

## **Señores miembros de la Comisión de Hacienda... de la Cámara de Diputados.**

La CZFUY agradece la invitación a efectos de brindar su posición respecto de los proyectos modificativos de la Ley de Zonas Francas No. 15.921, que están a estudio de esta Comisión.

### **1. Postura general de la CZFUY.**

La Comisión tiene a estudio dos proyectos referidos a las zonas francas.

El primero de ellos cuenta ya con media sanción de la Cámara de Senadores.

El segundo está conformado por los artículos 254 a 260 del Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas que fueron desglosados del mismo y que serán tratados por la Cámara de Diputados conjuntamente con el primer proyecto.

1. En relación al primero, si la Cámara de Diputados considera aprobarlo, la CZFUY no tendría comentarios en general para realizar; salvo en lo atinente al artículo que hace referencia al personal extranjero en zona franca, que no recoge nuestra aspiración, oportunamente consensuada con el MEF.

En efecto, la norma hoy vigente, art. 18 de la ley 15.921, determina que los usuarios deberán emplear trabajadores ciudadanos uruguayos en un mínimo del 75%, facultando al PE a disminuir dicho porcentaje en casos excepcionales y atendiendo a la naturaleza de la actividad y razones de interés general.

La aplicación práctica de este artículo 18 ha sido y es problemática, burocratizándose con el paso de los años, lo que complica a las empresas del exterior, debido a que no encuentran en el País, sobre todo en el Sector Servicios, suficiente personal uruguayo especializado. Es así que el trámite para autorizar la disminución de personal nacional al 50% es cada día más complejo y lento, poniendo a las empresas en riesgo de perder la calidad de usuario. Situación gravísima a la que se exponen los actuales usuarios de Zonas Francas. Para que se entienda mejor, actualmente el Poder Ejecutivo concede las autorizaciones, para operar con el 50% de personal nacional, por plazos muy cortos. Esto significa que una empresa X que posee 40 empleados, y que tiene 15 empleados extranjeros, lo que significa que tiene un 62,5% de personal nacional, solicita regularizar esta situación. Obviamente debería tener un 75% de personal nacional.

A efectos de que este cuerpo tome la decisión más conveniente queremos dejar en claro los argumentos fuertes que deberían considerarse para analizar este tema. En incontables casos, el tipo de empresas que viene al Uruguay a desempeñar actividades de servicios, requiere de personal aggiornado a las exigencias que hoy esas empresas exigen. Hoy sabemos todos que se debe contar con altos conocimientos en tecnologías de la información, funcionamiento de los mercados de valores y de las transacciones internacionales de bienes, etc. Uruguay se ve muy beneficiado con la incorporación de personal especializado y con el know how que puede trasladar a personal nacional. Debe tenerse en cuenta que el beneficio del no pago de la Seguridad Social a nuestro sistema por parte de estos trabajadores, no significa más que una ayuda a estas

empresas para proceder al traslado de personal del exterior, costo que no significa gasto alguno para nuestras instituciones de la Seguridad Social, ya que se renuncia a todos los beneficios que nuestro país pudiese dar a estos trabajadores. En todos los casos que conocemos hay un alto costo de traslado de personal: pasajes para toda la familia, alquileres de casas o departamentos a cargo de las empresas, y remuneraciones más altas, llevan a que este personal genera demanda a su vez de servicios de todo tipo, consumo interno, así como pago de colegios, pago de gastos de la salud, compra de automóviles, etc., derramando de esta forma muchos beneficios a la economía nacional.

