

Mayo 2026
INFORME

**Comisión de
Expertos** sobre
la Caja de
Jubilaciones y
Pensiones de
Profesionales
Universitarios
(CJPPU)



Ministerio
de Trabajo y
Seguridad Social

Ministerio
de Economía
y Finanzas

Oficina
de Planeamiento
y Presupuesto



Caja de Profesionales
Universitarios

Integrantes

Organismo	Titular	Alternativo
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Leonardo Di Doménico	Verónica Villagra
Ministerio de Economía y Finanzas Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Ariel Cancio Hugo Bai	Analía Ardente Pablo Aguirregaray
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios ¹	Andrés Pérez Alejandro Haro Juan Manuel Rodríguez	Fernando Rodríguez Elizabeth Alberto Graciela Zaccagnino

Secretaría de la Comisión: Gerardo Farcilli (CJPPU)

¹ Ante la toma de posesión de un nuevo Directorio en CJPPU, la institución generó un cambio en su delegación. En la etapa inicial, participaron en la Comisión Daniel Alza como Presidente de la CJPPU y Odel Abisab como representante de los pasivos.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
PRESENTACIÓN DEL RÉGIMEN Y ESTADO DE SITUACIÓN	3
PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS POR PARTE DE LA CJPPU PARA MEJORAR LA SITUACIÓN ECONÓMICO FINANCIERA DEL RÉGIMEN ADMINISTRADO POR LA CJPPU	12
PROPUESTAS EN RELACIÓN A LA AMPLIACIÓN DEL CAMPO AFILIATORIO.....	15
ESQUEMA DE APORTACIÓN EN BASE A FICTOS Y MIGRACIÓN HACIA UN ESQUEMA BASADO EN HONORARIOS REALES	22
PROPUESTAS VINCULADAS A LOS RECURSOS INDIRECTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY N° 17.738 (“TIMBRES PROFESIONALES”)	29
AFECTACIÓN DEL IMPUESTO DE ASISTENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL	37
COMENTARIOS FINALES - ORIENTACIONES COMPARTIDAS	39
ANEXOS.....	41

1. INTRODUCCIÓN¹

El presente informe se enmarca en lo previsto por la Ley N° 20.410, de 8 de julio de 2025, que introdujo modificaciones al régimen previsional administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). En efecto, el artículo 14 dispuso la creación de una Comisión de Expertos en Seguridad Social para analizar la situación de la CJPPU en varios aspectos (financieros, actuariales, demográficos, entre otros) y realizar recomendaciones. El Decreto N° 244/025 reglamentó su funcionamiento.

La Hoja de ruta² aprobada por la Comisión estableció dos etapas de trabajo. La primera etapa correspondió a la **recopilación de insumos**, con el objetivo de establecer distintos mecanismos para el acceso a información relevante por parte de los comisionados, incluyendo presentaciones de estudios técnicos presentados por los servicios del instituto.

Asimismo, en un marco de transparencia y apertura, se establecieron canales de comunicación para facilitar la incorporación de aportes de agrupaciones, organizaciones, profesionales, especialistas y de la ciudadanía en general. Por un lado, se realizó una convocatoria y se abrió un canal en el sitio web de la Caja para recibir aportes de los profesionales y de la ciudadanía en general, a través de un formulario preestablecido. Por otro lado, se habilitó a las organizaciones que así lo solicitaran a tener audiencias con la Comisión para hacer llegar su diagnóstico y propuestas de acción. En ese marco, se realizaron 5 audiencias con las organizaciones que hicieron llegar su solicitud.

Finalmente, también se recibió el aporte del Ec. Manuel García-Huitrón, consultor internacional especializado en pensiones, incorporando evidencia internacional sobre regímenes previsionales de naturaleza similar a la CJPPU.

La segunda etapa de la Comisión estuvo abocada a la **elaboración del presente documento de recomendaciones**. A tales efectos, se acordó una metodología de trabajo a partir de documentos insumos temáticos, en los que se plantearon las problemáticas y las distintas posiciones, identificando los consensos y discrepancias que surgieran en el intercambio.

De esta manera, la Comisión realizó un proceso de trabajo profundo y fértil, con una metodología de trabajo transparente y abierta a aportes. Se realizaron un total de 16 sesiones durante cinco meses de trabajo.

¹ La Comisión agradece los servicios prestados por los funcionarios de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios que apoyaron con las tareas de secretaría y elaboración y presentación de los estudios técnicos solicitados por la Comisión, así como a las organizaciones y personas que hicieron llegar sus propuestas y sugerencias, a través de los distintos medios que la Comisión puso a disposición.

² Disponible en el Anexo 11.

2. PRESENTACIÓN DEL RÉGIMEN Y ESTADO DE SITUACIÓN

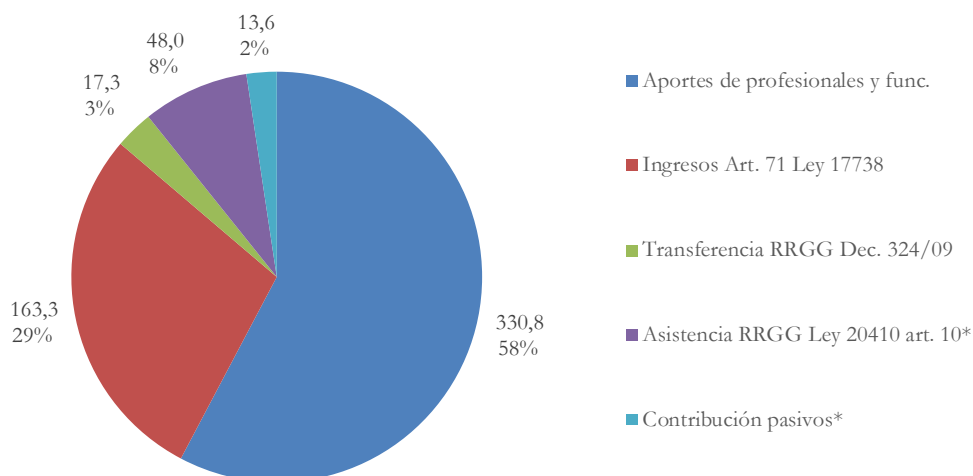
- La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU) es una persona pública no estatal que brinda cobertura ante las contingencias asociadas a vejez, invalidez y sobrevivencia a un conjunto de profesiones amparadas, así como a los funcionarios de la Caja (Art. 42 de la Ley N° 17.738). El régimen aplicable a estos colectivos está regulado por la Ley N° 17.738, de 7 de enero de 2004, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.130, de 2 de mayo de 2023, que creó el Sistema Previsional Común y la Ley N° 20.410, de 8 de julio de 2025, de reforma de la CJPPU.

- El régimen previsional que administra la Caja es un régimen de Beneficio Definido (BD), con un esquema de financiamiento que inicialmente fue de capitalización parcial, pero que actualmente tiene niveles muy exigüos de reservas, lo que lo transforma en un régimen de reparto, en el que las prestaciones de los pasivos se financian con los aportes de los activos, los que se complementan con otras fuentes de ingresos. Entre las fuentes de ingresos adicionales, destacan:
 - Los recursos indirectos incluidos en el artículo 71 de la Ley N° 17.738 (popularmente llamados “Timbres profesionales”).
 - Un aporte estatal incluido a partir de la Reforma Impositiva de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, y el Decreto 324/007, que introdujo una transferencia a la Caja por el equivalente a la recaudación que el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) generaba para la Caja y que fuera eliminado en dicha reforma.
 - Una contribución pecuniaria aplicable a los pasivos de la Caja incluidos en el Régimen Jubilatorio Anterior, al aprobado en el marco de las Leyes N° 20.130 y 17.738 (Arts. 8° y 9° de la Ley N° 20.410).
 - Una asistencia financiera a cargo del Estado por el equivalente a 2 veces y media la recaudación de la contribución pecuniaria mencionada en el ítem anterior (lit. a y b del art. 10 de la Ley N° 20.410)³.

³ Asimismo, también se previó una asistencia específica para los primeros años de vigencia de la Ley, que implicaron \$ 665 millones en 2025, hasta una cifra equivalente en 2026 y hasta \$ 332 millones en 2027.

Ingresos CJPPU - 2025

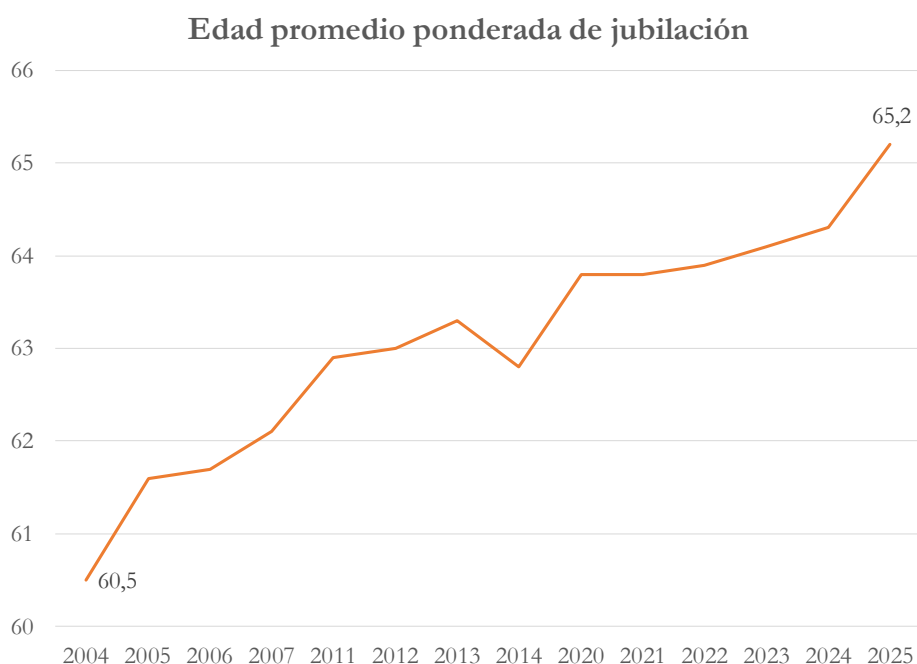
En millones de US\$ y % del total



* En el año 2025 la asistencia de rentas generales y la contribución de pasivos aplicó desde julio, por lo que la participación en los ingresos de la institución es inferior a la que tendrá en los próximos años.

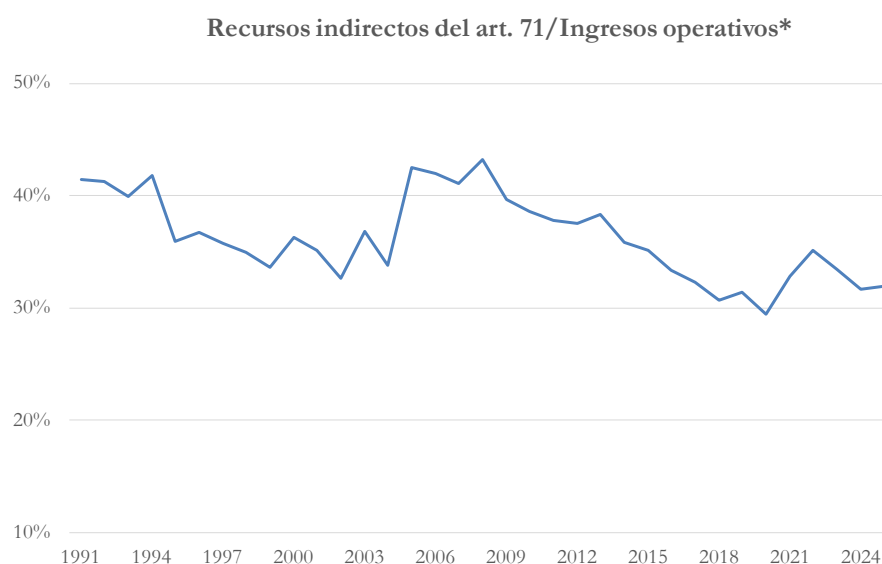
- Los profesionales aportan a CJPPU en base a un esquema de sueldos fictos, sobre los que se aplica una tasa de aportación que actualmente se ubica en 20,5%, pero que se elevará a 21,5% en enero de 2027 y a 22,5% en enero de 2028, lo que la equipará a la tasa de aportación aplicable a los trabajadores no dependientes en el ámbito del Banco de Previsión Social. A partir de la Ley N° 20.410 existen tres escalas diferentes de sueldos fictos, que aplican o pueden aplicar a distintos colectivos, en función de las opciones que realicen (en los Anexos 8 y 9 se presentan las escalas de aportación correspondientes a CJPPU y BPS, respectivamente).
- Los funcionarios de la Caja tienen una tasa de aportación personal de 18,5%, que se aplica sobre los niveles nominales de remuneración.
- La CJPPU tenía un total de 179.848 afiliados en edad activa al cierre de 2025, de los cuales 63.217 tienen declaración de ejercicio liberal con aportación efectiva. La cantidad de aportantes ha crecido a una tasa de 1,7% promedio anual desde el año 2011, cuando la Caja tenía 49.751 afiliados activos en ejercicio. No obstante, en los años 2024 y 2025 se observaron caídas en la cantidad de afiliados en ejercicio, de 1,5% y 1,6% respectivamente. Por su parte, los profesionales con declaración de no ejercicio pasaron desde 44.371 en 2011, a 116.631 en 2025. De esta manera, la participación de los afiliados activos con ejercicio profesional ha decrecido en relación al total de activos, como se comenta más adelante.
- Por su parte, la cantidad de pasivos ha crecido fuertemente lo que obedece al proceso de maduración demográfica del esquema previsional. En efecto, entre 2004 y 2007 las altas

jubilatorias se ubicaron en un promedio de 384 personas por año. Este valor pasó a promediar 688 altas jubilatorias entre 2011 y 2014 y se ubicó en 1.404 en 2024 y 1.212 en 2025. Este incremento en las altas jubilatorias se dio pese a un aumento sostenido en la edad promedio de retiro de las altas jubilatorias, que pasó de 60,5 en 2004 a 65,2 en 2025. De esta manera, la cantidad de pasivos pasó desde 12.759 en 2011 a 21.495 en 2025, de los que 16.455 son jubilados y 5.040 son pensionistas. Esto supone una tasa de crecimiento anual de la cantidad de pasivos de 3,8%.



