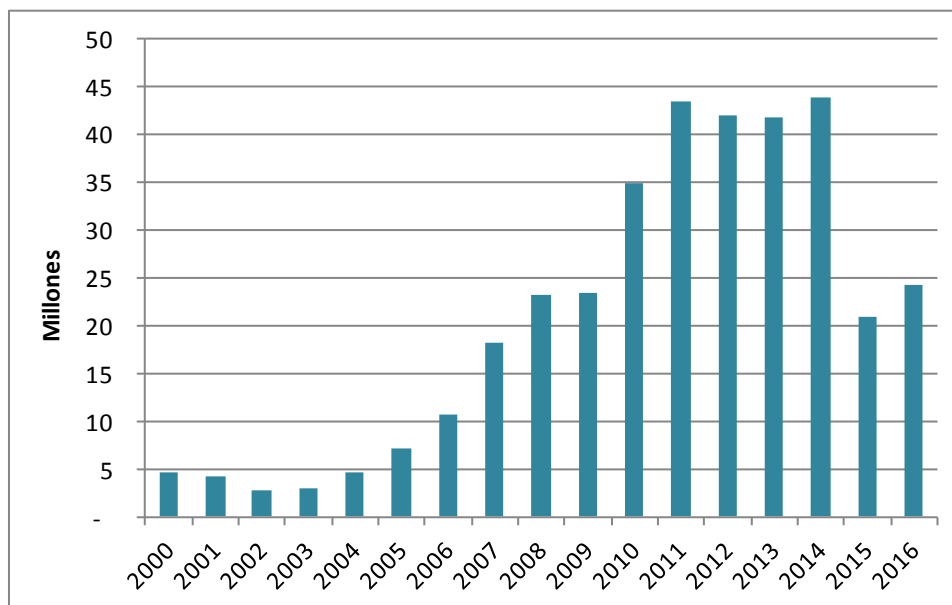
Para estimar el impacto de los cánones en la recaudación de la DNA, se utilizan las cifras de recaudación total sobre exportaciones publicadas en la página web de la Dirección para el año 2016. Los cánones del sector fueron un 46% de la recaudación del organismo por otras exportaciones del país.

Por otro lado, considerando todos los recursos genuinos de Aduanas, es decir, aquéllos tributos en los que el organismo generador es la DNA, los cánones representaron un 4.9% del total de recaudación genuina del organismo⁹.

⁹ Se consideran en el total los siguientes rubros de recaudación: Certificado VUCE, Certificados, Certificados derivados, Extraordinario, Gravamen arroz, Gravamen detracción, Guía de tránsito,



Gráfico 5
Evolución del pago de canon a la DNA (US\$ corrientes)



Fuente: Registros de la DNA, información de FS y estimaciones propias

4.2 Dirección General Impositiva

A partir de información proporcionada por DGI, se obtuvo la evolución del pago de los tributos asociados a la actividad comercial del sector y del conjunto de las actividades en los departamentos donde existe régimen de FSF. La información abarca el período desde el año 1999 hasta primer trimestre del año 2017 para los siguientes impuestos:

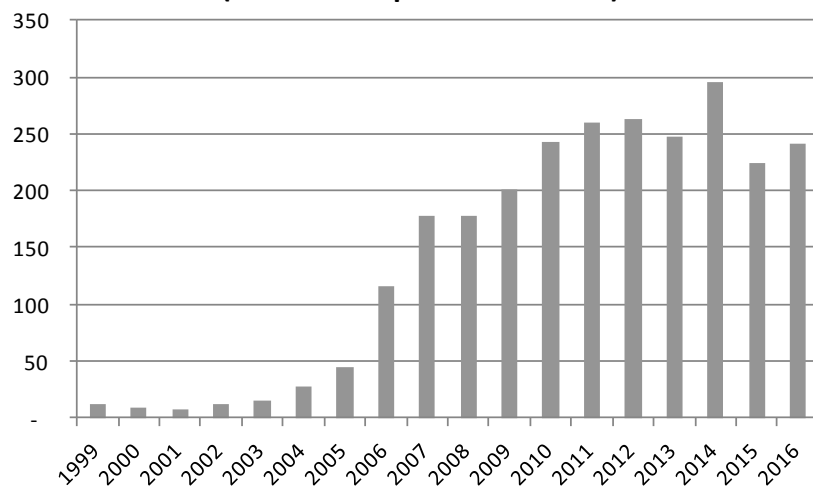
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto a la Renta de Actividad Económica (IRAE)
- Impuesto al Patrimonio (IPAT)
- Impuesto Específico Interno (IMESI).

La información referida a la recaudación de dichos impuestos a nivel nacional se encuentra disponible en la página web de la Dirección. El total de la información otorgada corresponde a la tributación por los cuatro tipos de bienes señalados al inicio.



El gráfico 16 muestra la evolución de los principales impuestos que este sector tributa a DGI (IVA, IPAT, IRAE e IMESI). En pesos corrientes, la serie mantuvo una tendencia creciente hasta el año 2012. A partir del año 2013 se puede ver que la serie no tiene una tendencia clara, decreciendo en los años 2013 y 2015 y aumentando en los años 2014 y 2016.

Gráfico 6
Evolución del monto total de IVA, IRAE, IP e IMESI pagado por FS de ciudades
fronterizas con Brasil
(Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a información de la DGI.

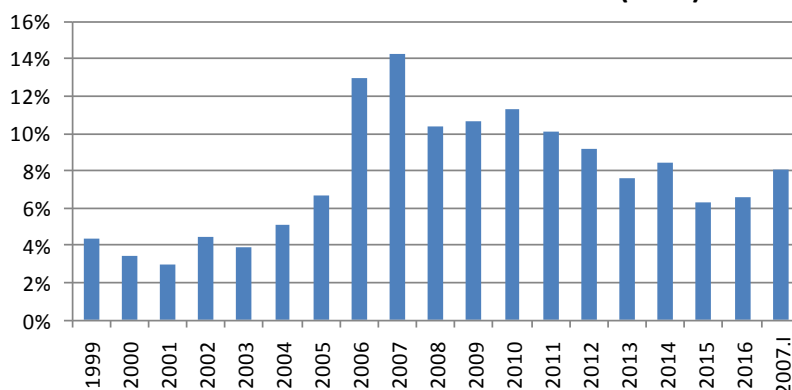
La información disponible para el año 2017 muestra un incremento en relación a igual período de 2016. Los primeros tres meses del año han mostrado un crecimiento de 28% en términos corrientes, respecto al primer trimestre de 2016. Este incremento se da tanto por el aumento de IVA como de IRAE.