En la actualidad, el Poder Ejecutivo concede frecuentemente sólo 6 meses para que se vuelva a disponer del 75% de personal nacional. Es por ello que las empresas deben solicitar la renovación de esa autorización, ya que no es posible ni razonable que se exija que se haya resuelto el problema de esa excepción en seis meses. Por lo tanto, es seguro que se va a solicitar antes de ese período una prórroga de la autorización concedida oportunamente. Nuevamente el Poder Ejecutivo demora esa renovación y el personal y la empresa quedan en falta, poniendo en riesgo la calidad de usuario y la permanencia de ese personal extranjero que no sabe si permanece en el País o debe retirarse, con su familia y los perjuicios del caso, creándose una inestabilidad que no le hace bien al prestigio del País ni al inmigrante que está en una situación totalmente inestable.

El proyecto votado por el Senado modificó el art. 18 en los siguientes términos:

4

*"Este porcentaje podrá ser reducido transitoriamente previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a realizar, situaciones de inicio o ampliación de actividades, razones de interés general y la consideración del conjunto de los objetivos previstos en el artículo 1º de la presente ley. En estos casos, el Poder Ejecutivo podrá requerir a los usuarios la implementación de planes de capacitación de trabajadores con el objeto de alcanzar el porcentaje mínimo respectivo.*

*No obstante lo previsto en el inciso anterior, en el caso de las actividades de servicios, el Poder Ejecutivo podrá reducir el porcentaje mínimo requerido hasta un 50% (cincuenta por ciento), por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo, cuando la naturaleza del negocio desarrollado así lo requiera y procurando siempre los mayores niveles de participación factibles de ciudadanos uruguayos.*

*La solicitud al Poder Ejecutivo para reducir los porcentajes de nacionales en la actividad deberá ser contestada en sesenta días desde el día de la solicitud. En caso de no hacerlo, se entenderá por aprobada la solicitud".*

Como vemos, el artículo sancionado por el Senado autoriza la disminución del personal nacional hasta en un 50%. Esto debemos destacarlo. Pero, se está dando un paso atrás respecto a lo que establece el art. 18 de la ley 15.921, que partiendo de un 75% de personal nacional, determina que el Poder Ejecutivo pueda disminuir este porcentaje, sin establecer límite alguno. Quiere decir que con la redacción propuesta el Poder Ejecutivo tendrá menos libertad. Se moverá entre el 75% y el 50%, mientras que con la

redacción actual puede disminuir el 75% al porcentaje que estime conveniente. Lo que sí se mantiene en la redacción actual es que la excepción sea autorizada por el PE. Lo positivo del artículo proyectado es que se establece el efecto positivo del silencio. Si el PE no se pronuncia dentro del plazo de 60 días, la solicitud se dará por aprobada. Entendemos que tampoco esta solución contribuirá a agilizar el trámite, porque la Administración siempre podrá requerir datos que alarguen el plazo referido.

Esta no fue la fórmula consensuada por la CZFUY con el PE: la fórmula consensuada fue que *en el sector servicios el porcentaje requerido se llevaría al 50% por el plazo del contrato.*

Por tanto, la CZFUY solicita a la Comisión que se sustituya el artículo votado respecto del sector servicios, por el siguiente:

"No obstante lo previsto en el inciso anterior, en el caso de las actividades de servicios, el porcentaje mínimo requerido será del 50% (cincuenta por ciento), por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo, cuando la naturaleza del negocio desarrollado así lo requiera y procurando siempre los mayores niveles de participación factibles de ciudadanos uruguayos".

## **2. Los artículos 254 a 260 desglosados del proyecto de ley de Rendición de Cuentas**

Los arts. 254 a 250 fueron desglosados del proyecto de ley de rendición de cuentas y remitidos a esta Comisión para su tratamiento dentro del proyecto de ley votado por el Senado, seguramente por regular ambos proyectos la materia zonas francas.

2.1 Como comentario general, cabe señalar que los arts. 254 a 260 fueron justificados por el MEF a la CZFUY y Explotadores como necesarios para cumplir con requerimientos de la OCDE, básicamente en atención a las normas BEPS, a la transferencia de utilidades de empresas de países miembros a jurisdicciones de mejores facilidades fiscales, lo que se materializa en sociedades sin sustancia real, precios de transferencia, etc.; si bien la CZFUY considera que los artículos en cuestión no tendrían relevancia en las normas BEPS, no opinará sobre el punto.

