

R.D. N° 19-44/2025.-

Montevideo, 16 de julio de 2025.-

**ANTEPROYECTOS DE LEY
Aprobación.-**

SEC.GRAL./COMPL. 1

VISTO: estas actuaciones relacionadas con los Anteproyectos de Ley, sobre la obligatoriedad de constituir domicilio electrónico y la eliminación de la obligación impuesta a extranjeros de obtener la cédula de identidad garantizando así sus derechos laborales y de seguridad social;

RESULTANDO: I) que dichos anteproyectos y sus respectivas exposiciones de motivos, fueron analizados y elaborados por los servicios técnicos del Banco de Previsión Social;

II) que establecer la obligatoriedad de constituir domicilio electrónico permite definir el lugar correcto donde practicar las notificaciones, lo que redundará en mayor eficiencia para la Administración y un aumento de las garantías para los contribuyentes;

III) que en virtud del aumento significativo de trabajadores extranjeros que realizan actividad personal, lícita y remunerada en el territorio de la República sin contar con documento de identidad nacional, resulta razonable eliminar la obligación de obtenerla con el objetivo de garantizar sus derechos tanto laborales como de seguridad social y así poder ser declarados en nómina, percibir prestaciones de seguridad social, registrar afiliaciones a las administradoras de fondos de ahorro previsional y distribución de aportes;

CONSIDERANDO: que se entiende pertinente aprobar los anteproyectos de ley y las correspondientes exposiciones de motivos, propiciando ante el Poder Ejecutivo, el ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa;

ATENTO: a lo expuesto precedentemente;

EL DIRECTORIO DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

RESUELVE:

- 1º) APROBAR LOS ANTEPROYECTOS DE LEY Y LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS ELABORADOS POR LOS SERVICIOS TÉCNICOS DEL BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, A QUE REFIERE LA PARTE EXPOSITIVA DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.-

R.D. N° 19-44/2025.-

- 2°) ELEVAR ESTAS ACTUACIONES AL PODER EJECUTIVO A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, PROPICIANDO EL EJERCICIO DE SU FACULTAD DE INICIATIVA RESPECTO DE LOS ANTEPROYECTOS -JUNTO CON LAS CORRESPONDIENTES EXPOSICIONES DE MOTIVOS- QUE SE ADJUNTAN Y QUE FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LA PRESENTE RESOLUCIÓN.-

PABLO PAZOS
Secretario General

JIMENA PARDO
Presidenta

ba/sp

OBLIGATORIEDAD DE CONSTITUIR DOMEL ANTE BPS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 367 de la Ley N° 19.149 autoriza “el uso de domicilio electrónico constituido en los procedimientos administrativos que se tramiten ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que el previsto en el artículo 27 del Código Tributario. El Poder Ejecutivo reglamentará su uso y su implantación”.

Posteriormente, el artículo 223 de la Ley N° 19.355 consagró que “El Poder Ejecutivo, en uso de la autorización conferida por el artículo 367 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, podrá establecer la obligatoriedad, para los contribuyentes y responsables, de relacionarse con la Dirección General Impositiva por medios electrónicos, en la forma, condiciones y plazos que determine la reglamentación”.

Esta facultad de establecer la obligatoriedad, que no comprende al BPS, permitió a la DGI avanzar en la instrumentación del DOMEL. Así, mediante el dictado del Decreto N° 93/018, DGI implantó como “único medio electrónico válido de notificación (...)el Sistema E- Notificaciones disponible en la plataforma electrónica de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)”, así como que “cuando cualquiera de los obligados constituya el domicilio a los efectos de las actuaciones a que se refiere el último inciso del artículo 27 del Código Tributario, el mismo deberá ser necesariamente un domicilio electrónico previsto en el artículo 1° del presente Decreto (DOMEL). De incumplirse esta obligación, la Administración practicará las notificaciones que correspondan en el domicilio electrónico (DOMEL) de los obligados por el presente Decreto”.

Actualmente BPS ha avanzado significativamente en el uso del DOMEL para vincularse con los contribuyentes, contando con una base de más de 350.000 registros. Sin perjuicio de ello, establecer su obligatoriedad permitiría transitar el

camino realizado por la DGI, anteriormente reseñado, evitando la constitución de múltiples domicilios. Esta situación, manifiesta en reiterados trámites, genera dificultades para definir el domicilio correcto donde practicar las notificaciones, lo que redundará en menor eficiencia de la Administración y la eventual disminución de garantías para los contribuyentes.

