

---

**Opinión de la Asociación de Afiliados a la Caja  
de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales  
Universitarios sobre el Proyecto de Reforma  
de la Seguridad Social**

---



Montevideo, 1° de diciembre de 2022

## **OPINION DE LA ASOCIACIÓN DE AFILIADOS DE LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS**

### **SOBRE EL PROYECTO DE REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Desde hace algún tiempo se han venido difundiendo por todos los medios de comunicación, opiniones, datos y un panorama realmente apocalíptico de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Pero muy poco se analizan las causas que, en los quince años posteriores a la aprobación de la ley orgánica en el 2004, provocaron el grado de deterioro que se comunica.

En forma sucinta planteamos que las causas son los errores de la propia ley orgánica N° 17.738 y factores exógenos y endógenos a la Caja, donde la responsabilidad recae por acción o por omisión, en los Directorios de ese período de quince años. Donde el Poder Ejecutivo tuvo y tiene responsabilidad ineludible por contar con voz y voto de dos directores en siete.

Errores en la ley orgánica, como, por ejemplo, en el aporte por timbres solo para las profesiones involucradas con anterioridad al 2004 y con una actualización por IPC.

Factores exógenos, como, por ejemplo, la reforma tributaria que afectó y afecta al 82% de los profesionales aportantes con trabajo independiente y que además trabajan como dependientes. Que además desestimula el aporte para lograr una segunda jubilación, ya que el 72% de los actuales jubilados, que tiene más de una jubilación, sufre penurias para completar el pago del incremento del impuesto que castiga al que más trabajó.

En cuanto a los factores endógenos, como, por ejemplo, en resoluciones equivocadas en cuanto a inversiones del capital previsional, exenciones en el aporte de timbres, entre otros temas, responsabilidad directa de los representantes del Poder Ejecutivo.

Estos temas no están planteados a ser resueltos por el proyecto de previsión social y por lo tanto se extienden en el tiempo sin previsión de solución, que son los elementos que van a seguir afectando a este mal llamado subsistema de seguridad social.

Por lo tanto, ante la solicitud de la Comisión, nos vamos a dedicar a la consideración de aquellas disposiciones que, en el proyecto entregado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, en forma expresa o tácita, afectarían la supervivencia de la

Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios obviando las actuales causas que han contribuido a la situación actual de la Caja.

Se han difundido diversos informes y propuestas tanto del Directorio de la Caja como de los integrantes de la Comisión de Expertos que han culminado con el proyecto del Poder Ejecutivo, titulado Sistema Integrado Previsional. Este Proyecto contiene 330 artículos divididos en XII Títulos, más un mensaje complementario. Abarca desde la forma de cálculo de pasividades hasta la constitución de un súper organismo de seguridad social de control.

Por todo esto es sumamente complejo su análisis, en tan corto tiempo. Sin embargo, hemos hecho un somero análisis de los puntos más relevantes, y continuaremos luego de esta audiencia profundizando en otros aspectos y eventualmente comunicando nuestras conclusiones.

### **I) Inclusión de la Caja Profesional en el régimen de AFAPS:**

El primer punto a considerar es el contenido en el art.14 del proyecto. En el numeral 3 de este artículo se establece que las disposiciones del Título IV de la ley 16.713, se aplicarán a las personas afiliadas al BPS y también a quienes ingresen al mercado de trabajo a partir de la vigencia de la presente ley, cualquiera sea su afiliación, entre las que incluye, Servicio de Retiro de Fuerzas Armadas, Dirección de Asistencia y Seguridad Social Policial, Caja de Jubilaciones Bancarias, Caja Notarial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.(inc.3 del art.14)

El título IV de la ley 16.713, consagra el Régimen de Jubilación Por Ahorro Individual Obligatorio. - Y de acuerdo a estas normas, las personas que perciban sumas por encima del primer nivel de ingresos, que a la fecha está ubicada en \$71.726, deberán verter el aporte personal, por lo que supere ese monto a una Administradora de Fondos Previsionales (AFAP).