- El fuerte crecimiento en la cantidad de pasivos debido a la maduración del esquema, más que compensó el incremento en la cantidad de activos. En consecuencia, la relación entre activos y pasivos ha registrado una disminución marcada en los últimos años, pasando desde 3,94 en 2011 a 2,95 en 2025. Pese a este descenso, la relación activo/pasivo se sitúa en niveles elevados cuando la comparamos con otros subsistemas.
- Los profesionales amparados por la Caja tienen comportamientos heterogéneos en relación a su aporte y ubicación en la escala de fictos. Se estima que aproximadamente uno de cada tres aportantes se dedica exclusivamente al ejercicio libre de la profesión. Asimismo, 37% de los aportantes se desempeñaría exclusivamente en relación de dependencia amparada por otra caja. Este porcentaje ha disminuido fuertemente en los últimos años, ya que en 2016 se ubicaba en 45,5%.

- El comportamiento de ejercicio libre difiere según profesiones, siendo las de alto ejercicio en el año 2025⁴: médico, psicopedagogo, ingeniero agrimensor, arquitecto, odontólogo, y fonaudiólogo.
- El régimen previsional administrado por CJPPU venía mostrando algunas tendencias previo a la aprobación de la Ley N° 20.410, que lo llevaron al borde de la cesación de pagos:
 - Alto desbalance entre el valor presente de los aportes y el valor presente de las prestaciones para cualquier trayectoria posible de fictos. En particular, el cálculo del sueldo básico jubilatorio se basaba en los últimos tres años de aporte y el esquema tenía una tasa mínima de reemplazo de 50%. Esto implicaba una ecuación financiera favorable para el asociado, con relación a algunos de los otros regímenes.
 - Participación decreciente de los recursos indirectos del artículo 71 en la financiación del instituto, con una participación de aproximadamente 30% en los ingresos.

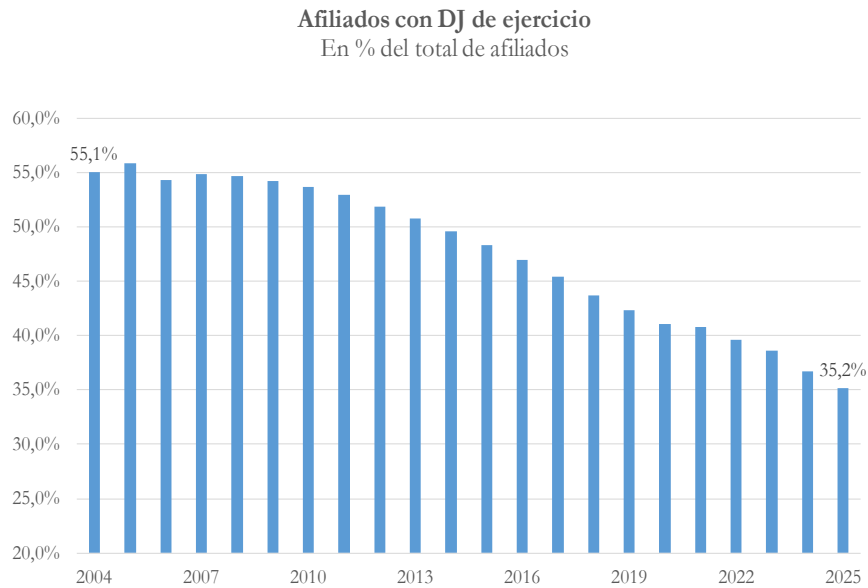


Nota: Entre 1991 se encontraba vigente la Ley N° Ley 12.997, que establecía sus recursos indirectos en el art. 12
 * Se excluyen de los ingresos operativos del año 2025 la tasa de contribución de los pasivos y la asistencia financiera del Estado prevista en el artículo 10 de la Ley N° 20.410.

- Aumento en la cantidad de egresados universitarios en el conjunto de la sociedad.
- Tendencias generales del mercado laboral hacia un crecimiento en formas de trabajo diferentes a la relación tradicional de dependencia, en conjunto con un incremento en el número de profesionales que realiza sus actividades en forma exclusiva o simultánea en relación de dependencia en otro régimen de seguridad social.
- Disminución de la proporción de profesionales que aportan a la Caja como mecanismo de “ahorro voluntario”.

⁴ Se definen como “alto ejercicio” aquellas profesiones en las que el porcentaje de afiliados con declaración jurada de ejercicio es mayor o igual a 60%.

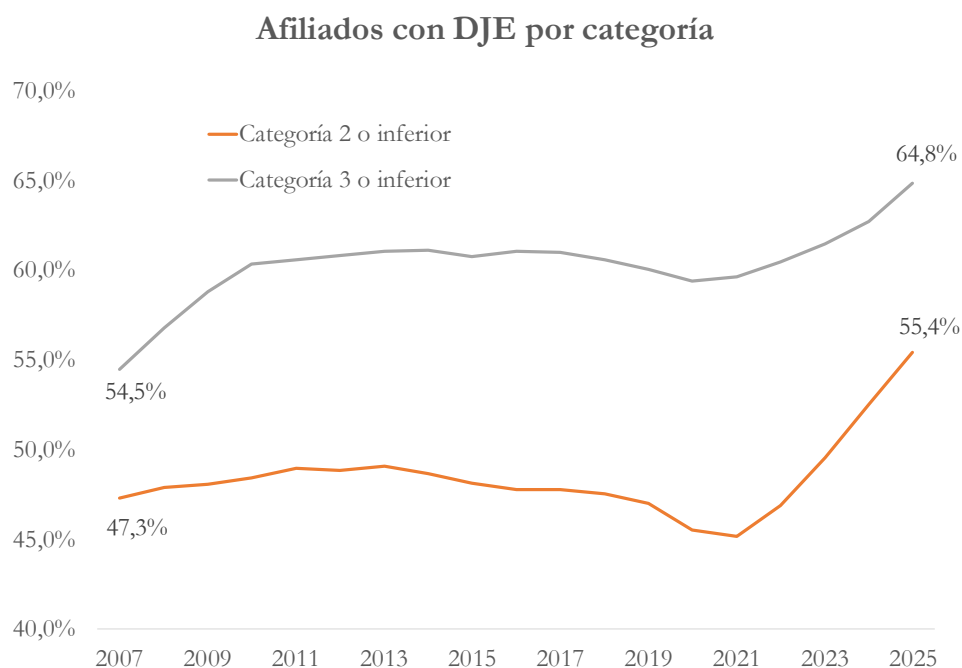
- Como consecuencia de las tendencias anteriores se ha registrado una disminución de la proporción de afiliados con declaración de ejercicio profesional liberal, que ha pasado desde 53,7% en 2010 a 35,2% en 2025.



- Disminución en la relación activo/pasivo, asociado a los fenómenos anteriores y al proceso de maduración del esquema previsional, pero partiendo de niveles sumamente elevados.



- Tendencia de los afiliados a concentrarse en categorías bajas de aportación, que se puede visualizar en el siguiente gráfico y en el cuadro subsiguiente.

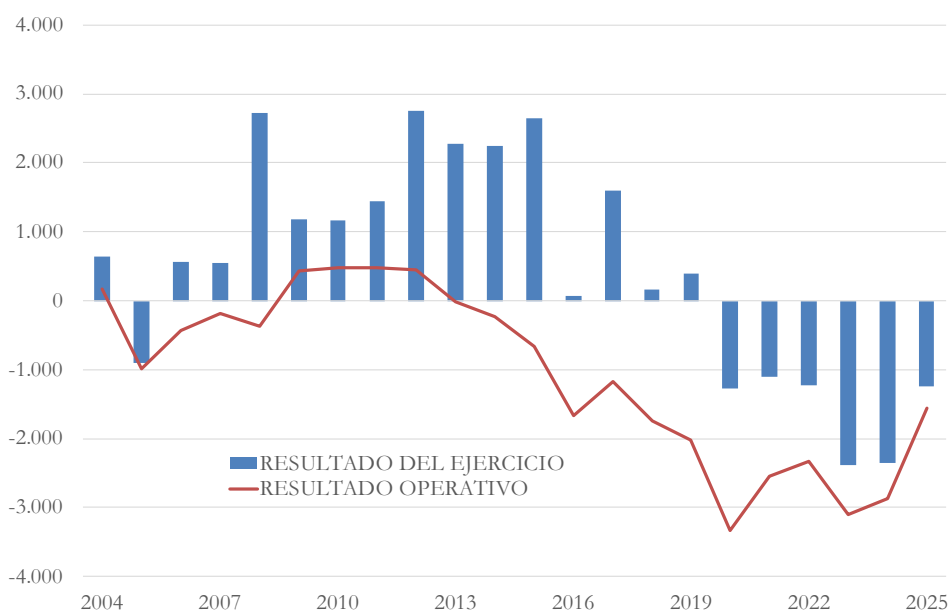


Cuadro – Afiliados por categoría (año 2024)

		Categoría hipotética en una carrera de ascenso permanente											
		Categoría	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Categoría en la que están	1	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,1%
	2	0,0%	100,0%	74,5%	40,1%	20,8%	13,2%	8,1%	6,2%	3,3%	0,4%	31,1%	
	3	0,0%	0,0%	25,5%	34,7%	29,1%	19,8%	12,4%	8,0%	5,5%	2,7%	13,2%	
	4	0,0%	0,0%	0,0%	25,2%	26,2%	22,5%	14,5%	8,9%	5,1%	2,7%	9,3%	
	5	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	24,0%	21,8%	19,4%	12,6%	8,6%	3,3%	7,2%	
	6	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	22,6%	20,6%	17,5%	12,1%	4,7%	5,6%	
	7	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	20,0%	19,4%	9,2%	4,8%	
	8	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	26,8%	22,7%	13,0%	3,8%	
	9	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,3%	14,9%	2,6%	
	10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	48,9%	5,3%	
TOTAL		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

- También se ha observado un incremento en la participación de las mujeres en la población activa. Las afiliadas mujeres, al igual que en el resto de los subsistemas, se caracterizan por una mayor longevidad y por menores niveles de aportación.
- Dicha situación provocó que la CJPPU enfrentara resultados operativos crecientemente negativos, entre 2013 y 2025. Si bien inicialmente esos resultados operativos se cubrían con las ganancias derivadas de las colocaciones financieras, desde 2020 los resultados financieros comenzaron a ser menores al déficit operativo, lo que propició una pérdida acelerada de reservas.

Resultado histórico
En millones de \$ ctes de 2025



- La Reforma contenida en la Ley N° 20.410 y su reglamentación dispusieron un conjunto de medidas tendientes a brindar sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo a la CJPPU. Estas medidas incluyeron:
 - Aumento gradual en la tasa de aportación desde el 18,5% vigente al momento de la reforma hasta 22,5% en enero de 2028.
 - Para evitar que esta medida impacte en aquellos profesionales universitarios que no pueden hacer frente al aumento del monto del aporte, se incorporó una nueva escala de fictos más bajos (escala abatida o atenuada) y se habilitó a los profesionales a pasar a dicha escala, por única vez, junto con el aumento de tasas. De esta forma, aplicando la tasa de 22,5% a los nuevos fictos se mantendría el nivel de aporte monetario igual al previsto en la situación previa a la reforma. Se trata de un mecanismo opcional para los profesionales, siendo la opción por defecto el mantenimiento de los fictos actuales.
 - Creación de una nueva escala de fictos de quince categorías con saltos más frecuentes y menos pronunciados que los aplicables en la escala previa.
 - Adelantamiento de la convergencia al Sistema Previsional Común, iniciando la transición con los nacidos en el año 1970⁵.
 - Establecimiento de una contribución pecuniaria aplicable a los pasivos de CJPPU, en favor del organismo.

⁵ Los representantes de la Caja Profesional dejan constancia de su rechazo al adelantamiento de la transición respecto del régimen general.

- Modificación en el criterio de ajuste de las cantidad monetarias previstas en los recursos indirectos del artículo 71 de la Ley N° 17.738, pasando de ajustarse por Índice de Precios al Consumo a ajustarse por Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN).
 - Asistencia financiera permanente del Estado por el equivalente a dos veces y media la recaudación de la contribución pecuniaria de los pasivos. Este aporte alcanzará a aproximadamente US\$ 73 millones en el año 2026.
 - Asistencia financiera por única vez en los años 2025, 2026 y 2027, por un total de hasta US\$ 43,5 millones.⁶
- Los instrumentos de proyección utilizados por la Caja para evaluar la situación financiera muestran un escenario de sostenibilidad de la Caja en el corto, mediano y largo plazo. En el Anexo 3, se presentan las proyecciones actuariales preliminares realizadas por la Caja de Profesionales Universitarios bajo ciertos supuestos. No obstante, en el Anexo 4, se presentan un conjunto de escenarios alternativos solicitados por los comisionados que, ante supuestos menos favorables en relación al crecimiento en la cantidad de afiliados, podrían implicar situaciones de insostenibilidad en el largo plazo hacia las últimas décadas del siglo, sin perjuicio de que en un horizonte inmediato puede observarse dificultades financieras. Vale destacar que estas proyecciones son preliminares y es necesario analizar un conjunto de aspectos antes de obtener conclusiones categóricas, en particular⁷:
 - Cambios en el comportamiento de ejercicio de los afiliados a partir de los incrementos aplicables en la tasa de aportación desde el mes de enero de 2026.
 - Cambios en el comportamiento de los afiliados en relación a la escala de categorías a adscribirse y la categoría a ubicarse.
 - Cambios en el comportamiento de los afiliados asociados al re-equilibrio en la relación entre aportes y prestaciones.
 - La situación financiera atravesará distintas etapas a futuro, pautadas por las transiciones entre regímenes jubilatorios.
 - A partir de la vigencia de la Ley N° 20.410 se augura que la Caja tenga resultados positivos, aunque se espera que la situación financiera se mantenga tensionada, habida cuenta de la gradualidad que caracteriza el impacto de los cambios paramétricos en los resultados financieros.

⁶ A la fecha de cierre del documento, en el marco de la discrecionalidad que la ley faculta al Poder Ejecutivo, no se han transferido desde rentas generales los montos asociados a la partida correspondiente al literal c) de la Ley N° 20.410 del año 2026. En relación a la partida determinada prevista en el literal b), se han realizado todas las transferencias en tiempo y forma.