Atento a la inminente Ley de Presupuesto, se sugiere a continuación el dictado de la siguiente norma:

Texto sugerido

“Modificase el artículo 223 de la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015, el que queda redactado de la siguiente manera:

El Poder Ejecutivo, en uso de la autorización conferida por el artículo 367 de la Ley N° 19.149, de 24 de octubre de 2013, podrá establecer la obligatoriedad, para los contribuyentes y responsables, de relacionarse con la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social por medios electrónicos, en la forma, condiciones y plazos que determine la reglamentación.

El domicilio electrónico referido en el citado artículo tendrá idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que los establecidos en el artículo 27 del Código Tributario (Decreto-Ley N° 14.306, de 29 de noviembre de 1974)”.

ACCESO A BENEFICIOS DE ACTIVIDAD, PASIVIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE APORTES PERSONALES A CUENTAS AFAP PARA PERSONAS SIN DOCUMENTO DE IDENTIDAD NACIONAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el contexto actual de los trabajadores y las empresas en el país, caracterizado por una creciente movilidad humana, se ha visto incrementado significativamente la presencia de trabajadores extranjeros, que de manera dependiente o no dependiente realizan actividad personal, lícita y remunerada en el territorio de la república, sin contar con un documento de identidad nacional.

En este marco, resulta razonable revisar la normativa vigente con el objetivo de facilitar un mayor acceso a las diferentes prestaciones para estos trabajadores.

El Banco de Previsión Social, en apego a las normas vigentes, dispuso oportunamente que las personas que no tengan documento de identidad nacional, no les podrá otorgar beneficios de actividad, ni de pasividad, ni tendrán distribución de aportes personales a las cuentas de ahorro individual en las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAPs).

Esta posición, consagrada por RD N° 39-38/94 y RGG N° 227/99, encuentran fundamento en el art. 20 del Decreto Ley N° 14.762: *“Las oficinas públicas, entes paraestatales, bancos oficiales y privados, no darán curso a ninguna petición o gestión de particulares obligados a obtener la cédula de identidad, ni pagarán sueldos, salarios, jornales, jubilaciones, pensiones, retiros, beneficios sociales u operaciones de crédito de cualquier naturaleza, cuando no se tenga constancia del citado documento”*.

La excepción de ésta regla, está dada por la R.D. N° 40-34/2008 de 19 de noviembre de 2008, para residentes en localidades fronterizas, que pueden ser declarados de alta en la seguridad social (GAFI), otorgárseles prestaciones de actividad y pasividad, ser declarados en nómina, registrar afiliaciones a las administradoras de fondos de ahorro previsional y distribuirse sus aportes personales si cuentan con un “Documento de Frontera”.

La Ley N° 20.130 de 02 de mayo de 2023 estableció nuevos paradigmas de inclusión de trabajadores y su relación con el lugar donde realizan la tarea y el principio de territorialidad, como los previstos en el artículo 3° numeral 6), que permite incluir en el sistema de seguridad social nacional a trabajadores que realicen actividad personal remunerada en el extranjero, e incluso el artículo 229° que consagra la inclusión de personal extranjero, contratado en representaciones de la República en el extranjero.

Para los representantes diplomáticos y consulares extranjeros, contratados conforme lo previsto por el artículo 229° de la ley N° 20.130 que no tengan documento de identidad, el artículo 8vo del propio Decreto Ley N° 14.762 trae

una solución: *“Los representantes diplomáticos y consulares debidamente acreditados ante el Gobierno de la República, los representantes y los funcionarios de los organismos internacionales y los familiares de unos y otros cuando sean extranjeros quedan exceptuados de la obtención de la cédula de identidad.”*

Ahora bien, el colectivo de trabajadores extranjeros que desarrollan actividad en el Uruguay sin documento de identidad (más allá de éstas excepciones del artículo 229 de la ley 20.130 que tienen solución en el artículo 8vo del DL 14.762), son cada vez más; lo que problematiza no solo el hecho de estar cobrando contribuciones especiales de seguridad social sin el congruente beneficio o prestación, sino que presenta complejidades en la distribución de los fondos en las cuentas de ahorro individual, en el pago de la licencia, el salario vacacional y el aguinaldo a los trabajadores de la construcción, y hasta en la devolución de los aportes FONASA.