En el caso de nuestra Caja Profesional, ese monto se supera a partir de la 3a. Categoría (en la actualidad sueldo ficto de 3a. categoría: \$73.354). En consecuencia (en tanto se mantenga esta forma de aportación en Caja Profesional), a partir de esa categoría una parte de los aportes personales de los profesionales en actividad, irán a la AFAP.

A continuación, el art.15, establece que el régimen anterior se aplicará plenamente a quienes hayan configurado causal jubilatoria o la configuren hasta el 31 de diciembre de 2032. Entendemos que esta norma es contradictoria y de muy difícil aplicación. En efecto, se está legislando para dentro de 10 años. Y en el caso de un profesional universitario a quien le resten menos de 10 años de aportes para configurar causal, no puede tener certeza que no tendrá períodos de inactividad que le impidan configurar la causal antes de esa fecha. Y esto tiene dos consecuencias: ¿qué pasará si no aportó de acuerdo al nuevo régimen, pensando que al 2032 habría configurado causal y no fue así?

## **Consecuencias para la Caja Profesional de la inclusión en régimen de AFAPS:**

Para la Caja Profesional esto plantea, además, (en relación con lo dispuesto por el art.93), una nueva obligación y una actividad que tendrá un costo importante, además de los informes actuariales que deberán presentar a la Agencia Reguladora. En efecto la Caja Profesional será entidad previsional obligada a recaudar aportes obligatorios (literal D y E). Deberá recaudar, hacer nóminas, comunicar montos de salarios fictos o reales, importes individuales sobre los que se hizo el aporte y demás información y transferir al BPS dichos montos. Lo mismo con los aportes voluntarios. (Literal F).

Esto evidentemente, más allá de lo perjudicial para nuestra Caja y sus afiliados, implica una mayor complejidad y burocracia con un costo muy importante que se impone a la Caja Profesional y que en definitiva sólo perjudicará al organismo y en consecuencia a los afiliados. Véase que la financiación sólo abarcará 30 años que puede llegar a 40, pero que sólo incluye los aportes efectivos, no el costo que todo eso le genera a la Caja.

Las consecuencias para la supervivencia de nuestra Caja y para el retiro de los afiliados, son claramente negativas.

Art.291: Financiamiento de la transición de las personas públicas no estatales al régimen mixto.-

Esta disposición, por la cual se pretende compensar a la Caja por los aportes que se deberán verter al BPS, en realidad, si realmente se trata de financiar la transición, podría evitar el costo para la Caja de verter esos aportes para luego, (no queda claro con qué plazo), le sean reintegrados. Es decir, la Caja Profesional, debe verter mensualmente los aportes que corresponden al ahorro individual obligatorio, al BPS, para que luego, no sabemos cuándo, le sean devueltos incluso como compensación de tributos a cargo de la Caja.

No compartimos absolutamente esta disposición. Entendemos que con todos los controles y los procedimientos que deberá cumplir sobre estos aportes la Caja, es suficiente. Ese es el monto mensual del financiamiento de la transición. No entendemos por qué la Caja primero lo tiene que transferir para que luego, en algún momento, el Estado se lo devuelva. Esto encarece la gestión a cargo de la Caja y la priva de fondos importantes en estos momentos. Mientras que el Estado recibe un dinero que según esta disposición tiene que devolver a la Caja.

Reiteramos, no compartimos esta forma de financiamiento, obligando primero a pagar montos que luego, sin plazo, se le reintegra y no cubriendo tampoco los gastos administrativos que todo esto genera. En este punto nuestro organismo de seguridad social y en consecuencia sus afiliados son doblemente perjudicados. Proponemos que los montos que la Caja debe transferir mensualmente se compensen en forma automática cumpliendo así con un verdadero financiamiento de la transición que establece la norma.