⁷ Otro elemento a tener en cuenta es que las proyecciones son realizadas con datos cerrados de 2024 y aún no recogen la evolución de las variables relevantes en el año 2025.

- Asimismo, desde una perspectiva de largo plazo, la introducción de un sistema mixto prevista en la Ley N° 20.130 genera una mejora en la sostenibilidad del instituto, al disminuir el peso relativo del pilar de reparto. No obstante, esta modificación supondrá un costo de transición relevante que será financiado durante 30 años por rentas generales⁸. De esta manera, en función de dicha transición se visualizarán 3 etapas:
 - Una primera etapa, en esos primeros treinta años, en la que parte de los ingresos de la CJPPU se dirigirán al pilar de ahorro individual, pero estos menores ingresos serán compensados por rentas generales, lo que permitirá que la Caja acumule resultados positivos crecientes. Esta mejora en el resultado operativo, está fuertemente asociada a los cambios paramétricos y demás modificaciones, introducidas por la Ley N° 20.410.
 - Una segunda etapa, en la que los menores ingresos derivados de la transición al sistema mixto dejarán de ser compensados, sin que las prestaciones que abona la Caja tengan una participación relevante de aquellas correspondientes al sistema mixto. Esto ocasionará un deterioro significativo del resultado operativo (que igualmente se proyecta positivo).
 - Una tercera etapa, en la que el incremento de la participación de las prestaciones del sistema mixto en el conjunto de pasividades que paga la Caja, generará una reducción de los egresos del instituto y una nueva mejora del resultado operativo.

- Sin perjuicio de lo anterior, los representantes de la CJPPU en la Comisión de Expertos, así como varias de las delegaciones recibidas, manifestaron disconformidad con las modificaciones que se introdujeron en la Ley N° 20.130 y en la Ley N° 20.410, aspirando a que la sostenibilidad del instituto se logre a partir de modificaciones distintas a las aprobadas.

⁸ La Ley faculta al Poder Ejecutivo a prorrogar el plazo para el financiamiento de la transición desde 30 a 40 años desde la vigencia de la Ley.

3. PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS POR PARTE DE LA CJPPU PARA MEJORAR LA SITUACIÓN ECONÓMICO FINANCIERA DEL RÉGIMEN ADMINISTRADO POR LA CJPPU⁹

En el presente resumen ejecutivo se adelanta un conjunto de medidas propuestas por los representantes de la Caja en la Comisión. Las mismas resultan coincidentes con propuestas recibidas por parte de algunas de las delegaciones. El documento analiza estas propuestas con profundidad en las secciones subsiguientes. En el Anexo 1 se accede al desarrollo de las medidas propuestas (siguiendo el [enlace](#)).

1. MEDIDAS DE IMPACTO SOBRE LOS APORTES DIRECTOS

1.1 Incorporación de Nuevas Profesiones

La medida asociada a la incorporación de nuevas profesiones que actualmente se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la CJPPU, implica la modificación y simplificación del procedimiento vigente, establecido en los artículos 44 a 49 de la Ley 17.738, de forma tal que, toda profesión universitaria quede incluida automáticamente en el ámbito de la institución, con la consecuente obligatoriedad de registro para sus egresados, previo intercambio entre las universidades y los servicios técnicos de la CJPPU.

LEY 17.738 ARTS. 44 a 49 - Mantener el procedimiento de ingreso de nuevas profesiones previsto en la ley 17738 pero eliminando la intervención del Poder Ejecutivo, lo que implicaría sustituir los arts. 44 a 49 de la ley 17738.

1.2 Incorporación de profesionales que ejercen la profesión en forma dependiente

A efectos de lograr un impacto positivo sobre los niveles de recaudación por aportes directos, se propone la incorporación al ámbito de la CJPPU de aquellos nuevos profesionales que ejercerían su profesión en relación de dependencia, desde el momento de ingresar al mercado laboral.

Esta medida implicaría el definir un nuevo sistema de aportación y otorgamiento de prestaciones en paralelo al existente en la actualidad dentro de la CJPPU.

1.3 Nuevo sistema de aportación a partir de los niveles de facturación real de los profesionales

Se entiende que, la migración —total o parcial— hacia un esquema de aportación en base a ingresos reales constituiría la evolución natural y necesaria del régimen administrado por la Caja.

⁹ Las propuestas que se detallan en esta sección son realizadas por la CJPPU y no comprometen a los delegados del Poder Ejecutivo.

Con respecto a la normativa vigente, a efectos de implementar las propuestas descritas en los puntos 1.2 y 1.3, se requeriría modificar el art. 13 de la Ley 20.410, proponiéndose como alternativas:

- 1) DEROGACIÓN. En este escenario la CJPPU mantiene las potestades de fiscalización al amparo del Código Tributario.
- 2) MODIFICAR el texto del art. 13 de la ley 20.410.

1.4 Otras medidas

- Detección de ejercicio liberal no declarado

Mediante el intercambio de información con otros organismos, particularmente el BPS y DGI, sería posible identificar aquel profesional que, pertenece al conjunto de profesiones amparadas por CJPPU, y realiza el ejercicio independiente de la profesión, pero realiza sus aportes previsionales al BPS, pues está registrado en dicho instituto como empresa unipersonal, cuando corresponde que el aporte sea efectuado a la Caja.

Producto de esta medida, se obtendrían ventajas en lo que refiere a:

- Ampliación de la base de aportantes, al incorporar profesionales que actualmente quedan excluidos por una restricción de carácter formal.
 - Mejora en la equidad del sistema, eliminando diferencias de tratamiento en función del tipo de empresa empleadora, para profesionales que ejercen en condiciones sustancialmente similares.
- Regularización de profesionales en “no ejercicio”

Se propone evaluar la implementación de un proceso sistemático de revisión de las declaraciones de no ejercicio, con el objetivo de identificar posibles situaciones de subdeclaración de actividad profesional. El análisis se orientaría a identificar profesionales que, encontrándose declarados en no ejercicio libre ante la Caja, registren actividad económica en BPS y/o DGI potencialmente vinculada a su profesión.

2. MEDIDAS DE IMPACTO SOBRE LOS APORTES INDIRECTOS (art. 71 – Ley 17.738)

Las medidas que se proponen, atienden al cumplimiento de objetivos que, más allá de incrementar la recaudación de aportes indirectos, pretenden promover:

- un rediseño del art. 71 que resulte en un reparto más equitativo de la incidencia de la recaudación por aportes indirectos entre las distintas profesiones amparadas por la CJPPU;
- planteamos modificaciones legales y reglamentarias que fortalezcan la efectiva aplicación de la normativa;

- mejoras de imagen del modelo de ingresos indirectos como legítima fuente de financiamiento de la Caja, teniendo presente que se carece de aportes patronales.

La batería de posibles medidas debe entenderse como un conjunto de alternativas posibles, cuya evaluación requiere un análisis integral y articulado, en función de los objetivos señalados. Este enfoque permite avanzar hacia un rediseño del esquema de aportes indirectos que mejore su coherencia, priorizando el fortalecimiento de los ingresos y una distribución más equilibrada de la carga contributiva entre profesiones, sin descartar reducciones puntuales de determinados gravámenes cuando ello contribuya a la eficacia del sistema.

2.1 Revisión de exoneraciones

Evaluar la pertinencia de todas las exoneraciones al art. 71 vigentes, tendiendo a un rediseño, limitación o eliminación de las mismas.

2.2. Nuevas modalidades de aportes indirectos

Considerando que, las características propias del ejercicio para ciertas profesiones, hacen que, o bien no se emitan documentos de trabajo o en caso de emitirse, su frecuencia es muy esporádica.

Por otro lado, en algunas situaciones el valor del gravamen asociado a la tarea realizada por el profesional, carece de relación congruente con el valor de los honorarios asociado a la misma. Es necesario lograr una relación de mayor equilibrio entre la tarea profesional desarrollada y el gravamen a aplicar.

3. AFECTACIÓN DEL IMPUESTO DE ASISTENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL (IASS)

Se entiende que el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), aprobado por la Ley N° 18.314, según su naturaleza jurídica, constituye un impuesto y no una contribución especial, cuyo producido se destina al Banco de Previsión Social. Dentro de este contexto y a efectos de lograr mejorar la sostenibilidad financiera de la institución, se considera conveniente la afectación hacia la CJPPU de la recaudación de IASS de los pasivos afiliados a la misma.

A continuación, siguiendo el [enlace](#), se presentan las modificaciones legales sugeridas por la delegación de la CJPPU.

4. PROPUESTAS EN RELACIÓN A LA AMPLIACIÓN DEL CAMPO AFILIATORIO

- La Comisión ha recibido un conjunto de propuestas que promueven la ampliación del campo afiliatorio de la CJPPU, como instrumento para enfrentar los problemas financieros y de sostenibilidad que la Caja venía enfrentando y además como posible alternativa que permita amortiguar algunos de los cambios introducidos por la Ley N° 20.410 y por la Ley N° 20.130.
- Estas propuestas tienen distinto alcance en cuanto a los colectivos a amparar y al proceso de transición, lo que tiene distintas implicancias desde el punto de vista de sus impactos en las finanzas de la CJPPU, del Banco de Previsión Social y de los propios afiliados al sistema seguridad social. Por ello, se analizarán separadamente.

1. *Incorporación a CJPPU de profesionales en relación de dependencia*

- Una de las propuestas de mayor impacto recibidas de los colectivos concurrentes, supone la incorporación obligatoria de los profesionales al ámbito de aplicación de la CJPPU, independientemente de si realizan el ejercicio de la profesión en relación de dependencia o en forma liberal. La propuesta recibida implicaría, en particular, que los nuevos profesionales que ingresen al mercado laboral bajo relación de dependencia, y estando en vigencia una necesaria nueva normativa que así lo establezca, pasen a aportar a la Caja con idénticos niveles de aportación y los principales beneficios que los que rigen hoy para los profesionales dependientes en BPS.
- Un elemento a tener en cuenta es que, a partir de la creación del Sistema Previsional Común, las personas que ingresan al mercado de trabajo con posterioridad a diciembre de 2023, se enfrentan a idénticas reglas de juego en lo concerniente al tipo de sistema de aportación (Sistema mixto) y a los parámetros a aplicar para el cálculo de la prestación correspondiente al pilar de beneficio definido, independientemente del ámbito de afiliación que corresponde al afiliado (BPS o CJPPU)¹⁰, sin perjuicio de los distintos niveles de sueldo ficto de aportación¹¹.
- Esto supone que, desde el punto de vista de los afiliados que ingresan al mercado luego de dicha fecha y para el caso de los profesionales que realizan su actividad en relación de dependencia, un cambio de este tipo no genera modificaciones desde el punto de vista de los derechos jubilatorios,

¹⁰ Aún persiste una diferencia en la tasa de aportación aplicable a CJPPU (actualmente 20,5%) y la aplicable a BPS (22,5%), pero dichas tasas convergerán a partir de enero de 2028.

¹¹ Los representantes de la CJPPU dejan constancia que se comparan dos sistemas de aportación con fictos, de muy diferente magnitud y dirigidos a colectivos con ingresos muy diferentes, teniendo, los aportantes a BPS la posibilidad de elegir aportar en el ficto más bajo de la escala, que es de \$4.574 aplicando sobre un ingreso ficto de \$20.328 y en la CJPPU el aporte en la 2ª categoría abatida es de \$12.886 sobre un ingreso ficto de \$62.700.

ni de las prestaciones a generar, siempre que no medien cambios en las reglas vigentes, dada la existencia de un Sistema Previsional Común.

- Desde el punto de vista de sus efectos financieros, una ampliación del campo afiliatorio como la descrita tiene impactos relevantes para las finanzas del Estado (en particular, para el Banco de Previsión Social) y para las finanzas de la Caja:
 - En una primera etapa, la Caja exhibirá un proceso de incremento gradual y acumulativo de sus ingresos, asociado a la incorporación de nuevos aportantes. La contracara de este fenómeno será un proceso de reducción gradual y acumulativo de los ingresos del Banco de Previsión Social¹². Entretanto la CJPPU invertirá durante 30 o 35 años el aporte de los nuevos afiliados, que los representantes de la Caja entienden que redundará en un beneficio económico considerable para la sostenibilidad del Instituto.
 - En una segunda etapa, la ampliación del campo afiliatorio generaría un incremento en los egresos de la Caja, que deberá afrontar las jubilaciones de los nuevos aportantes. En el ámbito del BPS, se registraría una reducción de los egresos esperados en consonancia.

- Contemplando lo anterior, el traspaso de afiliados desde BPS a CJPPU sería equivalente, desde el punto de vista financiero-económico, a que el Estado le preste dinero a la Caja, que sería devuelto con un interés equivalente al rendimiento esperado de los aportes jubilatorios del conjunto de profesionales que cambian de ámbito de afiliación.

- Atento a esta realidad, es importante destacar que la introducción de una modificación de este tipo, así como cualquier otra opción que suponga un acceso a financiamiento remunerado, resulta sostenible en el largo plazo siempre que la Caja exhiba una perspectiva de resultados operativos positivos para dicho horizonte, lo que está fuertemente asociado al requisito de que no exista un fuerte desajuste entre el valor actual de los aportes de los afiliados y el de las prestaciones prometidas¹³ o a la existencia de una fuente de ingresos genuinos a la Caja, que permita cerrar esa brecha y no provenga de contribuciones de sus afiliados.

¹² Debe tenerse presente que también podría generarse un impacto sobre la cantidad de profesionales que hoy se desempeñan en relación de dependencia y realizan aportes voluntarios a la Caja.

¹³ Vale destacar que, a partir de las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.130 y por la Ley N° 20.410, dicho desfase tuvo una reducción muy significativa, asociado al incremento en la tasa de aporte, al aumento del período para el cómputo del Sueldo Básico Jubilatorio, el corrimiento de la edad de retiro y la reducción de las tasas de reemplazo.