La ley 18.250 de 06/01/2008, de (Ley de Migraciones), regula lo concerniente a la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas al territorio nacional, estableciendo – entre otras disposiciones - que las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso. (art. 8 de la citada ley). También se dispone que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. También se dispone en su art. 17 que el Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo.

Debe agregarse finalmente que incluso llegan al país trabajadores que en forma esporádica (temporal) prestan servicios para empresas locales o extranjeras que requieren manos de obra especializada.

Obligatoriedad de la obtención de la Cédula de Identidad por parte de los extranjeros residentes permanentes.

El artículo 7 del Decreto Ley 14762 en su inciso primero establece: “Declárese obligatoria la obtención de la Cédula de Identidad, para toda persona mayor de cuarenta y cinco días de edad, nacional o extranjera con residencia permanente en el país.” Y en el inciso cuarto se establece: “Los residentes temporarios, justificarán su identidad con el pasaporte o documento sustitutivo que acredite esa calidad.”

Cabe destacar que dicha disposición no colide con los derechos reconocidos por la ley 18.250 de 06/01/2008 (Ley de Migraciones) en tanto no distingue entre nacionales y extranjeros. El artículo 22 de la Ley 18.250 y el 31 del decreto 278/017 establecen que ningún empleador podrá contratar laboralmente a personas

extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional y en caso de incumplimiento será pasible de sanción por la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (art. 46 decreto 394/2009).

Pero al mismo tiempo el art. 17 de la ley 18.250 establece que el Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo.

Prohibición de dar curso a peticiones y al pago de prestaciones, entre otros, por parte de BPS a personas sin documento uruguayo (nacionales o extranjeros). Art. 20 del decreto Ley N° 14762

Dicha norma fue citada al inicio del presente. Y como también al inicio se decía, el Banco de Previsión Social dictó la RD 39-38/94 y RGG 0227/99 interpretando que en base a la disposición legal citada y decreto reglamentario 501/978 de 28/08/1978, así como el decreto 392/980 de 18/06/1980, no corresponde otorgar prestaciones, ni distribuir aportes personales en las cuentas de ahorro individual de las personas, si éstas no tienen documento de identidad nacional.

La Ley 18250 de fecha 06/01/2008, en sus artículos 31 y 32 define a los residentes permanentes y a los temporarios y como se mencionó anteriormente el artículo 7 del Decreto Ley 14762 establece la obligatoriedad de la obtención de la cédula de identidad por parte de los extranjeros residentes permanente, no estableciéndolo para los extranjeros residentes temporarios, quien según el inciso 4 se identificaran con pasaporte o documento sustitutivo que acredite esa calidad.

Problemática de trabajadores irregulares

Sin perjuicio de lo antes expuesto el trabajador que desempeñó actividad laboral lícita en situación irregular por parte del empleador en la obligación de no contratar personal que se encuentra en forma irregular, no puede ser privado de sus derechos tanto laborales como de seguridad social (art. 17 Ley 18250), de esa misma forma es considerado en la RD 39-38/994 en el artículo 1 numeral 1.1 establece:

Razones que justifican una modificación de la normativa actual

a) Recaudación tributaria

En la actualidad y de acuerdo a la normativa vigente (art. 148 de la ley 16.713 de 03/09/1995 y art. 3 numeral 1) de la ley 20.130 de 02/05/2023) el hecho generador de las contribuciones especiales de seguridad social es el desarrollo de actividad personal remunerada de cualquier naturaleza, comprendida en el ámbito de afiliación del Banco de Previsión Social, agregándose por la ley 20.130 “actividad lícita remunerada”, no viciando de licitud la actividad laboral por una contratación irregular del empleador y por tanto dentro de este Organismo la ATYR recauda por la actividad aún si la persona no tiene documento uruguayo y luego se ve impedida de realizar la distribución de aportes a las AFAP.