Si se considera la recaudación de DGI de estos cuatro impuestos, el aporte de los FSF en 2016 fue de aproximadamente 6.5% de la recaudación de los Departamentos de Artigas, Rivera, Rocha y Cerro Largo, y 0,1% de la recaudación del total del país.

En el gráfico 7 se confirma la tendencia mostrada en el informe previo, sobre la similitud en la evolución de los impuestos que paga el sector y el de la economía en su conjunto.



Gráfico 7
Peso de la recaudación de los FS en ciudades fronterizas como porcentaje de la recaudación total de dichas ciudades. (En %)



Nota: 2017.I corresponde a la participación de la recaudación de free shops en el total de recaudación de los cuatro departamentos en el primer trimestre del año.

Fuente: DGI

4.3. Banco de Previsión Social

En el caso de las contribuciones al BPS no se cuenta con un indicador directo de su monto, no obstante, se emplean indicadores que pueden considerarse una aproximación, estos son la evolución de la cantidad de cotizantes y la evolución de los salarios (base imponible).

Se utiliza información proporcionada por BPS sobre cantidad de cotizantes dependientes de los free shops de frontera y los boletines estadísticos anuales que publica el organismo para estimar el peso del sector sobre la recaudación del Banco. Esta aproximación es razonable bajo el supuesto de que los aportes y el salario promedio del sector de los FSF es similar al del sector privado en su conjunto y al del sector de industria y comercio. Como referencia de qué tan razonable es ese supuesto, se puede considerar la relación entre los montos declarados en nómina por trabajador dependiente del sector FSF y la misma variable para todas las actividades de los departamentos donde existe el régimen. Esta relación es de 1,05 para el período 1997-2016, y 1,2 para el período 2010-2016, lo que hace suponer que es razonable utilizar la cantidad de cotizantes para aproximar el impacto en la recaudación¹⁰.

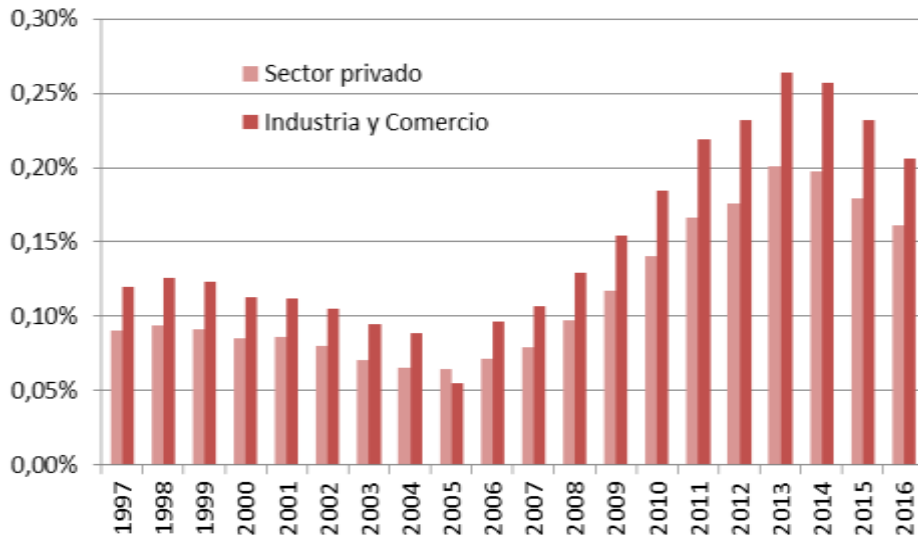
¹⁰ Estas tasas harían pensar que se subestima el impacto de los FS en la recaudación, sin embargo considerando que los salarios en el interior del país son más bajos que en la capital, en el conjunto de la actividad privada se podrían compensar dichos efectos.



A partir del año 2005 se ve un incremento importante en el impacto tanto en relación al sector privado en su conjunto como a las actividades de industria y comercio, pasando de cerca de 0,05% en el año 2005 a 0,2% y 0,25% respectivamente en el año 2013. Desde este último año el peso ha disminuido hasta llevar a poco más de 0,15% y 0,20% respectivamente en el año 2016.

Gráfico 8.

Peso de los cotizantes de FS en cotizantes totales de BPS del sector privado

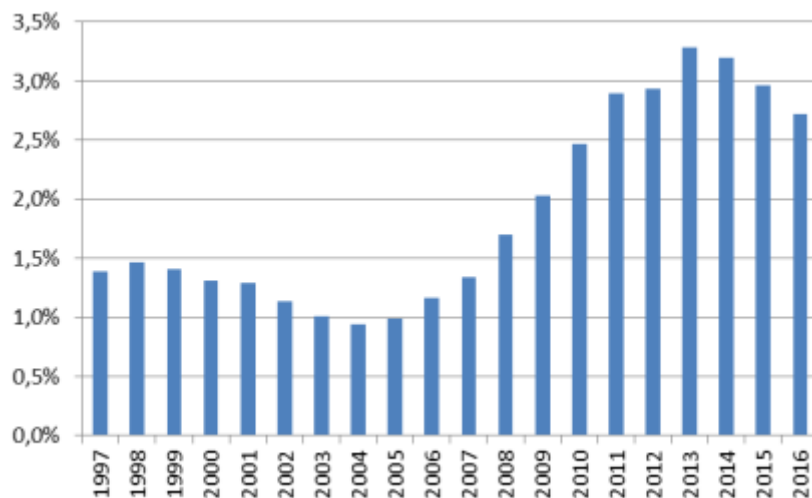


Nota: Sólo cotizantes dependientes

Si se compara con el peso en la recaudación en los departamentos la tendencia es similar aunque en distintos niveles. En 2016 el peso alcanzó a 2,7%, luego de un máximo de 3,3% en 2013.

Gráfico 9.

Peso de los cotizantes de FS en cotizantes de BPS de los departamentos con régimen FS



Nota: Sólo cotizantes dependientes



5. Impacto en el Empleo

5.1. Impacto Directo

Como toda actividad comercial el factor productivo más relevante es el trabajo. En este sentido, existen algunas deficiencias en las estadísticas disponibles para conocer la cantidad total de empleados en el sector. No obstante ello, para este informe, a diferencia de los anteriores, se pudo obtener información oficial de BPS sobre la nómina de empleados y el monto total de salarios nominales del sector (masa salarial).