- En tal sentido, no resultaría conveniente incorporar una modificación de este tipo en forma conjunta con cambios paramétricos que supongan un deterioro relevante de la relación entre el valor presente de los aportes realizados y las prestaciones recibidas por los afiliados, como podría ser el retorno a los parámetros previos a las leyes N° 20.130 y N° 20.410. De lo contrario, se estaría cubriendo un desfase estructural del sistema con una expansión transitoria de los ingresos, que generará un incremento relevante en los egresos futuros. En la medida que cuando se verifique ese incremento en los egresos la Caja no podrá recurrir nuevamente a un mecanismo de esta naturaleza, se verificarán nuevamente importantes problemas de sostenibilidad, cuando madure el proceso.
- Los representantes de la Caja en la Comisión manifestaron una postura favorable a incorporar al ámbito de aplicación de la CJPPU, a aquellos profesionales que ingresen al mercado de trabajo bajo relación de dependencia, estando vigente el esquema descrito. Esta posición se funda en la idea de que, a futuro, la Caja debe incorporar preceptivamente en su ámbito de aplicación a todos los profesionales, independientemente de si realizan sus actividades en relación de dependencia o de si lo hacen mediante el ejercicio liberal de la profesión, lo que entienden brindaría transparencia y certidumbre dado que todos los profesionales aportarían a una misma caja y con igualdad de condiciones.
- Los representantes del Poder Ejecutivo, por su parte, no comparten esta posición y entienden que el ámbito de afiliación de la Caja debe mantenerse en los términos actuales, amparando en forma preceptiva exclusivamente a los profesionales que desarrollan el ejercicio libre de la profesión. En tal sentido, entienden que la ampliación del campo afiliatorio y el traspaso de afiliados desde BPS a la Caja implica, como fuera comentado, una forma de otorgar financiamiento desde el sector público a la Caja en una magnitud que tiene elevada incertidumbre y con un mecanismo que resulta poco transparente.

2. *Incorporación de nuevas profesiones a la CJPPU*

- Otro mecanismo de ampliación del campo afiliatorio que se ha estado planteando por distintas delegaciones está relacionado con la incorporación de aquellas profesiones que hoy no están amparadas en el ámbito de aplicación de la CJPPU.
- Este escenario tiene algunas ventajas frente a otros más ambiciosos, especialmente si se realiza para los aportantes que ingresan al mercado de trabajo a partir de la vigencia de la incorporación analizada:

- El Poder Ejecutivo ve como una ventaja el hecho de que mantiene la lógica de CJPPU como un esquema de afiliación preceptiva exclusivamente para los profesionales que desarrollan ejercicio libre de la profesión. Los delegados de la Caja entienden que se debiera amparar también a los profesionales que ingresen al mercado laboral y realicen su trabajo en relación de dependencia, a partir de la entrada en vigencia de la normativa correspondiente
 - Al implicar a un colectivo más reducido genera efectos financieros menos relevantes y menos distorsionantes para las finanzas de la Caja y del BPS.
 - Supone un avance desde un punto de vista de equidad horizontal, al establecer un tratamiento idéntico para situaciones análogas.
 - Contribuye a desincentivar mecanismos de contratación que generan menos garantías para los trabajadores.
- Para el caso de una migración hacia la Caja del actual stock de profesionales que se desempeñan en nuevas profesiones hoy no amparadas por el organismo, debe tenerse en consideración que el costo esperado de las pasividades que deberá afrontar la Caja es mayor al correspondiente al BPS, contemplando que el régimen de BPS contempla un pilar de capitalización individual. Este costo es aún mayor para las generaciones que no se han visto afectadas por las modificaciones previstas en la Ley N° 20.410, que partían de condiciones más favorables que las correspondientes al régimen general. Los nuevos ingresos de profesionales ya incorporan la capitalización individual desde la vigencia de la ley N° 20.130.

3. *Profesionales que aportan como empresas unipersonales en BPS*

- Otro elemento que ha sido puesto de manifiesto por varias de las delegaciones recibidas refiere a la existencia de un conjunto de profesionales que, estando dentro del conjunto de profesiones amparadas por CJPPU, realizan ejercicio liberal de la profesión registrándose como empresas unipersonales en el ámbito de BPS.
- Este tipo de prácticas supone un incumplimiento de la normativa vigente. Por tanto, los Comisionados manifestaron una postura coincidente en que deben tomarse las acciones que permitan el cruzamiento de información para detectar las situaciones, la realización de inspecciones y la aplicación de las sanciones correspondientes, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la Ley y de desestimular este tipo de comportamientos. En particular, debe corregirse la actual redacción del artículo 13 de la Ley N° 20.410, que limita el intercambio de información entre la Caja y los organismos recaudadores del Estado.

- En otro sentido, los representantes de la CJPPU proponen modificar el artículo 105 de la Ley N° 18.083 ampliando el ámbito de aplicación para que no se restrinja únicamente a los prestadores de servicios personales profesionales universitarios.

4. *Otras propuestas para incorporar a CJPPU a los profesionales en relación de dependencia*

- Asimismo, existen otras propuestas específicas que apuntan a promover o exigir la aportación a la CJPPU a los profesionales que hoy se encuentran en relación de dependencia con declaración de no ejercicio libre de la profesión.
- Por un lado, se han recibido propuestas que promueven la aportación para los profesionales que desarrollan su trabajo en relación de dependencia, habilitando la opción de permanecer aportando en una categoría 1ª especial o en categoría 1ª, sin derecho a realizar el ejercicio independiente de la profesión. Esta propuesta ha sido recibida por la Comisión con dos modalidades distintas, en un caso con un aporte de carácter obligatorio y, en otro caso, con aporte de carácter voluntario.
- La habilitación de la aportación voluntaria por montos inferiores a los de segunda categoría tendría dos efectos contrapuestos:
 - Podría estimular que personas que actualmente tienen declaración jurada de no ejercicio pasen a aportar voluntariamente a la Caja incrementando el campo afiliatorio y mejorando los ingresos del organismo en el corto plazo y aumentando los egresos en el mediano y largo plazo.
 - Podría provocar que personas que actualmente aportan voluntariamente a la Caja en segunda categoría opten por aportar en categorías inferiores, lo que tendría el efecto contrario al señalado en el punto anterior. Al respecto, vale mencionar que algunas agrupaciones han señalado una mirada crítica a la posibilidad de detenerse en segunda categoría, por entender que esto erosiona los ingresos del instituto.
- Es importante tener en consideración que muchas de las personas que figuran como aportantes voluntarios a la Caja lo hacen atendiendo a:
 - La eventualidad de que en algún momento futuro tengan la necesidad de realizar ejercicio libre de la profesión.
 - La oportunidad de dar continuidad a la aportación a la Caja para los casos en que en el pasado hayan acumulado un período relativamente largo de aportación al instituto, con la expectativa de obtener una prestación en el futuro.

- El establecimiento de una nueva modalidad de aportación voluntaria para los profesionales que se desempeñan en relación de dependencia no constituye estrictamente una ampliación del campo afiliatorio, si no una modificación o flexibilización del esquema vigente para quienes realizan aportes a la Caja sin estar facturando, manteniendo una situación de mera disponibilidad. Los comisionados manifiestan acuerdo en avanzar en una flexibilización de este tipo, sin perjuicio de que las situaciones reseñadas en el punto anterior, podrían tener una solución más beneficiosa habilitando alguna forma de aportación que asimile en mayor medida el monto de aporte a la CJPPU, con los ingresos reales que la persona tiene de la actividad no dependiente, contemplando niveles mínimos como los planteados, lo que se analizará en detalle en el capítulo correspondiente.
- La habilitación de la aportación preceptiva por montos inferiores a los de segunda categoría, sin habilitación para facturar, debe estudiarse en profundidad desde el punto de vista jurídico, en la medida que establece una aportación a un instituto, sin habilitación al desarrollo del trabajo, lo que podría suponer una violación del derecho constitucional al trabajo.
- Otra propuesta combina dos elementos:
 - Aportación voluntaria para los profesionales que desarrollan su trabajo en relación de dependencia con salarios nominales inferiores a \$ 136.282 habilitando la opción de permanecer aportando en una categoría 1ª. Para estos casos, aplican las consideraciones realizadas anteriormente.
 - Aportación preceptiva para los profesionales con salarios nominales superiores a \$ 136.282. El aporte a realizar sería el correspondiente a la 1ª categoría y se detraería de la cuota parte correspondiente al régimen de ahorro individual.
- La aportación preceptiva para un grupo de profesionales hoy no amparados tiene similitudes en relación a la propuesta de incorporación de los profesionales en relación de dependencia a la CJPPU antes reseñada, pero sin tener impactos en las finanzas de BPS. Las restantes consideraciones sí resultan aplicables.
- Asimismo, debe tenerse presente que esta propuesta supone un cambio en una dirección contraria a la que ha caracterizado al conjunto de modificaciones que se han registrado en el régimen general de seguridad social y en los distintos subsistemas, que han tendido a equiparar las condiciones y a consolidar un régimen común. Un hito relevante en dicho sentido fue la aprobación de la Ley N° 20.130, que creó un Sistema Previsional Común, con un régimen mixto aplicable a todos los subsistemas. Una solución como la señalada, supone un tratamiento diferencial para un conjunto de trabajadores, que no estarían afiliados a un sistema mixto y podrían obtener

condiciones más ventajosas de retiro, que las aplicables a los trabajadores afiliados a los restantes subsistemas.

- Contemplando lo anterior, el Poder Ejecutivo no entiende conveniente avanzar en un camino que habilite el aporte a la Caja como sustitución del aporte al régimen de ahorro individual obligatorio. Se entiende que dicho camino supone romper con el principio de equidad horizontal y distorsionar el proceso de tránsito hacia un sistema previsional común, con reglas iguales para las personas, independientemente de su ámbito de afiliación.

5. ESQUEMA DE APORTACIÓN EN BASE A FICTOS Y MIGRACIÓN HACIA UN ESQUEMA BASADO EN HONORARIOS REALES

- El esquema de aportación vigente aplicable a los profesionales que se encuentran en el ámbito de la CJPPU implica la adscripción de cada profesional a una escala de sueldos fictos, en la que existen opciones de movilidad ascendente y descendente reguladas.
- El artículo 22 de la Ley N° 20.410 encomienda al Poder Ejecutivo a estudiar un nuevo régimen de aportación de los afiliados activos que intente establecer la tasa de aportes sobre honorarios íntegros y no sobre sueldos fictos, remitiendo oportunamente el proyecto de ley al Poder Legislativo para su consideración. A su vez, la Comisión tuvo entre sus competencias analizar los impactos que podría tener sobre el régimen la migración desde un esquema de aportación en base a fictos, a un esquema de aportación en base a ingresos reales. La Comisión ha recibido propuestas en el mismo sentido, tanto de delegaciones como de particulares. En la Comisión se realizaron, presentaciones acerca de proyecciones a futuro con datos de 2023.
- Desde una perspectiva de cobertura de riesgos, resulta deseable que los profesionales realicen aportes a la Caja en función de sus ingresos reales. Esto permite que, en caso de materializarse alguna de las contingencias sobre las cuales la Caja brinda cobertura, el afiliado pueda tener un nivel de sustitución de ingresos razonable. Asimismo, también favorece que la carga que el aporte supone sobre los ingresos del afiliado tenga la proporcionalidad deseada.
- Si bien resulta deseable que los profesionales se ubiquen en una categoría de sueldo ficto que tenga una razonable correspondencia con su nivel de ingresos correspondientes a su actividad profesional, esto no sucede en todos los casos. Existen profesionales que realizan aportes por niveles de sueldos fictos inferiores a los correspondientes a sus ingresos reales y también profesionales que aportan por niveles mayores a su facturación.
- Un eventual escenario de aportación sobre honorarios reales debería contemplar un componente de deducción ficta sobre la facturación real, similar al aplicable para el caso de la aportación al Fondo Nacional de Salud (FONASA). El ejercicio liberal de la profesión suele traer aparejados un conjunto de costos, deducibles de los ingresos brutos de los profesionales, que no integran el ingreso neto del profesional, por lo que resulta razonable incorporar una deducción de este tipo.
- La CJPPU ha realizado estudios actuariales en relación a un escenario en que los profesionales pasen a aportar al instituto en función de su facturación real (manteniendo la posibilidad de un

aporte voluntario a la Caja para aquellos profesionales que no facturan)¹⁴. En concreto, se plantea un escenario en el que la aportación, del colectivo incorporado a partir de la entrada en vigencia de la normativa correspondiente a aprobarse, se calcularía sobre el 70% del monto facturado, en línea con los criterios que actualmente aplican para el aporte a FONASA.

- En ese contexto, se evaluaron dos escenarios distintos, uno sin tope de aportación y otro con un tope de aportación similar al que rige para los trabajadores dependientes (sobre el cual se aplica el 70% mencionado). Si bien el escenario señalado está realizado con los parámetros que surgen de la Ley N° 20.130, pueden obtenerse algunas conclusiones del estudio¹⁵.
- El escenario sin tope de aportación no genera grandes modificaciones en los ingresos del instituto, lo que es consistente con relación a lo comentado previamente. No obstante, sí genera una reducción relevante en los egresos en el mediano y largo plazo, lo que estaría asociado a la aplicación de niveles máximos de jubilación a personas que han aportado por todo su ingreso, con niveles muy elevados de facturación. En consecuencia, el resultado operativo mostraría una mejora relevante en dicho horizonte.
- Transitar a un esquema en el que se aporte por todo el ingreso (sin tope de aportación) y que incluya algún límite máximo a la jubilación, supone un cambio relevante en el funcionamiento del esquema con implicancias considerables para algunos profesionales, que podrían ser relativamente pocos. Una modificación de este tipo debería estar impulsada por las propias agrupaciones universitarias y recibir la conformidad y el respaldo de amplias mayorías para garantizar una legitimidad adecuada, ya que podría poner en cuestión la naturaleza de contribución especial a la seguridad social del aporte. Los comisionados no ven viable transitar a un esquema de este tipo.
- El escenario con tope de aportación, por su parte, supone una caída relevante en los ingresos de la Caja, lo que estaría asociado a que las personas que pasan a incrementar su aporte no lograrían compensar a los menores aportes de quienes hoy cotizan por niveles superiores a los que corresponderían en el escenario mencionado de facturación real. Por su parte, los egresos en el mediano y largo plazo mostrarían una reducción similar a la correspondiente al escenario con tope de aportación.

¹⁴ Los estudios refieren a la situación previa a la aprobación de la Ley N° 20.410, por lo que requieren actualización. Se supone que la facturación real se implementaría para el 65% de los nuevos afiliados que comenzarían a aportar a la Caja a partir de enero de 2024. El restante 35%, que se corresponde con los “aportantes voluntarios” continuaría aportando en función de la escala de Sueldos Fictos vigente al 01/01/2024.