En este sentido cabe recordar que con la vigencia de la Ley N° 20.130 del 02 de mayo de 2023, y específicamente el literal D) de su artículo 90 que sustituye el artículo 46 de la ley N° 16713, el Banco de Previsión Social deberá distribuir a las cuentas de ahorro individual, no solo aportes de sus afiliados, sino también aportes de afiliados del resto de las instituciones previsionales y cajas paraestatales

b) Aumento migratorio

Es de público conocimiento el aumento migratorio hacia nuestro país que se viene dando y que determina la necesidad de protección de las personas en sus derechos fundamentales como los son el derecho a la seguridad social.

c) Derechos de Seguridad Social como derechos fundamentales

En ese sentido debe recordarse que los derechos de seguridad social deben tener el mismo rango de protección que otros derechos fundamentales protegidos por la normativa vigente, aún frente a una irregularidad migratoria (derechos laborales (Art. 17 de la ley 18.250; acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. art. 9 de la citada ley), dado que son derechos de igual categoría según lo dispone nuestra Constitución de la República (art. 67) y normas de rango internacional.

Propuesta

En éste contexto y considerando los nuevos paradigmas de inclusión de trabajadores al sistema de seguridad social y su relación con el principio de territorialidad previstos por la Ley N° 20.130, se entiende que se ha generado una especie de derogación tácita de las previsiones del Decreto Ley N° 14762.

Esto, por cuanto el artículo 92 de la ley de referencia, en Sede de distribución, establece que podrán reintegrarse los fondos acumulados en una cuenta de ahorro individual, de un afiliado que no tenga causal y sea *“no residente en Uruguay, compute menos de quince años de servicios, no se domicilie en el país y no desarrolle actividad computable durante el período mínimo que establezca la reglamentación, el que no podrá ser inferior a los cinco años.”*. Esto es, al no residente con menos de 15 años de servicios que no se domicilie en el país y que no desarrolle actividad en el período que establezca la reglamentación, se le podrán reintegrar los fondos de su cuenta de ahorro individual. Y podría interpretarse que si la ley prevé la posibilidad de reintegrar éstos fondos, es porque primeramente éstos fueron distribuidos a la AFAP. Ahora bien, el artículo no está regulando la situación de quien no tenga documento de identidad. Las condiciones de no ser residente, que compute menos de quince años de servicios, que no se domicilie en el país y que no desarrolle actividad computable durante el período que establezca la reglamentación, son condiciones necesarias para personas que cuentan con documento de identidad.

Asimismo, podría interpretarse que la Ley N° 19.210 de 29/04/2014 de inclusión financiera, que estableció canales de pago de remuneraciones, de

jubilaciones, de pensiones, de beneficios sociales, de asignaciones familiares o de retiros, a través de la acreditación en cuentas de instituciones de intermediación financiera o de instrumentos de dinero electrónico; generó una suerte de derogación tácita del Decreto Ley N° 14.762.

Nos adelantamos a manifestar que no; porque la modalidad de pago regulada en los artículos 10, 15 y 17 de la Ley N° 19.210, refiere a un método, a un instrumento, a una modalidad, no a que tenga la obligación de contar con documento de identidad.

Es más, la Ley N° 19.210 en su artículo 26, para monotributistas regula la posibilidad de abrir cuentas “*simplificadas para empresas de reducida dimensión económica*”. Para estas cuentas, el BCU disminuye las exigencias que solicita de las instituciones de intermediación financiera para monotributistas. Sin embargo, por Circular N° 2201 de 02 de Octubre de 2014 del BCU, para la apertura de cuentas se deberá exigir “*copia del documento de identidad*” de la persona interesada.

En síntesis, el mercado laboral ha cambiado las pautas y las relaciones laborales de manera exponencial, existiendo cada vez más niveles de formalidad en el colectivo de trabajadores migrantes que carecen de documento de identidad. Las normas recientes, (con especial énfasis en la de reforma de la seguridad social Ley N° 20.130), han establecido nuevos paradigmas de inclusión de trabajadores, sobre todo en relación al lugar donde se presta la actividad y al principio de territorialidad.

Más allá del nuevo plexo normativo que regula los mecanismos e instrumentos de pago de remuneraciones, jubilaciones, pensiones, etc; y ante los nuevos paradigmas del sistema nacional de seguridad social provistos por la Ley N° 20.130, el Decreto Ley N° 14.762 de 13 de 02 de 1978, aún se encuentra plenamente vigente, por lo que se propone – previo su análisis obviamente – una eventual derogación de la misma.

Con lo informado, se remite a consideración el siguiente:

Anteproyecto de ley

“Derogase el art. 20 del Decreto ley 14.762 de 13 de febrero de 1978”