2.2 El artículo 257 del Proyecto de Rendición de Cuentas si merece observaciones, las que en su momento fueron analizadas con el Ministerio de Economía.

Veamos el artículo 257:

**ARTÍCULO 257.-** Agrégase a la Ley No 15.921, de 17 de diciembre de 1987, los siguientes artículos:

*"ARTÍCULO 16 BIS.- Los usuarios de zona franca directos e indirectos con contratos en curso de ejecución que carecieren de plazo establecido o cuyo plazo excediere el aludido en el artículo anterior o se hubieran establecido a su respecto prorrogas automáticas, deberán presentar dentro del término de un año desde la reglamentación de la ley, para su aprobación por el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio, documentación e información actualizada sobre la empresa y el plan de negocios en curso que permita evaluar su viabilidad económica y financiera y su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1º de la presente ley.*

*Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios, cuando no se constatará la contribución a que refiere el inciso anterior, la resolución del Área Zonas*

*Franca de la Dirección General de Comercio deberá establecer un nuevo plazo de autorización del contrato, el cual no podrá exceder el 30 de junio de 2021.*

*En el caso de los usuarios directos e indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, sus contratos quedaran rescindidos de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021."*

#### Comentarios.

Los párrafos segundo y tercero de este artículo resultan ser claramente perjudiciales para la CZFUY por ser, a nuestro juicio, contrarios al orden jurídico y a preceptos constitucionales. Entregamos a la Comisión, informe elaborado por el Dr. Martín Risso, sobre la constitucionalidad del Art. 257

1. El inciso primero del artículo resulta ser razonable, en la medida que no afecta los contratos anteriores a la ley con plazo vigente, tratándose de la obligación de presentar documentación actualizada de la empresa.

2. Sin embargo, el inciso segundo del artículo 257 lesiona los derechos del usuario de zonas francas, dado que habilita la modificación de contratos vigentes, aprobados bajo el régimen de la ley 15.921. En efecto, le impone al Área de Zonas Francas (AZF) el dictado de una nueva resolución de autorización con plazo hasta el año 2021, dejando sin efecto (art.16 BIS) el plazo del contrato en curso. Se fija un plazo administrativo nuevo sin saber por qué se establece en forma arbitraria la fecha del 30 de junio de 2021.

De aprobarse este artículo tal como está redactado se estará afectando el plazo del contrato, que a su vez marca la vigencia de las exoneraciones tributarias del usuario. Ello implica claramente un cambio legislativo que acarreará responsabilidad para el Estado en la modificación de la ley 15.921.

Asimismo, para un inversor que se ha instalado en la zona franca firmando un contrato a 15 años con actividad comercial o de servicios ya no tendrá la certeza de que ese plazo se respete, sino que todo dependerá de los criterios

del Poder Ejecutivo. Y eso, ciertamente, afectará el clima de certeza jurídica en el régimen franco, en el respeto a las reglas de juego, que si hoy se cambian para contratos en marcha, nada garantiza que eso no vuelva a suceder.

3. Como señalamos, el inciso segundo del art. 257, ubicado en un artículo que regula contratos en curso de ejecución a la fecha de sanción de la nueva ley, establece que:- *"Para el caso de usuarios cuyo **plan de negocios** tenga por objeto la realización de **actividades comerciales o de servicios**, cuando **no se constatare la contribución** a que refiere el inciso anterior, la **resolución del Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio deberá establecer un nuevo plazo de autorización del contrato, el cual no podrá exceder el 30 de junio de 2021**".*

Ello contraviene el orden jurídico y claros principios inherentes al mismo.