¹⁵ Disponible en el Anexo 5.

- En suma, sin contemplar cambios comportamentales relevantes y siendo necesario realizar estudios que recojan la incidencia del nuevo marco regulatorio sobre las estimaciones realizadas, los análisis disponibles al momento pautan que:
 - Salvo que se habilite la facturación sin tope, el cambio a la facturación en base a honorarios reales podría generar una disminución en los ingresos de la Caja en un horizonte de corto y mediano plazo.
 - No obstante, la reducción de los egresos asociada al cambio más que compensaría esa reducción de ingresos y habilitaría una mejora en los resultados en un horizonte algo más largo.
 - La modificación propiciaría una redistribución interna entre aportantes a la Caja, en la que algunos afiliados pasarían a pagar más y otros a pagar menos. Esto favorecería una mayor correspondencia entre ingresos y nivel de aportación.

- Sin perjuicio de lo anterior, el cambio hacia un esquema de aportación puramente basado en la facturación real también entraña algunos riesgos. En particular, al imponer una carga incremental porcentual sobre los montos facturados puede generar incentivos adicionales a no registrar formalmente las transacciones o a subdeclarar parte de los ingresos. En caso de que estos riesgos se materialicen podría suponer una erosión relevante de los ingresos de la Caja, así como de los ingresos del sector público. Asimismo, en la medida que no todos los profesionales tienen las mismas oportunidades de subdeclarar ingresos, un incremento en la informalidad iría de la mano de un aumento de situaciones de competencia desleal lo que, a su vez, erosiona la equidad.

- Asimismo, hay un conjunto importante de profesionales que, sin realizar actividades fuera de la relación de dependencia, hacen aportes a la Caja como mecanismo de ahorro voluntario, con miras a tener una segunda prestación, situación que sería necesario contemplar desde el punto de vista regulatorio, en caso de que se habilite la facturación en base a honorarios reales¹⁶. Este grupo representa actualmente aproximadamente 37% de los afiliados con declaración de ejercicio.

- Contemplando lo anterior, los comisionados entienden que realizar un cambio abrupto en el esquema de aportación, pasando de aportación en base a fictos a aportación en base a honorarios reales a todos los profesionales, genera riesgos excesivos para las finanzas del instituto.

¹⁶ Dados los cambios paramétricos que ha registrado la Caja, es de esperar que la proporción de profesionales que realiza esta opción vaya disminuyendo a futuro.

- En ese contexto, un elemento que debe tenerse en cuenta es que las escalas de fictos vigentes suponen un nivel mínimo de aportación a la Caja aplicable a partir del cuarto año de aportación¹⁷ que, dependiendo de la escala en que se ubique el afiliado, puede corresponderse como mínimo con un sueldo ficto de \$ 62.700¹⁸ (correspondiente a la escala de 10 categorías abatida creada en la Ley N° 20.410)¹⁹. Asimismo, el nivel máximo de aportación, también dependiendo de la escala en que se ubique el afiliado, se corresponde con un sueldo ficto de hasta \$ 192.884²⁰.
- Dada esta realidad, a efectos de estudiar las implicancias o eventuales ganancias de pasar a un esquema de aportación en base a la facturación real, podrían dividirse a los afiliados en tres grupos:
 - Afiliados que tienen niveles de facturación inferiores a los mínimos aplicables.
 - Afiliados con niveles de facturación intermedios, ubicados entre los mínimos y los máximos vigentes.
 - Afiliados que tienen niveles de facturación superiores a los máximos aplicables.
- Para los afiliados que facturan niveles bajos, el nivel mínimo de sueldo ficto en el que los profesionales pueden ubicarse en forma permanente en el marco de la escala de categorías se corresponde con un valor de ingresos mínimos razonables para un profesional que tiene un ejercicio liberal exclusivo de la profesión, especialmente cuando se tiene en cuenta que para quienes recién ingresan en el desempeño del ejercicio tienen la posibilidad de adscribirse a las categorías 1ª y 1ª especial, por un período limitado en el tiempo.
- No obstante, dada la alta proporción de profesionales que desarrollan el ejercicio liberal en forma complementaria a otra actividad en relación de dependencia, el aporte correspondiente a una segunda categoría puede significar una barrera a la entrada y un costo muy elevado para algunos casos, especialmente si son profesionales que desarrollan el ejercicio de manera esporádica y por montos reducidos.
- Por ello, es de particular importancia encontrar una solución que permita y favorezca que, quienes ya tienen cobertura de seguridad social por desarrollar su actividad en relación de dependencia en el ámbito de otro subsistema, puedan acceder a mecanismos que permitan aportar a la Caja por

¹⁷ En el caso de la escala de quince categorías el mínimo sueldo mínimo de aportación se corresponde con la cuarta categoría y se puede alcanzar en cualquier momento, de acuerdo con lo previsto en el inciso final del artículo 56 de la Ley N° 17.738, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 20.410.

¹⁸ Valores de 2026.

¹⁹ Para los profesionales que se ubican en la escala de 15 categorías el sueldo ficto referido se ubica en \$ 63.356 y en \$ 69.479 para los profesionales que se ubican en la escala de 10 categorías tradicional (Ley N° 17.738). Ambos valores corresponden a 2026.

²⁰ Valores de 2026.

niveles similares a los de sus honorarios reales, especialmente cuando estos honorarios son inferiores a los correspondientes a la segunda categoría de aportes²¹.

- Asimismo, para estos casos y contemplando que en muchos profesionales la facturación es esporádica, sería de interés habilitar algún mecanismo que permita que dichos aportes se tomen en cuenta para el otorgamiento de alguna prestación. Este mecanismo podría suponer la habilitación del acceso a alguna prestación parcial, como la prevista en el régimen de acumulación de servicios a partir de la Ley N° 20.130, o en su defecto, la habilitación de una categoría de aporte reducido para los casos de profesionales que no facturan y que tienen cobertura profesional asociada a una relación de dependencia en otro instituto, formato a estudiar en el momento de elaboración del proyecto de ley correspondiente²².
- Contemplando lo anterior, podría habilitarse un esquema de aportación para profesionales que tienen cobertura previsional en otro ámbito de aportación, que tengan honorarios reales anuales inferiores a los sueldos fictos que se corresponden con el valor mínimo vigente para la aportación. Para estos casos, el aporte se realizaría en base a lo facturado. Asimismo, a efectos de que el aporte sea computable para la obtención del beneficio jubilatorio, se podría establecer un aporte mínimo anual. Un esquema de este tipo podría permitir avanzar en una primera experiencia de aportación en base a honorarios reales, que favorezca un análisis más profundo de las respuestas comportamentales de los afiliados y de los impactos esperados de un cambio más amplio hacia facturación en base a honorarios reales.
- En el caso de los afiliados que tienen un nivel de facturación intermedio, las escalas de categorías vigentes permiten cierta movilidad, pero con algunas restricciones relevantes:
 - Los profesionales deben permanecer tres años en cada categoría de aportes (o dos para quienes se ubican en la escala de quince categorías)²³, para poder incrementar el sueldo ficto por el cual aportan, lo que puede dificultar una razonable equivalencia entre los honorarios facturados y el sueldo ficto correspondiente para el caso de profesionales que tienen un incremento rápido en sus remuneraciones.
 - Para quienes enfrentan una reducción en sus honorarios facturados hay más flexibilidad para bajar, pero deben esperar a que hayan transcurrido tres años de aporte en la categoría correspondiente (o dos para quienes se afilien a la escala de

²¹ O al cuarto escalón de sueldo ficto en el caso de la escala de quince categorías.

²² La Comisión recibió propuestas en este sentido que fueron analizadas en el capítulo “Ampliación del campo afiliatorio”.

²³ Para quienes están en la escala de quince categorías se habilita la opción de pasar a aportar en base al sueldo ficto de cuarta categoría en cualquier momento.

quince categorías)²⁴. Asimismo, el período de disponibilidad para realizar la modificación se restringe a una ventana de tiempo pequeña, lo que constituye una restricción administrativa sin un fundamento claro²⁵²⁶.

- Ese conjunto de restricciones tan importantes a la movilidad, especialmente a la ascendente, se explica por las reglas que imperaban en la Caja previo a las recientes reformas, en particular, la consideración de los últimos tres años de aporte para el cálculo del sueldo básico jubilatorio, situación que se modificó a partir de la Ley 20.410 donde se tomarán hasta los últimos 18 años.
- La Ley N° 20.410 dispuso que para quienes nacieron en 1981 o después, el período de cómputo para el sueldo básico jubilatorio contempla los mejores veinte años de aporte. Dada la extensión de dicho período, podría ser deseable flexibilizar algunas de las normas señaladas como forma de facilitar una mayor correspondencia entre los honorarios facturados y los sueldos fictos de aportación y como paso previo intermedio o alternativo a habilitar la facturación en base a honorarios reales. A vía de ejemplo, podría habilitarse el pasaje de categoría luego de transcurrido un año de permanencia, habilitando el descenso de categoría en iguales circunstancias. En cualquier caso, una flexibilización de la carrera debe evitar generar incentivos en los afiliados a un uso estratégico de la ubicación en la escala de fictos con miras a maximizar el retorno esperado del aporte.
- Finalmente, cabe mencionar que la existencia de un sueldo ficto máximo de aportación supone que, para un conjunto de afiliados, los niveles de aportación y de honorarios diferirán. Este tipo de reglas son habituales en los regímenes previsionales. Habilitar la opción a aportar por montos mayores a los fictos máximos vigentes sin afectar los máximos vigentes implica avanzar en una discusión sobre el tratamiento a dar a quienes facturan honorarios elevados, lo que tiene implicancias relevantes que ya fueron comentadas.

²⁴ Art. 56 de la Ley N° 17.738: “A partir de la segunda categoría inclusive, y dentro de los noventa días anteriores y los sesenta días posteriores al vencimiento de cada trienio, los afiliados a los que se aplique la escala de diez categorías podrán desistir del pasaje de categoría e incluso volver a aportar en base al sueldo ficto de hasta la segunda categoría, sin derecho a reclamar devolución de aportes.

A partir de la cuarta categoría inclusive, y dentro de los noventa días anteriores y los sesenta días posteriores al vencimiento de cada bienio, los afiliados a los que se les aplique la escala de quince categorías podrán desistir del pasaje de categoría e incluso volver a aportar en base al sueldo ficto de hasta la cuarta categoría, sin derecho a reclamar devolución de aportes. (...)”

²⁵ También se habilita, en el marco de los incrementos de tasa de aportación que introdujo la Ley N° 20.410 a que, resuelto cada aumento de tasa de aportación, los afiliados dispongan de un plazo de noventa días desde la vigencia de dicho aumento para realizar la opción de volver a aportar en base a un sueldo ficto menor.

²⁶ Debe tenerse presente que la habilitación a cambiar de escala de sueldos fictos prevista en el artículo 2° de la Ley N° 20.410 implica una flexibilización adicional de la posibilidad de aportar en base a sueldos fictos menores, ya que otorga plazos más amplios y permite ubicarse en niveles de sueldo ficto aún menores a los vigentes en la escala tradicional de la Ley N° 17.738.

- La Caja entiende que el incorporar a partir de una determinada fecha, un nuevo colectivo de profesionales que aportaría en función de sus niveles de facturación real, contemplando las particularidades señaladas anteriormente, permitiría:
 - Una mayor equidad contributiva: en la medida que favorecería que la carga que el aporte supone sobre los ingresos del afiliado, tenga la proporcionalidad deseada, distribuyendo de forma más equitativa el esfuerzo contributivo.
 - La adecuación a las actuales características del mercado laboral de los profesionales: que presentan una trayectoria de ingresos variables derivados de múltiples fuentes, producto del ejercicio intermitente o complementario.

- A efectos de implantar esta nueva modalidad de aportación, deberá corregirse la actual redacción del artículo 13 de la Ley N° 20.410, que limita el intercambio de información entre la Caja y diversos organismos del Estado, en particular, B.P.S. y D.G.I.

6. PROPUESTAS VINCULADAS A LOS RECURSOS INDIRECTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY N° 17.738 (“TIMBRES PROFESIONALES”)

- La Comisión de Expertos establecida en la Ley 20.410 habilitó mecanismos de participación de la ciudadanía para la presentación de propuestas para el mejor funcionamiento de la CJPPU. En ese marco, diversos colectivos presentaron iniciativas referidas a los recursos indirectos establecidos en el art 71 de la Ley N° 17.738 (habitualmente llamados “timbres profesionales”).
- Los aportes indirectos previstos en el artículo 71 de la Ley N° 17.738 constituyen una fuente de financiamiento de la CJPPU desde su creación. La Ley N° 12.128 de 1954 —primera ley orgánica de la Institución— establecía que su capital estaría integrado, entre otras fuentes de ingresos, por “el producido, sin deducciones de ninguna especie, de la venta de estampillas de Montepío de Retiro Profesional y timbres de certificación de firma profesional”. A su vez, este mecanismo reconoce antecedentes previos, en particular en la Ley N° 7.649 de 1923 (Ley de Timbres y Papel Sellado).
- Los recursos indirectos asociados al artículo 71 forman parte estructural del esquema contributivo de la Caja, trasladando al usuario de los servicios profesionales y demás sujetos gravados una parte del financiamiento del sistema. En tal sentido, el timbre profesional ha operado históricamente como una fuente de financiamiento propia, válida y legítima del régimen de la CJPPU. En particular, los delegados de la Caja Profesional lo ven como una fuente adecuada para un colectivo caracterizado por el ejercicio de la profesión y, por ende, por la inexistencia de aportes patronales.
- Los recursos indirectos previstos en el artículo 71 constituyen paratributos, que en la mayoría de los casos se encuentran asociados directa o indirectamente a actuaciones profesionales. Establecen gravámenes sobre un conjunto de actividades de diversa índole, que se encuentran agrupadas en ocho literales. Estos literales tienen distinta incidencia en la recaudación y diferentes formas de cálculo como se visualiza en el siguiente cuadro²⁷.

Inciso	Incidencia	Cálculo del gravamen
Venta de Valores ²⁸	9,07%	Valor fijo
Inciso A	51,01%	Valor fijo
Inciso B	0,01%	Porcentaje
Inciso C	1,78%	Valor fijo
Inciso D	11,24%	Porcentaje
Inciso E	14,01%	Porcentaje

²⁷ Todos los datos que se presentan a continuación corresponden a 2024.