Antes de avanzar con la información obtenida, vale hacer algunas precisiones. En primer lugar, los registros de BPS tienen como unidad de análisis las nóminas de empresas, lo que significa que si una misma empresa tiene sucursal en varios departamentos, esta figura como una única empresa, instalada en el departamento donde tiene la casa matriz. Esto impone limitaciones en el análisis por departamentos, ya que la información está sesgada.

En segundo lugar, la identificación del sector de interés, fue realizada de acuerdo al código CIIU con el que las propias empresas se registraron¹¹. Esto significa que si empresas que trabajan bajo el régimen de free shop como actividad adicional a otro tipo de comercio minorista, y están clasificadas en el BPS en el rubro de la otra actividad, no estarían siendo consideradas en el dato oficial. Por lo tanto, las cifras de las que se disponen subestiman el empleo total del sector, así como la cantidad de empresas que realizan esta actividad.

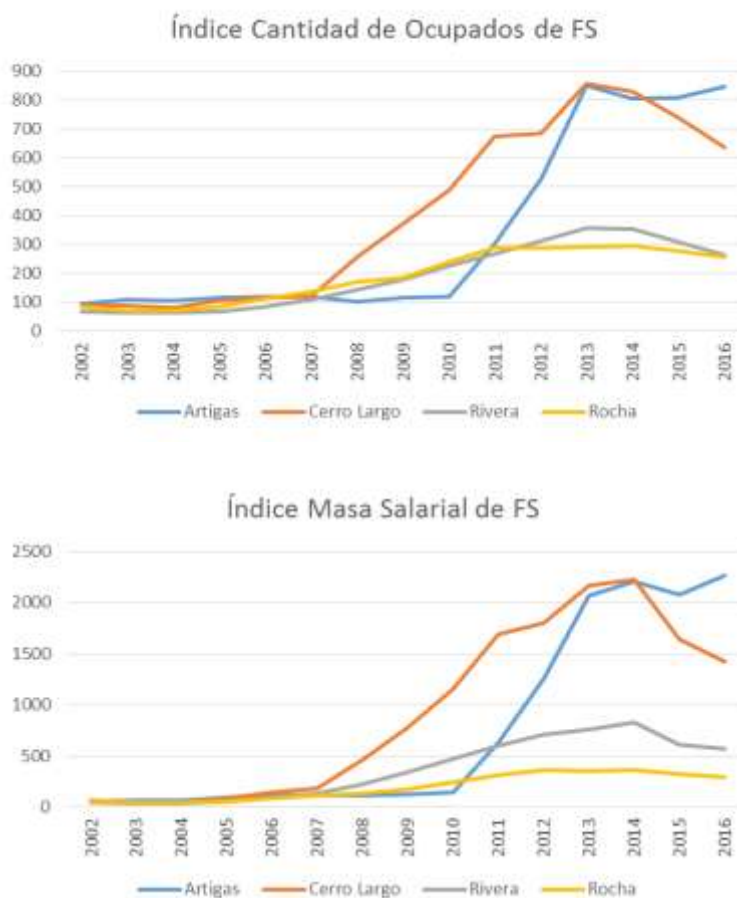
A partir de la información otorgada por BPS se analiza: la evolución de los trabajadores dependientes del sector y de la masa salarial pagada en él, la distribución del empleo del sector por departamento, el peso de los trabajadores dependientes del sector en el total de trabajadores del departamento, el peso de la masa salarial del sector en la masa salarial total del departamento, y por último, la relación entre el salario nominal promedio del sector y el del total del departamento. La masa salarial se refiere al producto de la cantidad de ocupados por el salario nominal que perciben, es el total de salario nominal pago a todos los ocupados del sector.

¹¹ CIIU 47115 (Comercio al por menor realizado por los free shops)



Gráfico 10

Índice Cantidad de Ocupados de FS e Índice de Masa Salarial de FS (base=1997)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

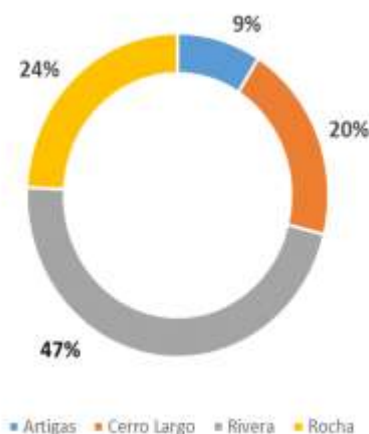
Los índices representados en los gráficos anteriores nos permiten observar la evolución de la cantidad de ocupados y de la masa salarial de los free shops desde 2002 hasta 2016 en los cuatro departamentos. En todos los departamentos el número de ocupados y la masa salarial del sector aumentan.

En líneas generales se observa un gran crecimiento por parte de Artigas y Cerro largo tanto del número de ocupado como de la masa salarial del sector (medidos en términos reales, o sea sin el efecto de la inflación), y por lo tanto, del salario nominal promedio del sector en términos reales. Es importante resaltar que los grandes aumentos de Artigas y Cerro Largo opacan la evolución de la masa salarial de Rocha y Rivera.

Para estimar la distribución del empleo por departamento para el sector también se utiliza información de BPS. El departamento que tiene más ocupados en el sector es Rivera seguido por Cerro Largo, Rocha y Artigas.



Gráfico 11
Porcentaje del empleo por departamento
Año 2016



Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

En el cuadro 1, se resume el impacto en la cantidad de ocupados de los FSF por departamento y para el conjunto de departamentos en los que están en actividad. Puede verse que el peso del empleo del sector en el total del empleo del departamento ha aumentado en el período para todos los departamentos y para el conjunto. Rivera es el departamento con más impacto en el total de empleo formal del departamento.