Porque el inciso segundo del art. 257 pretende regular actos y contratos nacidos bajo otro régimen legal, desconociendo así la *vigencia de la ley en el tiempo*, aplicando *sanciones a situaciones regidas por una ley anterior*, por la vía de dictar una nueva autorización del contrato con un plazo que no podrá exceder del 30 de junio de 2021, este inciso segundo estaría habilitando la *revocación tácita de una autorización administrativa vigente*, quedando así sin efecto el plazo acordado, autorizado y en ejecución.

Ello no es acorde a derecho, dado que la Administración no puede revocar un acto de autorización otorgado por un plazo determinado que no ha caducado. Al mismo tiempo, la sustitución de la autorización vigente por una nueva autorización afectará derechos adquiridos y será susceptible de generar la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios.

Al respecto y para comprender la situación que genera el inciso segundo del art. 16 BIS, debe distinguirse el contrato del acto de autorización; aclarando que, si bien la ley 15.921 habla de "aprobación" del contrato, en realidad se trata de un acto de "autorización" como lo sostiene la doctrina (Xavier de Mello, Explotadores y Usuarios de Zonas Francas, pág.32), lo que se reafirma en el

Decreto 454/988, y el propio proyecto de ley de rendición de cuentas utiliza el término "autorización".

4. En resumen, el inciso segundo del art. 16 BIS, en cuanto revoca tácitamente la autorización vigente y la sustituye por una nueva autorización en detrimento del usuario con contrato vigente, es contraria a derecho y susceptible de generar la responsabilidad del Estado: como lo sostiene la doctrina, un **acto de autorización no puede ser revocado si la autorización se concedió por un plazo determinado y éste está vigente** (Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, num. 257).

Siendo, además, que la revocación de la autorización con plazo no estaría fundada en razones de *legitimidad*, sino en razones de *mérito o conveniencia*, pues lo que habilitaría el dictado de una nueva autorización sería la decisión del ente estatal de que **"no se constatará la contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1º. de la presente ley"**, lo cual implica un juicio de valor sobre cuestiones de hecho y no una cuestión de legitimidad.

5. Por otra parte, ordenar al Poder Ejecutivo dictar una nueva autorización para un contrato con autorización vigente, equivale a aplicar una norma a situaciones configuradas en fecha anterior a la nueva ley, lo que *lesiona derechos adquiridos* y otorgados por una ley anterior; y por esa vía se deja *sin efecto la exoneración tributaria por el plazo que se revoca*, lo que compromete la *responsabilidad del Estado por daños y perjuicios*: *reducir el plazo de la autorización implicaría quitar retroactivamente exoneraciones tributarias y demás beneficios legales al usuario*, desconociendo principios legales y constitucionales.

7. En conclusión, **solicitamos se elimine o modifique del proyecto de Ley de Rendición de Cuentas el inciso segundo del art. 16 BIS.**, manteniendo incólume el respeto a los contratos y derechos adquiridos.

8. También solicitamos se elimine o modifique el inciso tercero del art. 16 BIS en cuanto dice que: **"En el caso de los usuarios directos e indirectos que**

***no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, sus contratos quedarán rescindidos de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021."***

Por los argumentos hasta aquí expuestos y porque resultaría absolutamente contrario al principio de la *proporcionalidad* de la sanción o pena que, por no presentarse dentro del plazo de un año de dictada a reglamentación de la ley, el contrato de usuario quede rescindido de pleno derecho a partir del 30 de junio de 2021.