²⁸ Venta de timbres físicos cuyo destino específico no puede determinarse, ya que pueden aplicarse a documentos gravados por distintos incisos.

Inciso F	0,29%	Porcentaje
Inciso G	9,38%	Valor fijo
Inciso H	2,40%	Porcentaje
Recargos y Multas Art. 71	0,73%	
Producido Convenios Empresas	0,08%	
Total	100%	

- Los recursos indirectos cuyo cálculo se realiza a partir de un valor de suma fija representan aproximadamente el 70% de la recaudación por dicho concepto. Dentro de estos gravámenes la mayor incidencia la tiene el inciso A, que grava cada escrito o acta otorgado por un profesional en el ejercicio de su profesión que se presente o formule ante órganos públicos estatales o no, y tribunales arbitrales, todo documento otorgado por los profesionales ingenieros agrónomos, químicos industriales, veterinarios, ingenieros químicos e ingenieros industriales y demás documentos otorgados por un profesional en el ejercicio de su profesión. También se devenga por concepto de esta prestación un monto en el libro recetario. Dentro de este inciso, el 89% de la recaudación corresponde a recetas, análisis, exámenes, y certificados médicos y odontológicos.
- Asimismo, los actos gravados vinculados a la salud tienen una participación preponderante en la recaudación de los recursos indirectos, al representar el 61,5% de la misma, como se detalla en el cuadro siguiente.

INCISO	Actos considerados	Incidencia
Inciso A	Recetas, análisis, exámenes, y certificados médicos y odontológicos	46,1%
Inciso C	Cirugías y tratamientos ²⁹	1,8%
Inciso D	Venta de medicamentos y otros productos de laboratorios a distribuidores	11,2%
Inciso H	Importación de productos médicos y odontológicos	2,4%
	TOTAL	61,5%

- El Poder Ejecutivo entiende que los gravámenes incluidos en el artículo 71 tienen algunas características negativas como instrumentos recaudatorios, en materia de eficiencia y equidad, que están asociada a su diseño³⁰:
 - Regresividad, dada la alta participación de valores de suma fija en la recaudación de estos gravámenes. Esto lleva a que, para dos sujetos obligados, los timbres que

²⁹ No están gravadas las cirugías realizadas a pacientes de hospitales públicos ni a socios permanentes de Instituciones de Asistencia Médica Colectiva efectuados en cumplimiento de obligaciones legales, reglamentarias o estatutarias o pactadas en afiliaciones colectivas.

³⁰ Los representantes de la Caja Profesional en la Comisión no comparten esta posición.

representan una suma fija tengan un mayor peso relativo en el ingreso de los hogares de menores ingresos relativos. Este elemento se ve atenuado por las exoneraciones vigentes para usuarios de la Administración de Servicios de Salud del Estado.

- Distorsión en precios relativos, al gravar un conjunto específico de servicios, generan pérdidas de eficiencia económica.
 - Difícil fiscalización, dada la dispersión de gravámenes y sujetos obligados, que facilitan una alta evasión.
 - Alto peso de los servicios de salud en la recaudación de estos gravámenes, lo que supone un impacto sobre un conjunto de prestaciones que tienen una baja elasticidad de la demanda y, consecuentemente, una alta traslación del costo al usuario. Asimismo, este costo tiene un impacto diferencial en la población que usa con mayor intensidad los servicios de salud que, en muchos casos, puede estar en situaciones de elevada vulnerabilidad. En particular, el literal “D” establece un gravamen de 2% sobre la venta de específicos de uso humano (medicamentos o productos farmacéuticos preparados industrialmente) desde laboratorios a farmacias, mutualistas, clínicas, y distribuidores en general. Esto supone un incremento en el costo de medicamentos, que tiene un impacto especialmente negativo sobre hogares que deben acceder a los mismos³¹.
- En opinión de los representantes de la Caja de Profesionales Universitarios, en cuanto al tema de los ingresos indirectos derivados de la aplicación del art. 71, y de acuerdo con los planteos realizados por distintos agrupamientos de profesionales activos y pasivos, tiene una visión diferente a la del Poder Ejecutivo. Aun aceptando alguna de las críticas que se realizan en la aplicación de los timbres, por sus debilidades e inequidades, debe tenerse en cuenta que su origen data del año 1954, con el objetivo de cubrir el aporte patronal que no existía por tratarse de trabajo independiente, y pese a haberse implementado varias reformas de la Caja de Profesionales, el sistema político nunca lo derogó hasta la actualidad. Por otro lado, debilidades e inequidades similares existen en otros tributos más importantes, como el I.V.A., que no están en agenda de cambios.
 - Otro elemento de confusión es el centro que se ha puesto en los costos de la salud. La tasa que actualmente cobran las IAMC por servicios prestados y medicamentos son las denominadas “tasas moderadoras”. Estas tienen tres componentes: una tasa básica fijada por Ministerio de Salud Pública, el 10% de IVA y el timbre profesional. En el caso de los medicamentos básicos, la

³¹ Al respecto debe tenerse presente que los medicamentos y demás especialidades farmacéuticas, materias primas denominadas sustancias activas para la elaboración de los mismos, e implementos a ser incorporados al organismo humano de acuerdo con las técnicas médicas, se encuentran alcanzados a la tasa mínima de IVA (10%).

incidencia de cada componente es respectivamente 80%, 10% y 10%. Esto implica que en promedio la IAMC recauda el 80% del total, siendo las principales beneficiarias de la misma, lo que implica que si hubiere un aumento del timbre profesional tendría una implicancia mínima en el total final. Claramente no es un factor relevante en el costo de la salud.

- A su vez, el Poder Ejecutivo también entiende que existen otros literales que también tienen problemas específicos en distintas dimensiones³²:
 - El literal “E” establece un gravamen sobre la mano de obra contratada en proyectos de construcción, que alcanza en la mayoría de los casos el 4% del costo de la misma. Este tipo de gravámenes puede tener impactos relevantes en un sector particularmente expuesto a la informalidad, como es el de la construcción.
 - El literal “H”, al gravar un conjunto de operaciones de importación (instrumental médico e instrumental, equipos y material odontológico), tiene implicancias en relación a los tratados internacionales ratificados por el país.
- Desde la perspectiva de la Caja se entiende que, sería prudente preservar la lógica inicial del sistema de aportes indirectos mientras se realiza un análisis profundo para su rediseño, a fin de resolver ciertos aspectos que presentan debilidades e inequidades, así como aquellos vinculados a las exoneraciones.
- Las propuestas recibidas por la Comisión tienen diferente énfasis. Por un lado, iniciativas que tienen que ver con aumentar los ingresos asociados al cobro de timbres profesionales y de esa forma la recaudación total de la CJPPU, a partir de un rediseño de los mismos. Esto contempla propuestas respecto al valor relativo de los diversos timbres y propuestas más enfocadas en mejoras en aspectos prácticos de la aplicación de los mismos.

Incremento en el valor y alcance de los timbres

- Desde la perspectiva de la Caja y delegaciones recibidas el foco debe situarse en la adecuación normativa de los recursos indirectos del artículo 71, en la mejora de su equidad entre profesiones y en su eficacia recaudatoria, en un contexto en el que la CJPPU enfrenta la necesidad de fortalecer sus ingresos.
- Un aspecto que se repite en varias de las propuestas presentadas refiere a los diferentes mecanismos de ajuste en el valor de los recursos indirectos del artículo 71 a lo largo de las últimas décadas. Con la aprobación de la Ley N° 17.738 se fijan los valores de timbres para diversas

³² Los representantes de la Caja Profesional en la Comisión no comparten esta posición.

actuaciones de los profesionales independientes, al tiempo que se dispuso el mecanismo de actualización del valor de los mismos, en función del Índice de Precios al Consumo (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, con ajustes semestrales.

- La Ley N° 20.410, aprobada en 2025, cambia el mecanismo de ajuste correspondiente a los recursos indirectos que se calculan en base a sumas fijas, incorporando un ajuste anual en base a la variación del Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN) determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas. Este cambio en el mecanismo de ajuste se incorpora atendiendo a la situación de insolvencia que enfrentaba la Caja y supone una expectativa de incremento real en la variación de los timbres a futuro, que lleva implícito un incremento en la recaudación esperada por este concepto y un incremento de la participación de este componente en los ingresos de la Caja.
- El artículo 67 de la Constitución de la República dispone que las variaciones de las pasividades no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central. Esto supuso que las pasividades de la Caja y los ingresos por concepto de recursos indirectos ajustasen por índices distintos.
- El fuerte crecimiento real de los salarios registrado a la salida de la crisis 2002 (especialmente entre 2005 y 2014), propició una diferencia relevante entre las variaciones del IMS y del IPC. En efecto, entre 2004 y 2025 los salarios crecieron 70% por encima de la inflación. Sin perjuicio de ello, la recaudación por concepto de recursos indirectos creció 140% por encima de la inflación en el mismo período, lo que habría estado asociado al fuerte incremento en la actividad económica (especialmente en la actividad profesional).
- Los representantes de la Caja critican y argumentan que la modificación en el mecanismo de ajuste de los recursos indirectos carece de efecto retroactivo y, por tanto, no ofrece solución respecto de los \$ 24.904 millones que la Caja estima dejó de percibir entre 2005 y 2025 como consecuencia del descalce entre los índices de ajuste aplicados en ese período³³. De acuerdo con estimaciones de la CJPPU, si los recursos indirectos hubiesen ajustado por IMSN con el mecanismo que establecía la Ley 17738, la Caja habría contado con recursos equivalentes a \$ 38.285 millones (valores constantes al cierre de 2025, incluyen la cifra de descalce y el rendimiento del portafolio que existía en el momento, en un escenario conservador). En algunas de las iniciativas recibidas se realiza una propuesta concreta del período en que debería recuperarse dicha brecha, mientras que en otras se menciona una recuperación gradual sin especificar la cadencia temporal

³³ Cálculos disponibles en el Anexo 6.

- Otras propuestas, plantean la fijación de timbres para actividades que hoy en día no incluyen el uso de los mismos, así como la revisión de algunas de las exoneraciones. En el Anexo 7 se presentan las exoneraciones vigentes.
- Además de los aspectos reseñados (descalce en el ajuste y exoneraciones), y considerando la evolución reciente de la participación de la recaudación por concepto del artículo 71 en el total de ingresos de la institución, se identifican factores adicionales que han incidido en su desempeño, a saber:
 - Distribución desigual de la carga del art. 71 sobre distintos colectivos profesionales.
 - Base contributiva limitada, entre otros aspectos por la escasa adaptación de la norma a la aparición de nuevas profesiones y nuevas modalidades de actividad profesional.
 - Incongruencias entre el valor del timbre y el valor de la actividad gravada.
 - Dificultades de control y fiscalización.
- Desde el punto de vista de las finanzas de la CJPPU, dichas iniciativas tendrían como resultado un incremento de la recaudación por este factor, sin perjuicio de que haya algunos gravámenes cuya recaudación disminuya en el marco de un rediseño. Concordantemente, se verificaría un encarecimiento de los servicios profesionales y demás actividades gravadas para los usuarios de los mismos.
- Los delegados del Poder Ejecutivo entienden que el incremento de la recaudación asociada a este tipo de gravámenes no resulta deseable. Se entiende que supone una forma de aumentar el aporte de la sociedad a la mejora de la situación financiera de la Caja, aspecto que al momento no parece ser necesario. Asimismo, en caso de que un incremento del aporte de la ciudadanía fuese necesario, los delegados del Poder Ejecutivo entienden que desde el punto de vista técnico resulta más conveniente realizarlo mediante un incremento de la asistencia financiera de rentas generales, en línea con la solución prevista en la Ley N° 20.410. Una solución de este tipo tiene atributos más positivos, al resultar más transparente y evitar los problemas que los recursos indirectos tienen como instrumento de recaudación, los cuales fueron reseñados anteriormente.
- La Caja de Profesionales Universitarios no comparte este argumento por razones de equidad y de sostenibilidad de la Caja. Los aportes de Rentas Generales provienen de toda la población (y los sectores de menores ingresos aportan proporcionalmente un porcentaje mayor) en cambio los timbres de la salud, por seguir con este ejemplo, no son aportados por quienes se atienden en ASSE (43% de la población, presumiblemente la de menores ingresos). Sin duda la propuesta de la Caja es una opción más equitativa que la de financiarla por Rentas Generales.

- Desde la perspectiva de la CJPPU, se entiende que la posición planteada por el Poder Ejecutivo, introduce un cuestionamiento relativo implícito sobre la legitimidad y adecuación de estos aportes como fuente de financiamiento genuino del régimen. Adicionalmente, el incremento de la asistencia financiera por parte de Rentas Generales señalada por el Poder Ejecutivo, ante su posición no favorable de incrementar los valores y alcance de los timbres, es una alternativa que generaría una mayor incertidumbre para la situación financiera de la Caja, ya que se dependería de la voluntad de éste, el poder obtener los recursos equivalentes a los que se derivan de la gestión de una fuente genuina de ingresos.
- Los delegados de la Caja entienden que los gravámenes previstos en el artículo 71 de la Ley N° 17.738 constituyen un componente estructural e históricamente consolidado del esquema de ingresos de la Caja, en tanto asignan parte del financiamiento de la seguridad social del colectivo a los usuarios de los servicios profesionales, configurando un mecanismo que, en la práctica, cumple una función sustitutiva del aporte patronal en la actividad independiente. En ese marco, corresponde avanzar en un rediseño integral del modelo de aportes indirectos que corrija sus debilidades, con el objetivo de fortalecer su coherencia normativa, su eficacia recaudatoria y mejorando los mecanismos de contralor aplicados, con el consecuente impacto sobre estos ingresos y la sostenibilidad financiera de la CJPPU.

Adecuación de los valores de ciertos timbres de acuerdo al costo del servicio asociado

- En este respecto se señala que en algunos casos no se guarda relación entre el valor del timbre y del servicio asociado, por ejemplo, que dos servicios de valor significativamente diferente pagan el mismo timbre. Resulta difícil estimar a priori cual sería el efecto financiero global para la CJPPU de este tipo de iniciativa, ya que no existen propuestas específicas. No obstante, podría resultar razonable propender a que el valor de los diversos timbres guarde una proporcionalidad con los costos de los servicios asociados. Una alternativa de este tipo requeriría un estudio pormenorizado de los valores fijos vigentes y de las alícuotas que implicarían.