Cuadro 1
Peso de la actividad de FS en el empleo por departamento

	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Rocha	Total
2006	0,22%	0,61%	1,82%	1,67%	1,16%
2007	0,21%	0,60%	2,21%	1,90%	1,34%
2008	0,18%	1,13%	2,80%	2,14%	1,69%
2009	0,19%	1,53%	3,65%	2,19%	2,03%
2010	0,19%	1,92%	4,40%	2,65%	2,45%
2011	0,46%	2,54%	4,80%	2,96%	2,88%
2012	0,72%	2,39%	5,14%	2,68%	2,91%
2013	1,11%	2,92%	5,76%	2,68%	3,28%
2014	1,03%	2,78%	5,65%	2,71%	3,20%
2015	1,04%	2,53%	5,17%	2,66%	2,98%
2016	1,16%	2,19%	4,58%	2,51%	2,72%

Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

El cuadro 2 muestra el peso de la masa salarial de los free shop en el total de la masa salarial para cada departamento. Al igual que en el caso del empleo, el peso del sector ha aumentado en el período y en algunos casos es mayor a la participación del empleo, lo que da cuenta de un mayor salario promedio del sector al salario promedio del



departamento en esos casos. En el siguiente cuadro puede observarse la relación entre el salario promedio del sector y el salario promedio total para cada departamento.

Cuadro 2
Peso de la actividad de FS en la masa salarial por departamento

	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Rocha	Total
2006	0,18%	0,53%	1,67%	1,99%	1,18%
2007	0,15%	0,62%	2,19%	2,33%	1,45%
2008	0,13%	1,30%	3,10%	2,40%	1,93%
2009	0,14%	1,92%	4,59%	2,56%	2,56%
2010	0,13%	2,58%	5,67%	3,27%	3,24%
2011	0,52%	3,28%	6,07%	3,63%	3,72%
2012	0,89%	3,06%	6,28%	3,57%	3,77%
2013	1,32%	3,41%	6,22%	3,31%	3,84%
2014	1,29%	3,23%	6,29%	3,09%	3,73%
2015	1,21%	2,47%	4,93%	2,80%	3,02%
2016	1,38%	2,06%	4,74%	2,54%	2,82%

Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

En el caso de Artigas el salario promedio de los ocupados formales del sector era inferior al de los ocupados formales del departamento desde 2006 hasta 2011, donde esto se revierte (cuadro 3). En el resto de los departamentos el salario nominal promedio del sector es igual o superior al del departamento.

Cuadro 3
Relación entre el salario nominal promedio de los FS y salario nominal promedio del departamento

	Artigas	Cerro Largo	Rivera	Rocha	Total
2006	0,82	0,86	0,92	1,19	1,02
2007	0,69	1,04	0,99	1,23	1,08
2008	0,72	1,14	1,10	1,12	1,14
2009	0,70	1,25	1,26	1,16	1,26
2010	0,70	1,34	1,29	1,23	1,32
2011	1,13	1,29	1,27	1,23	1,29
2012	1,24	1,28	1,22	1,34	1,30
2013	1,20	1,17	1,08	1,24	1,17
2014	1,26	1,16	1,11	1,14	1,17
2015	1,17	0,97	0,95	1,05	1,01
2016	1,18	0,94	1,04	1,01	1,04

Fuente: Elaboración propia en base a información del BPS

Es importante tener en cuenta que el impacto de esta actividad se da en áreas geográficas con bajos niveles de ingreso per cápita, y en algunos casos altas tasas de desempleo. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro el ingreso per cápita promedio de estas localidades si bien se muestra creciente con respecto a 2009, sigue



siendo menor al del promedio general del país. Por otro lado, a pesar de que la tasa de desempleo ha disminuido en la mayor parte de estas áreas algunas de ellas presentan tasas de desempleo mayores a las del país.

Cuadro 4

Ingreso per cápita promedio (a precios de Julio 2016) y tasa de desempleo

Localidades ¹²	Ingreso per cápita promedio (2009)	Tasa de desempleo (2009)	Ingreso per cápita promedio (2016)	Tasa de desempleo (2016)
Bella Unión y otras	12.018	9,0%	18.331	9,1%
Chuy y otras	14.048	10,1%	19.482	9,2%
Artigas y otras	14.739	10,2%	18.231	6,5%
Rivera y otras	16.377	9,7%	18.411	7,8%
Río Branco y otras	12.020	5,7%	15.911	11,7%
Total País	22.458	7,7%	26.218	7,8%

Fuente: estimaciones propias a partir de ECH 2009 y ECH 2016 del INE.

Nota: en ECH no se dispone de información para la localidad de Aceguá.

Debe tenerse en cuenta que el empleo que se genera a través de esta actividad no es solo el de los puntos de venta de frontera. Si bien en términos generales es claro que la cantidad de personas que trabajan en dichas actividades es un número importante, debido a falta de datos oficiales y a la dificultad de relevarlos mediante la realización de una encuesta, no es posible determinar cuántas personas participan en las mismas.

En lo que respecta a las características de los trabajadores dentro de los FS, se puede señalar cuatro categorías de ocupación: vendedores, promotores (para los cuales se cuenta con capacitación, y existe una alta participación de empleo femenino), cadetes, cargadores, y personal administrativo; así como personal de limpieza y de seguridad (Barreiro y García, 1999).

En algunas tareas realizadas dentro de los FS sería sumamente relevante, para el buen desarrollo de la actividad, contratar personal capacitado técnica o profesionalmente.

¹² Bella Unión y otras: localidades entre 5.000 y 20.000 habitantes de Artigas

Chuy y otras: localidades entre 5.000 y 20.000 habitantes de Rocha

Artigas y otras: Artigas y otras (Cerro Ejido, Cerro San Eugenio, Cerro Signorelli (El Mirador), Pintadito)

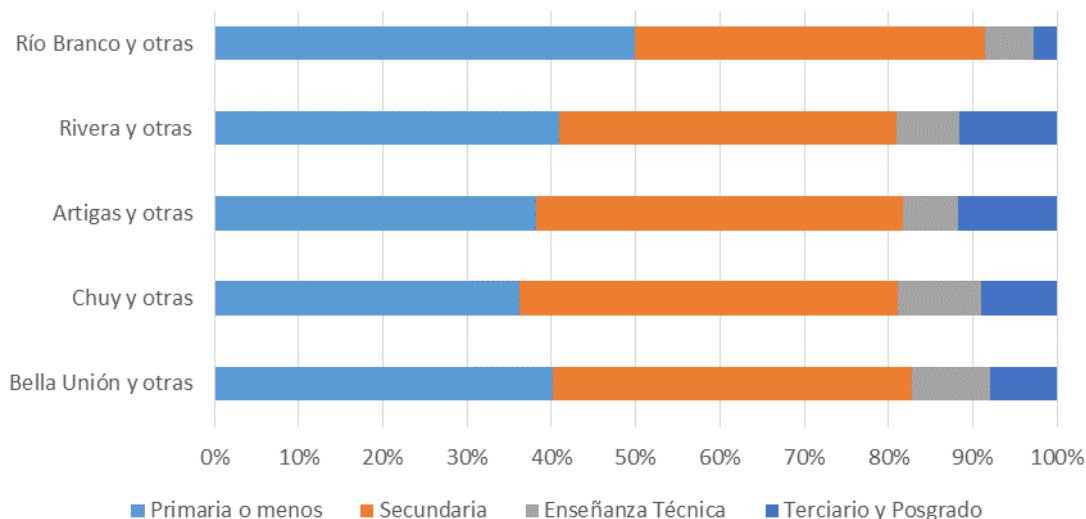
Rivera y otras: Rivera y otras (Lagunon, Mandubí, Santa Teresa, La Pedrera, Lagos del Norte)

Río Branco y otras: localidades entre 5.000 y 20.000 habitantes de Cerro Largo.