**A los efectos de subsanar los problemas esgrimidos, en su momento se envió al Poder Ejecutivo el siguiente texto sustitutivo:**

**ARTÍCULO 257.-** Agrégase a la Ley No 15.921, de 17 de diciembre de 1987, los siguientes artículos:

*"ARTÍCULO 16 BIS.- Los usuarios de zona franca directos e indirectos con contratos en curso de ejecución que carecieren de plazo establecido o cuyo plazo excediere el aludido en el artículo anterior o se hubieran establecido a su respecto prórrogas automáticas, deberán presentar dentro del término de un año desde la reglamentación de la ley, para su aprobación por el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio, documentación e información actualizada sobre la empresa y el plan de negocios en curso que permita evaluar su viabilidad económica y financiera y su contribución al cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 1º de la presente ley.*

*Para el caso de usuarios cuyo plan de negocios tenga por objeto la realización de actividades comerciales o de servicios, cuando se constatare fehacientemente en base a parámetros objetivos referidos a la actividad del usuario que éste no contribuye al cumplimiento de los objetivos a que refiere el inciso anterior, el Poder Ejecutivo mediante resolución fundada podrá establecer un plazo de autorización de la calidad de usuario conforme lo establezca la reglamentación. A los efectos de la resolución fundada el Poder Ejecutivo deberá tomar en cuenta, entre otros elementos, el nivel empleo o la calidad del mismo, los activos asignados a la actividad, las funciones y los riesgos asociados, relacionados con la actividad del usuario. La impugnación*

de la resolución mediante los recursos administrativos correspondientes tendrá efecto suspensivo.

En el caso de los usuarios directos e indirectos que no se presentaran conforme a lo establecido en el presente artículo, el Área Zonas Francas dispondrá la suspensión de la autorización vigente por un plazo de noventa días. Vencido ese plazo sin que el usuario haya presentado la información y documentación a que se refiere el inciso primero, el Área Zonas Francas de la Dirección General de Comercio procederá a la revocación de la autorización del contrato de usuario, por el procedimiento que establecerá la reglamentación

Dicho texto sustitutivo no fue acogido por el Poder Ejecutivo; y si bien el sustitutivo mejora la redacción del art. 257 a estudio de la Comisión, la CZFUY entiende que los incisos segundo y tercero deben eliminarse o modificarse de forma tal que garanticen el respeto a los contratos.

3.3. El art. 260 regula el comercio al por menor, reiterando con una variante el texto del proyecto votado por el Senado.

Dice así:

Artículo 260.- Sustitúyese el inciso primero del artículo 37 de la Ley Nº 15.921, de 17 de diciembre de 1987, por el siguiente: "No se permitirá el comercio al por menor dentro de las zonas francas en las actividades a realizar por los usuarios directos e indirectos, **ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo**. Esta prohibición no comprenderá la provisión de bienes y servicios entre usuarios o entre usuarios y explotadores de las zonas francas. Asimismo, aquellas actividades comerciales o de servicios destinadas a satisfacer el consumo final de bienes y servicios por parte del personal de las zonas en oportunidad de realizar su actividad laboral dentro de las mismas, que realice el explotador o contrate

*con terceros no usuarios y que resulten necesarias para la realización de las actividades de la zona, no se encuentran comprendidas en la prohibición".*

Este art. 260 es innecesario e inconveniente.

Innecesario porque el punto ya está regulado en el proyecto de ley votado por el Senado, casi con el mismo contenido.

Y decimos "casi" porque el art. 260 contiene un agregado francamente inconveniente, que es el siguiente: ***ni la prestación de servicios a consumidores finales con independencia del lugar de consumo.*** Y es inconveniente porque esta redacción puede generar la interpretación de que estarían prohibidos los servicios desde zona franca a consumidores ubicados en terceros países; lo que además podría dejar fuera el *e-commerce*, postura que se fundamenta en el informe de la CZFUY que entregamos a la Comisión.

Por tanto, este artículo debe dejarse de lado, manteniendo la redacción votada por el Senado.

4. Como conclusiones generales respecto de los arts. 254 a 260, la CZFUY solicita que se modifique el artículo 257 y el 260. En cuanto al proyecto del Senado se solicita se modifique con la redacción dada ut supra el artículo sobre el personal extranjero.

Agradecemos a la Comisión habernos permitido expresar nuestra opinión.

**Por la CZFUY**

**Cr. Orlando Dovat**

**Presidente.**