Propuestas vinculadas a la gestión de los recursos indirectos del artículo 71

- La Comisión también recibió algunas propuestas vinculadas a la gestión de proceso de recaudación y fiscalización de los recursos indirectos. En particular, se recibieron propuesta que proponían simplificar los sistemas de fiscalización y acelerar el proceso de implementación del Timbre Digital, haciéndolo universal y de fácil acceso. También se proponía estudiar mecanismos para que los profesionales se responsabilicen de que el usuario coloque los timbres, o lo haga el profesional y lo cobre como gasto.

- Este tipo de iniciativas que apuntan a una mejora de los aspectos de gestión de la recaudación asociada a los recursos indirectos del artículo 71 resultan compartibles. La CJPPU ha impulsado la sustitución progresiva de los timbres físicos por modalidades digitales, en el marco de una estrategia orientada a mejorar los ingresos, la trazabilidad y los mecanismos de control. En la actualidad, únicamente el 8% de los ingresos por el artículo 71 corresponde a la venta del timbre tradicional (físico), previéndose continuar con este proceso hasta su sustitución total.

7. Afectación del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)

- La Comisión recibió propuestas de varias delegaciones que apuntaban a que se destine a la CJPPU la totalidad de lo retenido por concepto de IASS proveniente de las pasividades pagadas por dicho instituto. Asimismo, los delegados de la Caja presentaron un informe jurídico del año 2024, que cuestionaba la constitucionalidad de la afectación de la recaudación correspondiente a los afiliados de la Caja por concepto de dicho impuesto al BPS, en el marco de la crisis que la institución estaba atravesando ante la inminencia del agotamiento de reservas³⁴.

La posición del Poder Ejecutivo

- La reforma tributaria del año 2007, contenida en la Ley N° 18.083, introdujo el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Este impuesto gravaba distintas categorías de ingresos, incluyendo las rentas del trabajo, del capital y, en su diseño original, también alcanzaba a las pasividades (jubilaciones y pensiones). Esta inclusión generó controversia en torno a la constitucionalidad de incorporar dichas rentas como gravadas. Dado este contexto, el gobierno promovió la creación de un nuevo tributo específico, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), aprobado por la Ley N° 18.314. Este impuesto sustituyó al IRPF en lo que respecta a jubilaciones y pensiones, manteniendo un diseño similar pero con una base jurídica diferenciada. Contemplando el antecedente del IRPF que tiene como destino de su recaudación rentas generales, la Ley que crea el IASS, establece que la recaudación del mismo estará afectada al Banco de Previsión Social (artículo 14).
- Asimismo, debe tenerse presente que el IRPF sustituyó al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que se encontraba vigente previo a la reforma y gravaba a todos los sueldos y jubilaciones. A partir de la eliminación del IRP, cuya recaudación sí estaba afectada a la Caja, se estableció una transferencia desde rentas generales a la Caja por el equivalente a la totalidad de los recursos que estaban afectados y que la misma dejaba de percibir. Estos recursos representaron en el año 2025 aproximadamente \$ 710 millones.
- Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente que la reforma contenida en la Ley N° 20.410 estableció una asistencia financiera por el equivalente a dos veces y media la recaudación de la contribución pecuniaria aplicable a los pasivos de la Caja incluidos en el Régimen Jubilatorio Anterior (Arts. 8° y 9° de la Ley N° 20.410), que supera ampliamente los montos que CJPPU retiene a sus afiliados por concepto de IASS. En efecto, esta asistencia totalizará aproximadamente \$ 2.800 millones en 2026 y se prevé que se ubique en órdenes de magnitud similares, al menos durante veinte años más, para luego comenzar a disminuir gradualmente a medida que los pasivos

³⁴ Informe disponible en el Anexo 10 del presente informe.

gravados por dicha contribución vayan disminuyendo. Por su parte, el IASS retenido por la Caja a sus afiliados se estima que se ubicará en aproximadamente \$ 1.700 millones en 2026.

- Contemplando lo anterior, el Poder Ejecutivo no comparte la propuesta de afectar la recaudación del IASS de los pasivos afiliados a la Caja a dicho instituto. En efecto, se entiende que un cambio de este tipo no condice con el objetivo buscado en el contexto de la creación del IASS como sustituto del IRPF y tampoco contempla que en dicho proceso se incorporó una transferencia de rentas generales en sustitución del IRP derogado.

La posición de la CJPPU

- La delegación de la CJPPU considera que no es compatible técnicamente la equiparación de mencionada por el Poder Ejecutivo basado en que la asistencia mensual del Estado definida en el literal b) del Artículo 10 de la Ley N°20.410 no constituye un flujo fijo ni autónomo, sino que está directamente determinada por la recaudación de la contribución pecuniaria aplicable a jubilados y pensionistas comprendidos en el Régimen Jubilatorio Anterior. Además, el universo de contribuyentes es acotado y cerrado, por ende no resulta técnicamente sostenible que la asistencia financiera se mantendrá en niveles similares en el horizonte temporal ya que depende de una base de contribuyentes decreciente y no sustituible.
- Asimismo, considera inadecuado equiparar esta asistencia con los mecanismos de compensación derivados de la derogación del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) ya que la comparación es acotada y estática en términos de base de cálculo.
- La dinámica esperada de retenciones del Impuesto a la Asistencia a la Seguridad Social continuará incrementándose en términos reales por un incremento vegetativo del sistema y por otro lado por el índice aplicado (BPC) inferior al de las pasividades. Por ello no se comparte la comparación que se presenta entre estimaciones de las retenciones de IASS y de la asistencia financiera en relación a la recaudación de la contribución pecuniaria aplicable a los pasivos.
- La delegación de la CJPPU no comparte el punto de vista del Poder Ejecutivo ya que la asistencia estatal presentará una tendencia estructural decreciente en el mediano y largo plazo, mientras que el IASS muestra una trayectoria esperada creciente en términos reales. Esta divergencia refuerza la inconsistencia de comparar magnitudes cuya evolución proyectada es sustancialmente diferente.

8. Comentarios finales - Orientaciones compartidas

En la presente sección se presentan, a modo de síntesis, algunas líneas compartidas entre los integrantes de la Comisión sobre aspectos del régimen que administra CJPPU sobre los cuales incorporar modificaciones o reformas. Estas modificaciones o reformas tienen el objetivo de mejorar el funcionamiento del sistema, en términos de flexibilidad y adecuación del servicio al afiliado, sin descuidar su sostenibilidad.

Sin perjuicio de las iniciativas que aquí se detallan, la Comisión realizó un trabajo arduo de análisis y discusión en torno a otras alternativas que no fueron consensuadas. En las secciones precedentes se detallan los principales argumentos y elementos diagnósticos que formaron parte de la discusión del conjunto de iniciativas que se analizaron. Asimismo, en el Anexo 2 se presentan un conjunto de propuestas de cambio legal que los delegados de la CJPPU impulsan para su reforma, algunas de las cuales reciben el consenso del resto de los comisionados.

Con base en los análisis realizados precedentemente se destacan algunas líneas de acción de consenso:

- ✓ Se entiende procedente la incorporación al ámbito de aplicación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios al conjunto de profesiones que actualmente no se encuentran amparadas en su ámbito de aplicación, para el caso de aquellos profesionales que realizan ejercicio libre de la profesión.
- ✓ Mejorar la fiscalización y tomar las acciones pertinentes para que los profesionales que ejercen en forma independiente coticen en CJPPU, tal como corresponde de acuerdo con el marco legal vigente, procurando evitar la aportación como unipersonales en el ámbito de afiliación de BPS. A tales efectos, se entiende conveniente promover un proyecto de ley que modifique el artículo 13 de la Ley N° 20.410. El Anexo 2 contiene una propuesta de redacción del citado artículo.
- ✓ A efectos de tender a una mayor relación entre honorarios reales y nivel de aportación, para aquellos profesionales que desarrollan el ejercicio exclusivo de la profesión se entiende conveniente flexibilizar la carrera de categorías, especialmente para quienes calcularán su sueldo básico jubilatorio con base en los mejores veinte años. A vía de ejemplo, podría habilitarse el ascenso de categoría luego de transcurrido un año de permanencia, habilitando el descenso de categoría en iguales circunstancias.
- ✓ Asimismo, podría habilitarse un esquema de aportación para profesionales que tienen cobertura previsional en otro ámbito de aportación, que tengan honorarios reales anuales inferiores a los sueldos fictos que se corresponden con el valor mínimo vigente para la aportación. Para estos casos, el aporte se realizaría en base a lo facturado. En dichos casos, a efectos de que el aporte sea computable para la obtención del beneficio jubilatorio, se podría establecer un aporte mínimo anual a definir. Un esquema de este tipo podría permitir

avanzar en una primera experiencia de aportación en base a honorarios reales, que favorezca un análisis más profundo de las respuestas comportamentales de los afiliados y de los impactos esperados de un cambio más amplio hacia facturación en base a honorarios reales.

- ✓ Mejorar el proceso de recaudación y gestión de los recursos indirectos del artículo 71 de la Ley N° 17.738, acelerando el proceso de implementación del Timbre digital e incorporando otros mecanismos que aseguren el cobro del gravamen cuando corresponde su aplicación.

Finalmente, cabe mencionar que la Comisión también recibió sugerencias referidas a elementos vinculados a la gestión del organismo, que no implican una reforma sobre su esquema, que fueron trasladadas al Directorio.

Anexo 1

Propuestas de reforma de la CJPPU

MEDIDAS PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SITUACION ECONÓMICO FINANCIERA DEL RÉGIMEN ADMINISTRADO POR LA CJPPU

ANTECEDENTES

En el marco de los cometidos asignados por el artículo 14 de la Ley 20.410 a la Comisión de Expertos en Seguridad Social, se presentan diversas propuestas de reestructuración del régimen administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (en adelante CJPPU), que contemplan en particular los siguientes aspectos:

- La sostenibilidad económica y financiera del régimen en el mediano y largo plazo.
- La compatibilidad con principios de universalidad, solidaridad y eficiencia del sistema previsional nacional.
- La adopción de medidas tendientes a ampliar la base de aportantes, contemplando el análisis de mecanismos para la efectiva incorporación de profesionales que declaran "no ejercicio" libre.
- Nuevas modalidades de aportación para los afiliados activos, alternativas al régimen de aportes sobre sueldos fictos, que permitan contemplar trayectorias laborales y densidades de cotización heterogéneas.
- La flexibilización de regulaciones que afecten la incorporación y retención de afiliados activos.
- La incorporación de nuevas carreras universitarias al ámbito de la CJPPU.

Entendiendo que, entre las fuentes genuinas de ingresos de la CJPPU, las principales son las que provienen de los aportes directos de los afiliados activos con declaración de ejercicio y de los aportes indirectos definidos por el art. 71 de la Ley 17.738; se definen dos campos de acción con el objetivo de lograr impactos positivos para ambas fuentes, a saber:

1. MEDIDAS DE IMPACTO SOBRE LOS APORTES DIRECTOS

En este sentido se proponen medidas que permitan ampliar la base afiliados activos aportantes, ya sea mediante la incorporación de nuevas profesiones o adecuación de mecanismos de control existentes, o por medio de modificar el régimen de aportes o la incorporación de otras formas de relación del ejercicio de la profesión.

1.1 Incorporación de Nuevas Profesiones

La medida asociada a la incorporación de nuevas profesiones que actualmente se encuentran fuera del ámbito de aplicación de la CJPPU, implica la modificación y simplificación del procedimiento vigente, establecido en los artículos 44 a 49 de la Ley 17.738, de forma tal que, toda profesión universitaria quede incluida automáticamente en el ámbito de la institución, con la consecuente obligatoriedad de registro para sus egresados.

Se entiende que, la medida mantiene la lógica de que la Caja es el ámbito natural de los profesionales universitarios que ejercen de forma independiente su profesión, más allá de que se estén considerando medidas que contemplan formas alternativas al libre ejercicio, permitiendo un avance en lo que refiere a la equidad horizontal del sistema.

Cabe señalar que, la institución inició en febrero de 2021 el proceso legalmente previsto, para incorporar 36 nuevas profesiones, inclusión que no fue aceptada, y que llevó a que en setiembre de 2023 se promoviera un segundo intento, agregándose otros 9 nuevos títulos profesionales no amparados hasta entonces. Hasta el momento, no hay resolución definitiva al respecto; el trámite está a estudio en Presidencia de la República, en etapa de recurso administrativo, ya que la resolución inicial de ese segundo procedimiento, también fue denegatoria.

A efectos de plasmar la modificación propuesta, será necesario definir entre varios aspectos:

- Determinación del colectivo alcanzado.
- Definición del plazo para la entrada en vigencia de la medida, atendiendo a los impactos que tendría sobre la gestión del régimen.
- Período de carencia en caso de inclusión de títulos ya existentes, al momento de entrada en vigencia de la medida.
- Régimen de aportación aplicable a las nuevas profesiones.
- Plazo de registro una vez que entre en vigencia la normativa correspondiente.
- Establecimiento de un plan de comunicación.

A efectos de adecuar el marco jurídico para la implementación de estas medidas, se proponen las siguientes modificaciones legales:

LEY 17.738 ARTS. 44 a 49 - Mantener el procedimiento de ingreso de nuevas profesiones previsto en la ley 17738 pero eliminando la intervención del Poder Ejecutivo, lo que implicaría sustituir los arts. 44 a 49 de la ley 17738 por el siguiente texto:

ARTICULO 44.- (Generalidades).- Las condiciones de ingreso de las profesiones universitarias no amparadas a la fecha de vigencia de la presente ley, serán establecidas por el Directorio, con el voto conforme de dos tercios de sus miembros, y la aprobación de la Comisión Asesora y de Contralor, teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos de viabilidad económico financiera para la Institución.

ARTICULO 45.- (Aprobación de las condiciones de ingreso).- A los efectos establecidos en el artículo precedente, la Comisión Asesora y de Contralor dispondrá de un plazo de noventa días contados a partir de la recepción de la resolución del Directorio, transcurrido el cual ésta se tendrá por aprobada. Para su aprobación, modificación o rechazo, la Comisión Asesora y de Contralor requerirá el voto conforme de la mayoría de sus integrantes en posesión de sus cargos.