Si en la actualidad, con el 100% de aportes de activos, nuestra Caja tiene problemas financieros, nos imaginamos que quitarle un porcentaje importante y agregarle un nuevo costo de gestión, agravará aún más la situación. Y finalmente, llevará a la destrucción de nuestra Caja o a su inclusión en el BPS, objetivo que consideramos y adelantamos desde ya está en la mira de este proyecto.

## II) Asistencia financiera del Estado:

Complementando este panorama, nos encontramos con los art.4 y 5 del proyecto, que incluyen en el sistema previsional que crea esta ley para los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, al BPS, Servicio de Retiro de Fuerzas Armadas, Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, Caja Bancaria, Notarial y Caja de Profesionales. Respecto de nuestra Caja, nuevamente hace referencia a quienes configuren causal a partir de diciembre de 2032, con las observaciones ya adelantadas respecto de poner a 10 años una fecha que para el profesional universitario que ejerce en forma libre le es muy difícil asegurar que efectivamente logrará mantenerse en actividad todo el período.

De manera que no quedan dudas en cuanto a que nuestra Caja está incluida en todos los aspectos que regula el proyecto. Punto que luego es reafirmado por otras disposiciones como el antes citado Art.14.

En este punto, si bien la Caja Profesional, tiene cobertura por ejemplo de jubilación por edad avanzada y subsidio por enfermedad, estas no tienen las mismas características que las coberturas de vejez, invalidez y sobrevivencia que cubre el BPS. Lo que nos conduce a una nueva carga para la Caja Profesional, sin la correspondiente financiación.

Aprobamos que el proyecto haya sido modificado respecto a la primera redacción del Art.7. Sin embargo, hay que dejar claro que si bien refiere a la asistencia financiera del estado, agrega “en su caso”. No hay dudas que el Art.67, literal B de la Constitución Nacional, incluye a nuestra Caja. Por lo que ninguna ley podrá derogar una disposición de rango superior como es la Constitución. Y, en definitiva, deberá en caso de ser necesario asistirle financieramente.

El texto del art.67 de la Constitución, es claro y no deja lugar a dudas:

**“Las jubilaciones generales y seguros sociales.....”** y el inc.3:” Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de: A) Contribuciones obreras y patronales..... B) **La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado si fuere necesario”**

En este punto la Asociación de Afiliados de la Caja, no comparte la incorporación de la Caja Profesional al régimen mixto.

Más aún la ley orgánica, 17.738, previó en su art.108, la actuación de la Caja

Profesional como agente recaudador de ahorros voluntarios de sus afiliados destinados a fondos de ahorros previsionales radicados en el país, incluidos los administrados por las AFAPs o a la contratación de seguros de retiros en aseguradoras habilitadas. De manera que si existiera la posibilidad que un afiliado en actividad optara por este régimen, su propio organismo de seguridad social está habilitado para hacerlo.

A todo lo antes expresado, debemos agregar una consideración fundamental. Esto es que el profesional universitario en libre ejercicio de su profesión, difícilmente tenga mensualmente, la certeza de cuál será su ingreso. Es por esta razón que la aportación en nuestra Caja se realiza por régimen de sueldos fictos.

Es fundamental tener en cuenta la especialidad en la forma y montos percibidos por los profesionales en libre ejercicio. También se deben considerar, algunos elementos que es de interés señalar ante las reiteradas opiniones vertidas por medios de difusión. En primer lugar, actualmente y desde hace varios años, la carrera de los profesionales universitarios, no son gratuitas. No sólo existe una gran cantidad de graduados en universidades privadas, sino que además los egresados de la Universidad de la República pagamos el Fondo de Solidaridad. Tampoco es cierto que la sociedad, como se ha repetido en varias oportunidades, contribuya a pagar nuestras pasividades. Además de los aportes personales que realiza mensualmente el profesional, realiza aportes indirectos, que son abonados únicamente por quien contrata el servicio profesional. Es un aporte similar al aporte patronal del BPS.