Esta definición es válida en todos los casos donde se brinda información de las distintas localidades a partir de la ECH.



Gráfico 12.
Años de educación formal- población mayor a 17 años.
Año 2016.^{20 13}



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2016

En el Gráfico 12 se puede observar la falta de personas mayores de 17 años con enseñanza técnica, nivel terciario y posgrado; presentando niveles similares al resto del interior e inferiores a Montevideo.

En algunas de las ciudades donde se encuentran los FS no existen en la actualidad centros de educación terciaria ni escuelas técnicas con el objetivo de formar a los alumnos en temas relacionados con idiomas, administración, computación y ventas; estas áreas resultan de gran relevancia en las tareas desarrolladas en el comercio. Una consecuencia de lo anterior es que la capacitación en muchos casos la realizan los propios FS.

5.2. Impacto Indirecto

Más allá del empleo que genera de forma directa, la actividad de los FSF impacta indirectamente en el empleo de las diversas ciudades donde se encuentran instalados. Atraídos por los FSF, concurren a las ciudades de Aceguá, Artigas, Bella Unión, Chuy, Río Branco y Rivera los llamados turistas de comercio. Estos no sólo consumen bienes en los FS sino también en los comercios aledaños, además de demandar servicios en rubros como restaurantes, hoteles y actividades turísticas principalmente.

Miranda (2010) señala que en Rivera, existen algunas tiendas grandes (sucursales de firmas nacionales de Montevideo) y algunos hoteles y restaurantes locales que captan el turismo que se orienta a los FS. Cataloga a estas actividades como las principales

¹³ La última información disponible para Aceguá es la del Censo 2011 que establece que el porcentaje de la población con: primaria o menos es 54%, secundaria 40,1%, técnica 1,2%, terciario y posgrado es 4,7%.



generadoras de empleo, estableciendo que su contribución es aproximadamente del 20% del total del departamento.

Como se mencionó en el apartado metodológico no existe información de actividad a nivel de Departamento y por ende tampoco a nivel de Localidad. Por este motivo no fue posible obtener de forma oficial datos sobre las empresas y número de ocupados de los sectores restaurantes, hoteles y comercio de dichas ciudades.

La información disponible a partir de las ECHs es el número de ocupados de algunas localidades por rama de actividad. En particular es interesante observar el empleo de la actividad comercial, restaurantes y hoteles.

A los efectos de poder captar la relevancia de sectores como restaurantes, hoteles y comercio en el total de la actividad, se investigó la estructura del empleo de las localidades en estudio en comparación con aquellas en las cuales la actividad turismo resulta importante y ciudades fronterizas con Argentina (de las cuales algunas cuentan con FS).

Cuadro 5.
Porcentaje de ocupados en el sector Hoteles dentro de cada localidad ^{20 14}

	2012	2016
Bella Unión y otras	0,0%	0,0%
Chuy y otras	0,5%	0,9%
Artigas y otras	0,3%	0,6%
Rivera y otras	1,4%	0,5%
Río Branco y otras	0,0%	0,0%
La Paloma y otras	3,1%	4,8%
Colonia del Sacramento	4,1%	4,2%
Fray Bentos y otras	1,5%	0,5%
Maldonado y otras	2,5%	4,6%
Paysandú y otras	0,7%	0,6%
Piriápolis y otras	5,3%	4,0%
Salto y otras	1,7%	2,1%
Punta del Este y otras	5,4%	7,2%
Total País	0,7%	0,9%

Fuente: ECHs 2012 y 2016.

Nota: en ECH no se dispone de información para la localidad de Aceguá.

¹⁴ La Paloma y otras: localidades menores a 5.000 habitantes de Rocha

Colonia del Sacramento: Colonia del Sacramento

Fray Bentos y otras: Fray Bentos y otras (Barrio Anglo, Las Cañas)

Maldonado y otras: Maldonado y otras (Barrio Hipódromo, Cerro Pelado, Los Aromos, Villa Delia, La Sonrisa)

Paysandú y otras: Paysandú y otras (Chacras de Paysandú, Nuevo Paysandú, Porvenir, San Felix, Esperanza)

Piriápolis y otras: localidades entre 5.000 y 20.000 habitantes de Maldonado

Salto y otras: Salto y Arenitas Blancas

Punta del Este y otras: Punta del Este y Pinares - Las Delicias

Esta definición es válida en todos los casos donde se brinda información de las distintas localidades a partir de la ECH.



Según los datos de la ECH el porcentaje de ocupados en el sector hoteles, es prácticamente nulo en Río Branco y Bella Unión, aproximadamente de 0,5% en Artigas y Rivera, y levemente superior en el Chuy, que presenta un número similar al del total país.

Es importante tener en cuenta que las localidades con mayor desarrollo de este sector son aquellas en las cuales existe una importante infraestructura y están preparadas desde ese punto de vista para recibir un mayor número de turistas (La Paloma, Piriápolis, Colonia, Maldonado y Punta del Este).

Cuadro 6
Porcentaje de ocupados en el sector Restaurantes dentro de cada localidad ^{20 22}

	2012	2016
Bella Unión y otras	2,1%	2,2%
Chuy y otras	2,6%	4,6%
Artigas y otras	2,5%	2,2%
Rivera y otras	3,1%	2,4%
Río Branco y otras	3,2%	3,5%
La Paloma y otras	2,1%	4,1%
Colonia del Sacramento	3,9%	5,6%
Fray Bentos y otras	3,9%	3,8%
Maldonado y otras	5,3%	5,6%
Paysandú y otras	3,1%	1,8%
Piriápolis y otras	5,3%	3,7%
Salto y otras	2,4%	2,7%
Punta del Este y otras	6,8%	5,2%
Total País	2,4%	2,7%

Fuente: ECHs 2012 y 2016.