Otro elemento fundamental que debemos señalar es que los afiliados pasivos de Caja Profesional, aportamos anualmente por concepto de IASS al BPS, una suma aproximada a los U\$S40.000.000 (cuarenta millones de dólares).

A lo antes descripto se suman en este proyecto, otros elementos que producen gran incertidumbre en afiliados activos como también pasivos. Por ejemplo, el Art. 292. Allí se establece que para la Caja Profesional el plazo de convergencia y transición de edades puede ser modificado por iniciativa del Poder Ejecutivo en plazo de 90 días.

Nos preocupan las facultades extraordinarias de la Agencia Reguladora establecidas en el art.293.

## **DISPOSICIONES COMUNES A LAS PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES DE SEGURIDAD SOCIAL**

(TITULO XI – Art. 289 al 299)

Las disposiciones de este Título están íntimamente relacionadas con el Título anterior.

En forma bianual, la Caja deberá presentar ante el Poder Ejecutivo y la ARSS:

- 1) Cálculo del nivel mínimo de reservas
- 2) Balance actuarial de fondo cerrado y abierto

- 3) Proyecciones de las variables demográficas y económico financieras
- 4) Análisis de equilibrio individual

Precisamente, es la propia ARSS la que determinará los supuestos y metodología de los estudios.

De esta estructura de control y supervisión se derivan una serie de consecuencias. Si los resultados operativos indicaran niveles de reserva inferiores o deficitarios, en tres ejercicios consecutivos o alternados, la Caja deberá presentar a la Agencia un Plan de recapitalización a ser ejecutado en un período no superior a cinco años, de acuerdo a lo que disponga la ARSS.

De darse esta situación, las medidas que le acuerda este Proyecto al Directorio de la Caja, también están minuciosamente descritas y sistematizadas son las siguientes: medidas precautorias por cinco votos afirmativos, con un plazo de seis meses posteriores al cierre de los respectivos ejercicios, **puediendo aumentar hasta en un 2 % las alícuotas de aportación**

En caso de incumplimiento o insuficiencia de las medidas adoptadas, es el P. Ejecutivo, previo asesoramiento de la ARSS, intimará el cumplimiento de las medidas necesarias en el plazo perentorio de 90 días, **incluyendo medidas administrativas de gestión.**

Si ellas no se cumplen, ello **podrá acarrear la intervención de la Caja con desplazamiento de sus autoridades por parte del P. Ejecutivo, el que asimismo queda facultado para remitir un Proyecto de ley al Poder Legislativo, incluyendo la transferencia al régimen administrado por el BPS.**

Otra disposición importante es la contenida en el art. 298 del Proyecto, que refiere a la responsabilidad fiduciaria y personal de los integrantes de los órganos jerarcas, en caso de que faltaran a sus obligaciones, por los daños y perjuicios causados por su acción u omisión, de la cual no pueden exonerarse si actuaron con dolo o culpa grave.

No obstante disponer dicha norma que ello es sin perjuicio de lo establecido en el art.8°.de la Ley 17.738, Ley orgánica de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, la responsabilidad personal en este Proyecto es directa de quienes hayan actuado con culpa grave o dolo, es decir que su responsabilidad pecuniaria no se hace efectiva solamente cuando la Caja repite contra ellos de lo que hubiera pagado como reparación.

## **CONCLUSIONES:**

De la reseña que se ha efectuado precedentemente de los Títulos X y XI de este

Proyecto, queda clara su arquitectura y la finalidad que el mismo persigue, con la creación de este verdadero súper organismo denominado Agencia Reguladora de la Seguridad Social.

Situados específicamente en la posición institucional que la Ley 17.738 le ha otorgado a nuestra Caja, hay una verdadera sujeción de la misma a esta entidad, deviniendo así, prácticamente, solo una operadora y ejecutora de las prestaciones a su cargo, con grave riesgo de desaparecer institucionalmente ya que puede llegarse al extremo de ser incorporada al régimen administrado por el BPS.