Nota: en ECH no se dispone de información para la localidad de Aceguá.

Como se puede observar en el cuadro anterior el porcentaje de trabajadores del sector restaurantes para todo el país es **2,7%** para el año 2016. De las ciudades de interés, Chuy y Río Branco son las que cuentan con un porcentaje de trabajadores en restaurantes mayor al del resto de la economía; el resto presentan una proporción de trabajadores ocupados en dicho sector similar al del total de la economía.

En cuanto a la variación de dicho porcentaje con respecto a 2012 se puede apreciar que el porcentaje de ocupados en el total aumentó en Chuy y Río Branco, se mantuvo en Bella Unión y cayó en el resto de las localidades.

Por último, el importante número de brasileños que concurren a la zona genera un impacto indirecto en comercios aledaños. En el cuadro 7 se puede observar que en las ciudades donde se ubican los FSF la relación entre ocupados del sector comercio y el total de ocupados, es mayor o igual a los valores registrados para el total del país.



Cuadro 7

Porcentaje de ocupados en el sector Comercio dentro de cada localidad ^{20 22}

	2012	2016
Bella Unión y otras	14,2%	16,2%
Chuy y otras	20,3%	14,2%
Artigas y otras	11,6%	12,6%
Rivera y otras	18,1%	18,1%
Río Branco y otras	25,0%	18,9%
La Paloma y otras	8,2%	8,5%
Colonia del Sacramento	12,9%	8,2%
Fray Bentos y otras	12,6%	12,6%
Maldonado y otras	15,1%	15,1%
Paysandú y otras	11,9%	11,9%
Piriápolis y otras	21,8%	20,1%
Salto y otras	14,8%	13,8%
Punta del Este y otras	11,0%	9,0%
Total País	11,8%	11,7%

Fuente: ECHs 2012 y 2016.

Nota: en ECH no se dispone de información para la localidad de Aceguá.

Tanto en 2012 como en 2016 todas las localidades de interés en este estudio presentan igual o mayor porcentaje de ocupados en el sector comercio que el total del país. Bella Unión, Rivera y Chuy aumentaron la proporción de ocupados en el sector comercio mientras que Artigas y Río Branco descendieron. En 2016 las ciudades que presentan mayor porcentaje de ocupados en el sector comercio son Rivera y Río Branco.

Todas las ciudades presentan un porcentaje igual o mayor al del total país en las actividades de comercio y restaurantes, sin embargo el porcentaje de ocupados en el sector hotelero es bajo, denotando una debilidad de estas localidades para acoger al turismo de compra en la zona por más de una jornada.



6. A modo de síntesis

La actividad de los FSF presenta en los últimos años una marcada caída en términos generales, pero con señales de recuperación en el año 2016, que se estima se volverá a repetir en el año 2017 de acuerdo a información preliminar de los principales recaudadores oficiales.

Esta evolución ha estado fuertemente asociado a la situación económica de Brasil, en particular a la evolución de la actividad del vecino país, la política cambiaria y el ingreso de los hogares. En el contexto de la situación macroeconómica de un país es que se generan las expectativas de los agentes, y estas inciden en sus decisiones, entre las que se incluye las de consumo. Es así que la caída en el nivel de actividad de los FSF también se ve asociada a las expectativas de los consumidores y a la confianza de estos acerca del buen funcionamiento de la economía.

Tanto las proyecciones oficiales como las de organismos internacionales, aunque con valores diferentes dan cuenta de una leve recuperación de la economía brasilera para el 2017 y de un crecimiento mayor en el 2018.

Los índices de confianza de los consumidores y de los industriales también muestran un punto de inflexión positivo a partir del presente año.

Si los pronósticos se verifican el sector será capaz de consolidar su posición y seguirá contribuyendo a la generación de empleo formal en zonas del país en los que se presentan mayores tasas de desocupación, consolidando el aporte al financiamiento del Estado y contribuyendo al desarrollo de la industria nacional.



Bibliografía consultada

ART PNUD (2008a). *“Diagnóstico Económico Local. Artigas”*. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008a. Disponible en: www.arturuguay.org

-- (2008b). *“Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo”*. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008.

-- (2008c). *“Diagnóstico Económico Local. Rivera”*. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008.

Campbell, Jeffrey y Lapham, Beverly. “Real exchange rate fluctuations and the dynamics of retail trade industries on the U.S.–Canada border”. Working Paper 8558, National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, 2001. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8558>

Dirección Nacional de Aduanas (2012) "Informalismo, evasión y recaudación" ADM 6-6-2012. www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/9850/1/adm_6-6-2012.ppt

Rodríguez Miranda A. (2010) *“La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local”*, en Ampudia R. L., y M. Limas Hernández (2010) (Coordinadoras) Nóesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades: Desarrollo: enfoques y desafíos. Vol 19, número 37, Enero-Junio 2010. Universidad Autónoma de Ciudad de Juárez. ISSN 0188—9834

Rodríguez Miranda A. (2012) *“Desarrollo sectorial o desarrollo territorial en economías locales interiores? El caso de Rivera en Uruguay”*. Ponencia para las III Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, agosto 2012, Uruguay.



ANEXO 1. Legal

Situación del trámite parlamentario del Fondo para la Financiación de Proyectos de Desarrollo y Servicios Turísticos

Luego de la discusión en comisión que se realizara en Abril de 2011, en el que la mayoría de los diputados presentes apoyó las intenciones del proyecto y promovió ampliar la discusión con otros actores involucrados (en particular con MEF y OPP), se envió la versión taquigráfica al MEF. A principios de 2012 se recibió una comunicación afirmando que existen algunas modificaciones a realizar eventualmente en caso de convertirse en proyecto de ley. A partir de dicho momento, hasta el presente, no han existido avances por haber estado la atención parlamentaria centrada en temas de Rendición de Cuentas y otros. No obstante, el diputado entiende que existen posibilidades de discutir nuevamente y votar en plenario antes de fin de año.

Las opciones, una vez discutidas en plenario de diputados y aceptado, son enviar la propuesta al MEF como Minuta de Comunicación del Poder Ejecutivo, y que en dicho Ministerio hagan las correcciones correspondientes y lo planteen como proyecto de ley ante el Legislativo, a partir de lo cual seguiría el curso normal de proyectos de ley.