Se le han conferido cometidos y poderes jurídicos realmente exorbitantes, que solamente pueden restringirse en aplicación de los principios constitucionales de reserva de ley y en aquellas materias que requieren iniciativa privativa del Poder Ejecutivo.

A vía de ejemplo: como órgano de control de la legalidad y de la gestión de los sujetos regulados ; en cuanto a que la aplicación de sanciones a que está facultada refiere solo a las Entidades, sino también a los Directores y funcionarios de nivel superior, disponiendo la instrucción de los procedimientos tendientes a la constatación de las infracciones; en sus funciones de control, la realización de inspecciones, contando con idénticas facultades, alcances y restricciones que las Administraciones Fiscales, cuando carece de tal carácter. (arts.67 y 86 de la Constitución).

Por tanto, nuestra posición contraria a esta creación por vía legal, se constriñe a razones de oportunidad, mérito o conveniencia, que ya han sido expresadas

### **Consecuencias sobre los Afiliados:**

Hemos realizado algunos cálculos de acuerdo a lo establecido en los art.45, 46 y 47. Y las conclusiones respecto de los afiliados de Caja Profesional, son las siguientes:

#### A) Cálculo de pasividad con el sistema vigente:

Afiliado que se jubila con 60 años, 30 años de aportes y los últimos tres años en 10a. Categoría:  
Sueldo Básico Jubilatorio: \$143.696  
Tasa de remplazo 50%

**Jubilación: \$71.848.'**

#### B) El régimen nuevo:

- Afiliado con 60 años de edad, 30 de aportes y últimos 3 años en 10a.categoría.  
Sueldo Básico Jubilatorio promedio de 25 años de aportes son: \$115.900

Tasa de remplazo por la edad es de 36%

**Jubilación: \$41.724.**

- Si el Afiliado se jubila con 65 años de edad, 30 años de aportes y últimos 3 años en 10a. categoría,  
Tasa de remplazo pasa a 45%

**Jubilación: \$ 52.155**

Los cálculos anteriores se realizaron tomando los fictos de las 10 categorías de fictos sobre los que se aporta. Y nos eximen de mayores comentarios. Todos estos elementos nos conducen a concluir que las jubilaciones por el régimen proyectado se reducirán aproximadamente en un 28%. Y las expectativas de incrementar por el ahorro individual obligatorio, de ninguna manera lograrán absorber esa diferencia. Téngase en cuenta incluso, que en este cálculo tomamos el total de aportes, por lo que aún serán menores.

En nuestra opinión, el proyecto en consideración no ofrece soluciones ni a la situación financiera de la Caja, ni a sus afiliados activos y pasivos. Vuelve a insistir con un régimen mixto que se inició en 1996 como solución a los problemas de seguridad social. Sin embargo, a 23 años de ese momento, nos encontramos nuevamente en el mismo problema que se intentó resolver hace 23 años. Los argumentos similares, mayor expectativa de vida, envejecimiento de la población, y se llegó a decir incluso la mayor expectativa de vida de las mujeres. Parece que los culpables de ese problema eran y son quienes viven unos años más, las mujeres etc. Todo absolutamente inadmisibile.

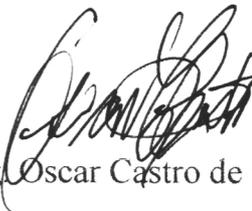
El resultado final es:

- rebaja de prestaciones,
- mayores costos para la Caja y para los afiliados.
- Incertidumbre de los afiliados de la Caja Profesional respecto la edad de retiro.
- suba de aportes y rebaja de pasividades, consagrada en el art.292.

Todo lo cual nos lleva al rechazo de este proyecto.



Dra. Graciela Zaccagnino Vassallucci



Ing. Oscar Castro de Santiago