En 2015 se volvió a generar una carpeta con el proyecto "Fondo para la Financiación de Proyectos de Desarrollo y Servicios Turísticos" de iniciativa legislativa. De acuerdo a la información disponible en dicha carpeta el proyecto fue presentado por varios legisladores del interior y todos del Partido Nacional. La resolución con fecha marzo de 2015 fue que: "habrá que consultar al Poder Ejecutivo con relación a este tema porque en la iniciativa se plantea que este Fondo se constituirá en el Ministerio de Economía y Finanzas con los aportes que realizan mensualmente los "free shops". Luego de una rápida lectura de este proyecto puedo decir que es de los que necesita iniciativa del Poder Ejecutivo."



Proyecto de Ley relacionado al turismo

Comisión de
Hacienda
[Carpeta N° 253 de
2010](#)

Repartido N° 311
Agosto de 2010

FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO Y SERVICIOS TURÍSTICOS

Creación

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Régimen de los "free shops" instalados en varias ciudades de la República no solo han constituido un factor de desarrollo general e incrementado la ocupación, sino que son una fuente de ingresos importante para el Erario Público Nacional.

En ese contexto entonces, parece clara la necesidad de tomar medidas tendientes a la óptima utilización de los recursos por ellos producidos, tratando de diversificar sus destinos.

Es claro que las distintas Intendencias de los departamentos en los que funcionan los "free shops", carecen de recursos suficientes para mejorar sus departamentos y prácticamente les es imposible destinar fondos para inversiones que no sean absolutamente imprescindibles.

Así entonces es que surge la idea de buscar soluciones económicas que redunden en beneficio de todos. La propuesta legislativa que presentamos, tiende precisamente a eso.

Siguiendo la línea de pensamiento expresada, aparece entonces el mecanismo que esta ley trata de implementar para así tener una fuente cierta y continua de recursos, destinados a proyectos de inversión y desarrollo turístico.

Con estos proyectos, como decíamos, no solo se incrementara la concurrencia de turistas, especialmente de países fronterizos, sino que además aumentará el empleo y lo que es fundamental, dotará a los departamentos de frontera de una mejor infraestructura que determinará una mejora en los servicios, un mayor flujo de turistas y un aumento del comercio.

Podrá argumentarse que los fondos que el Poder Ejecutivo recibe de los "free shops" son destinados a rentas generales, rentas que benefician a la sociedad toda, pero sin embargo, si hacemos una ecuación sencilla, el hecho que dicha Secretaría de Estado vierta a los departamentos destinatarios las sumas en el proyecto propuestas, no verá menguados los mismos dado que, por un lado, al implementarse proyectos de inversión, recibirá los aportes



que los mismos efectúen y por otro, mejorará el nivel de vida e infraestructura Departamental, lo que determinará mayor concurrencia de público a dichos lugares, aumentará el turismo y con ello seguramente el aumento de la tributación dará un resultado positivo a las finanzas públicas.

Montevideo, 2 de agosto de 2010.

GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Créase en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas el "Fondo para la Financiación de Proyectos de Desarrollo y Servicios Turísticos" destinado a realizar inversiones en los departamentos en los que existen las tiendas destinadas a la venta de mercaderías nacionales y extranjeras libres de impuestos ("Tax free shops"), autorizadas por el [Decreto-Ley Nº . 15.659](#), del 10 de octubre de 1984.

Artículo 2º.- Dicho Fondo se integrará con un porcentaje de los aportes que de acuerdo a lo establecido por el artículo 14 del Decreto Nº 390, modificativas y concordantes, vierten los referidos comercios al Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas).

Artículo 3º.- El capital del Fondo que se crea por la presente ley estará integrado por un monto del 30% (treinta por ciento) de los aportes que realizan mensualmente los "tax free shops" y que depositará el Ministerio de Economía y Finanzas en una cuenta que a tales efectos se abrirá en el Banco de la República, y se distribuirá proporcionalmente entre cada uno de los departamentos en que funcionan los "free shops".

Artículo 4º.- Los proyectos a implementarse deberán ser propuestos por las Intendencias Departamentales en las que estén instalados las referidas tiendas y aprobados por Decreto del Poder Ejecutivo.

Artículo 5º.- El Ministerio de Economía y Finanzas deberá informar a cada Intendencia en forma anual sobre el capital existente en el Fondo que se crea por la presente ley y sobre los montos invertidos en los proyectos y servicios realizados en cada departamento.

Montevideo, 2 de agosto de 2010.

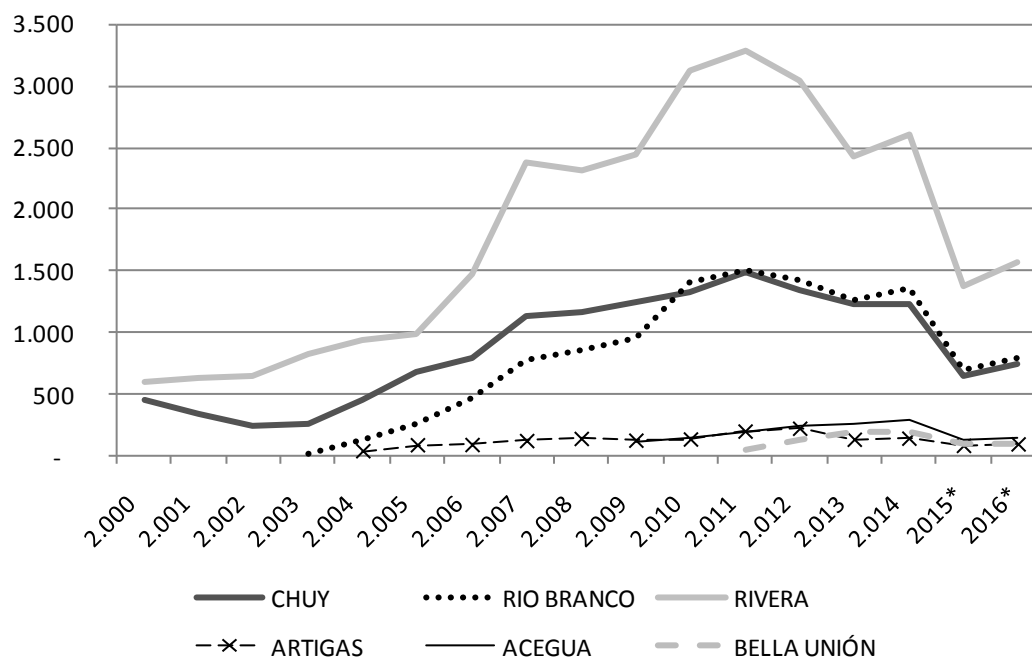
GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera



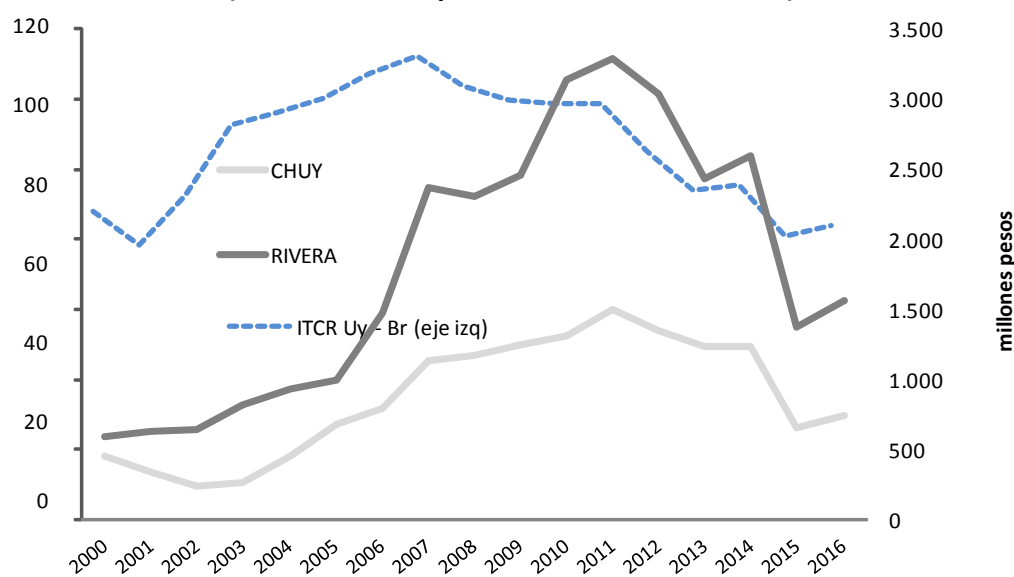
ANEXO 2. Estadístico

En los siguientes gráficos se presentan los gráficos 5 en pesos constantes.

**Gráfico A1. Evolución del movimiento de mercadería en DFU
(millones pesos constantes del 2010)**

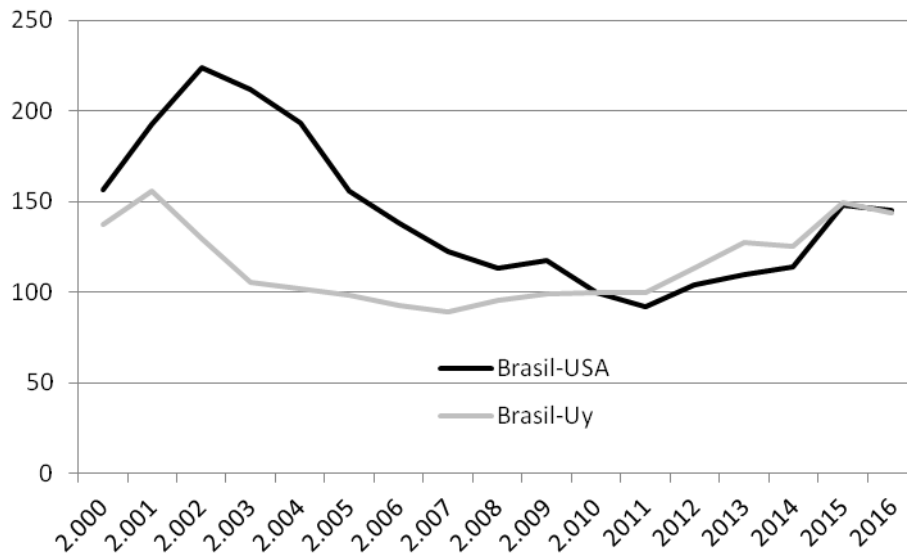


**Gráfico A2. Evolución de competitividad con Brasil y movimientos en DFU
(en millones de pesos constantes del 2010)**





A3. Evolución del Real frente al Dólar USA y frente al Peso uruguayo



Fuente: en base a BCB y BCU (2010=100)

Gráfico A4. Evolución del monto total de IVA, IRAE, IP e IMESI pagado por FS de ciudades fronterizas con Brasil (pesos constantes de 1999)

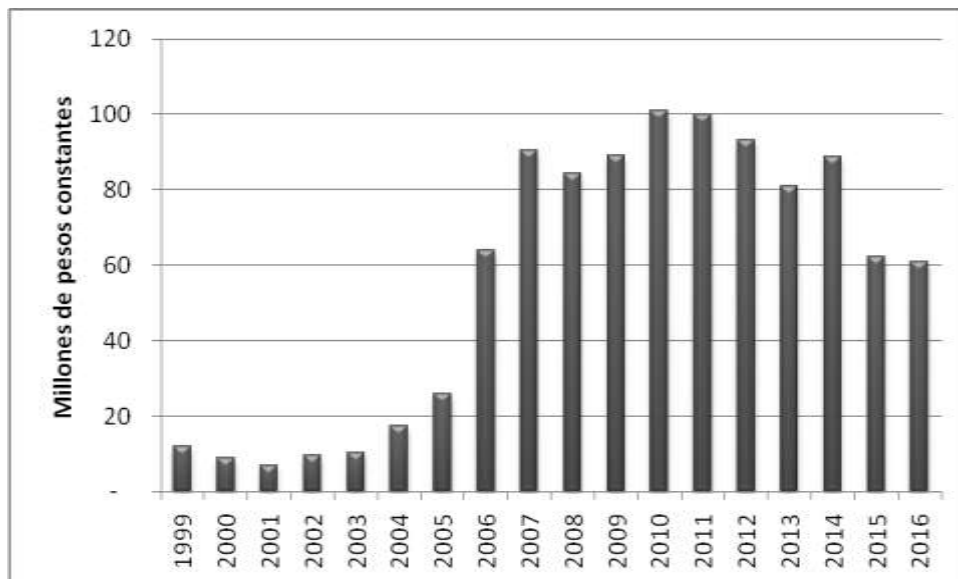




Gráfico A5. Evolución del peso de los free shop en la recaudación total de DGI