ARTICULO 46.- (Resolución del Directorio).- El Directorio resolverá las condiciones de ingreso de las profesiones no amparadas a la fecha de vigencia de la presente ley, con estudios de grado de nivel superior, mediante acto fundado con el contenido previsto en el Artículo 47 y de acuerdo con el procedimiento establecido en los Artículos 44 y 45 de la presente ley, previo estudio de su viabilidad económico-financiera.

ARTÍCULO 47. (Contenido de la resolución).- A los efectos establecidos en el artículo anterior, la resolución del Directorio podrá considerar:

- a) La determinación de un plazo de carencia a los efectos del otorgamiento de todas o algunas de las prestaciones previstas en esta ley.
- b) La formación de un fondo específico con los aportes del colectivo incluido, que limite las coberturas que se brinden.
- c) La fijación de limitaciones etarias dentro del colectivo.

En todos los casos de incorporación de nuevas profesiones, las condiciones de ingreso deberán contemplar que con 30 (treinta) años de servicios profesionales -reconociendo como tales los anteriormente ejercidos como profesionales independientes con otra afiliación- y 65 (sesenta y cinco) años de edad se pueda configurar la causal de jubilación normal.

ARTICULO 48.- (Vigencia de la inclusión).- La inclusión de un nuevo colectivo se producirá el primer día del mes subsiguiente al de la publicación, en el Diario Oficial, de la aprobación de la resolución del Directorio prevista en los Artículos 44 a 46 de la presente ley.

ARTICULO 49.- (Trasposos actualizados).- En caso de incorporación de profesiones de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 42 inciso 2° precedente, el Banco de Previsión Social traspasará a la Caja los servicios de los profesionales que se incorporen, correspondientes a las actividades profesionales ejercidas bajo su amparo en forma independiente. En ningún caso, se traspasarán los saldos existentes en las cuentas de ahorro individual de los profesionales comprendidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del presente artículo.

Dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha de la recepción de la comunicación que efectúe a esos efectos la Caja, el Banco de Previsión Social remitirá a esta última la información de los aportes

personales generados por los servicios que se deberían traspasar de esos profesionales hasta el mes inmediato anterior a la fecha de inclusión, actualizados por la aplicación del Índice Medio de Salarios. Si la aportación registrada en el Banco de Previsión Social fuera inferior a la correspondiente a la Caja, el profesional podrá convenir con la Caja la forma de pago de la diferencia u optar por no incorporarse a su régimen.

En los casos en que, cumplidas las instancias previstas en los incisos anteriores, corresponda la incorporación al régimen de la Caja, el Banco de Previsión Social, dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha de la recepción de la comunicación que efectúe a esos efectos la Caja, remitirá a esta última el importe actualizado de los aportes personales generados por los servicios que se traspasan.

Asimismo, se entiende de orden establecer la obligatoriedad de que toda profesión universitaria futura quede en el ámbito de esta Caja, para lo que se propone el siguiente texto:

Art. (Futuras profesiones universitarias).- A partir de la vigencia de esta ley, toda profesión universitaria que se reconozca oficialmente como tal por las autoridades de educación del país (Ministerio de Educación y Cultura o quien haga sus veces), quedará incluida en el ámbito de la Caja, en las condiciones que se establecen en su ley orgánica, modificativas y concordantes.

En otro orden, se requiere incluir la posibilidad de que profesionales que no pueden ejercer libremente, por tener incompatibilidades legales o constitucionales, puedan de todas formas pagar aportes y jubilarse por esta Caja (ejemplo de los Fiscales). El texto propuesto sería:

ARTICULO.... (Profesionales con incompatibilidad de ejercicio).- Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley 17.738, en particular en cuanto al ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la actividad profesional por ésta amparada, se autoriza que los profesionales que por el desempeño de actividades públicas o privadas se encuentren constitucional o legalmente impedidos de ejercer su profesión, por tener incompatibilidad para el ejercicio libre de la misma, puedan voluntariamente efectuar los aportes jubilatorios como si se encontraran en ejercicio liberal, y quedar sujetos al régimen previsional de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. Las manifestaciones de voluntad formuladas al amparo del presente artículo no podrán ser retroactivas, y serán admisibles para profesiones universitarias comprendidas en el ámbito de la Caja antes nombrada.

Se admite la posibilidad de dejar sin efecto el amparo a este régimen, pero únicamente hacia el futuro. La presente excepción no implica violación de las incompatibilidades, y mientras se mantengan las mismas, la aludida Caja no exigirá en estos casos el libre ejercicio efectivo de la profesión.

1.2 Incorporación de profesionales que ejercen la profesión en forma dependiente

A efectos de lograr un impacto positivo sobre los niveles de recaudación por aportes directos, se propone la incorporación al ámbito de la CJPPU de aquellos profesionales que ejercerían su profesión en relación de dependencia, desde el momento de ingresar al mercado laboral y para los vínculos amparados hasta el momento por el BPS.

De los estudios disponibles se observa que, la incorporación de este nuevo colectivo, bajo los supuestos establecidos y la normativa considerada³⁵, tendría un impacto positivo significativo sobre los ingresos de la CJPPU, en tanto se trataría de un colectivo muy joven. Si bien, una vez que el colectivo comience a madurar, se evidenciaría el impacto correspondiente sobre los egresos por prestaciones.

³⁵ El análisis data de setiembre/2024 y fue realizado bajo las condiciones establecidas por la Ley 20.130.

Esta medida implicaría el definir un nuevo sistema de aportación y otorgamiento de prestaciones en paralelo al existente en la actualidad dentro de la CJPPU. Por lo que, se deberá contemplar y definir, entre otros aspectos:

- La adecuada determinación del colectivo alcanzado y la coherencia de la medida con los principios generales del sistema previsional.
- Definición del plazo para la entrada en vigencia de la medida, atendiendo a los impactos que tendría sobre la gestión operativa del nuevo régimen.
- Determinación de aspectos ligados a la base de cálculo para el aporte, topes de aportación, cómputo de los períodos cotizados, la periodicidad de la aportación en función de la información que se disponga.
- El diseño de esquemas específicos para las situaciones en las que el profesional realice simultáneamente aportación como dependiente e independiente, o de pasaje entre ambas modalidades en el tiempo.
- La evaluación de la viabilidad de mantener el esquema de prestaciones que brinda el régimen general a los trabajadores dependientes, particularmente en lo que respecta al seguro por desempleo, seguro de salud y otros beneficios.
- Adecuación de los recursos humanos y sistemas tecnológicos y de gestión disponibles en la CJPPU, a efectos de implementar el nuevo sistema que presentaría una complejidad operativa mayor.
- Establecer un plan de comunicación adecuado, que facilite la más extensa difusión del nuevo régimen.

1.3 Nuevo sistema de aportación a partir de los niveles de facturación real de los profesionales

Se entiende que, la migración —total o parcial— hacia un esquema de aportación en base a ingresos reales constituiría la evolución natural y necesaria del régimen administrado por la Caja.

El régimen de aportes vigente basado en sueldos fictos, si bien ha cumplido un rol histórico relevante, presenta limitaciones crecientes en un contexto caracterizado por una gran heterogeneidad en los ingresos de los profesionales, modificaciones significativas en la forma de desarrollar el ejercicio profesional y el incremento del trabajo profesional independiente parcial o intermitente.

El esquema actual presenta ciertas debilidades, a destacar:

- Desvío entre ingresos y aportes: coexistencia de afiliados que aportan por debajo y por encima de su capacidad contributiva real.
- Rigidez del sistema: persistencia de limitaciones en la movilidad entre categorías que dificultan acompañar trayectorias laborales dinámicas.
- Barreras de acceso: niveles de aportación que resultan elevados para profesionales con actividad esporádica o complementaria.

Por su parte, el pasar a un régimen de aportación en función de los niveles de facturación real permitiría:

- Mayor equidad contributiva: en la medida que favorecería que la carga que el aporte supone sobre los ingresos del afiliado tenga la proporcionalidad deseada, distribuyendo de forma más equitativa el esfuerzo contributivo.
- Adecuación a las actuales características del mercado laboral de los profesionales: que presentan una trayectoria de ingresos variables derivados de múltiples fuentes, producto del ejercicio intermitente o complementario.

De acuerdo con los análisis disponibles, la medida tendría efectos iniciales diversos³⁶, no obstante, sugieren que se lograría mejorar la consistencia entre aportes y prestaciones, reduciría las distorsiones estructurales del régimen y permitiría obtener una base contributiva más alineada con la realidad económica. En consecuencia, constituiría una herramienta válida para fortalecer la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo.

Dado que la medida implica un nuevo esquema de aportación y otorgamiento de prestaciones, a efectos de la implementación de la misma, será necesario considerar diversos aspectos, algunos que se encuentran en el ámbito exclusivo de la CJPPU, mientras que otros operan de forma totalmente exógena.

Dentro de los aspectos internos a considerar se señalan:

- Adecuada determinación del colectivo alcanzado y la coherencia de las medidas con los principios generales del sistema previsional.
- Definición del plazo para la entrada en vigencia de la medida, atendiendo a los impactos que tendría sobre la gestión operativa del nuevo régimen.
- Determinación de aspectos ligados a la base de cálculo para el aporte, cómputo de los períodos cotizados, la periodicidad de la aportación en función de la información que se disponga.
- Establecimiento de esquemas alternativos que, posibiliten la aportación para casos en que el afiliado no factura o lo hace de forma intermitente o contemplen las situaciones de vínculo laboral mixto (dependiente y ejercicio libre).
- Adecuación de los recursos humanos y sistemas tecnológicos y de gestión disponibles en la CJPPU a efectos de implementar el nuevo sistema, que presentaría una complejidad operativa mayor.
- Establecer un plan de comunicación adecuado, que facilite la más extensa difusión de las ventajas del régimen.

Como aspectos exógenos a destacar, se encuentran:

- Acceso sistemático a datos de facturación por contribuyente, mediante la existencia de interfases con DGI y BPS que permitan conocer directamente el nivel de ingresos declarados y efectivamente facturados, la situación laboral del profesional, la actividad desarrollada, los giros de las empresas, entre otros.
Con referencia a este aspecto en particular, sería necesario retomar la redacción propuesta originalmente por la CJPPU para el artículo 13 de la Ley 20.410, y suscribir convenios de intercambio de información específicos.
- Cruces periódicos de información a efectos de detectar y controlar el surgimiento de inconsistencias que puedan dar indicios de subdeclaración de ingresos.

Finalmente, cabe señalar que la eventual implementación de un esquema de aportación basado en ingresos reales plantea como requisito fundamental la realización de un profundo análisis jurídico, a efectos de lograr consistencia y congruencia entre el nuevo esquema de aportes y el actual, manteniendo el cumplimiento de los principios generales del sistema previsional, con el fin de asegurar su correcta implementación.

Con respecto a la normativa vigente, a efectos de implementar las propuestas descriptas en los puntos 1.2 y 1.3, se requeriría modificar el art. 13 de la Ley 20.410, proponiéndose como alternativas:

- 1) **DEROGACIÓN.** En este escenario la CJPPU mantiene las potestades de fiscalización al amparo del código Tributario; o
- 2) **MODIFICAR** el texto del art. 13 de la ley 20.410 por el siguiente:

³⁶ Dependiendo si se considera aportar por ingresos reales con o sin tope. En los estudios se planteó establecer como tope de aportación el 70% del tope jubilatorio aplicado al Régimen General.

(Intercambio de información).- La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, de conformidad con el artículo 1° del Código Tributario, podrá realizar acuerdos de intercambio de información con la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, y demás organismos públicos estatales y no estatales, sin que rija a ese respecto el secreto establecido en los artículos 47 del Código Tributario y 7 del Código Aduanero, y sin que se requiera para ello el consentimiento de los titulares.

Tampoco registrará dicho secreto con relación a la información que la Caja deba necesariamente proporcionar a los agentes de recaudación externa para el cumplimiento de los procesos de cobranza de las prestaciones legales de carácter pecuniario y cualquier otra obligación establecida a favor de la Caja.

La necesidad de la modificación propuesta se fundamenta en que, la CJPPU es persona de derecho público no estatal, y en tal carácter está incluida en el ámbito de aplicación del Código Tributario, siendo reconocida como Administración Tributaria, con todas las prerrogativas y amplias facultades de investigación y fiscalización (ver especialmente lo dispuesto por los artículos 1 y 68 del referido Código).

Sin perjuicio de ello, en lo que refiere a la facultad de intercambio de información con otros organismos, ha sido iniciativa de la Caja darle marco legal específico, como herramienta que posibilite optimizar la fiscalización tanto de profesionales con declaración de No Ejercicio, como de la actividad gravada por el art. 71 de la ley 17.738, evitando cuestionamientos realizados en la práctica por organismos que deben brindar la información, muchas veces secreta.

Se hace notar que, mientras el artículo 13 de la ley 20.410 esté vigente, la Caja tiene extremadamente limitada la posibilidad de intercambio de información con otros organismos, salvo para hipótesis muy puntuales, que no alcanza siquiera para los requerimientos mínimos para el otorgamiento de prestaciones, en particular con las modificaciones introducidas al régimen pensionario a partir de la ley 20.130.

1.4 Otras medidas

- **Detección de ejercicio liberal no declarado**

Mediante el intercambio de información con otros organismos, particularmente el BPS y DGI, sería posible identificar aquel profesional que, pertenece al conjunto de profesiones amparadas por CJPPU, y realiza el ejercicio independiente de la profesión, pero realiza sus aportes previsionales al BPS, pues está registrado en dicho instituto como empresa unipersonal, cuando corresponde que el aporte sea efectuado a la Caja.

Por otro lado, considerando la redacción actual del artículo 105 de la Ley 18.083, se observa que de cierta forma se limita la posibilidad de que los profesionales universitarios opten por definir un vínculo no dependiente, con el correspondiente aporte a la CJPPU por tal actividad, para los casos en que la relación se establece con empresas cuya actividad sea la prestación de servicios profesionales universitarios.

Adecuando la redacción de la normativa vigente, quedaría explícita la obligatoriedad de aportar a la CJPPU en toda situación que no exista un vínculo de relación laboral de dependencia, manteniendo el cumplimiento de la disposición de que en ningún caso se deberá aportar a más de un instituto de seguridad social por un mismo hecho generador.

Producto de esta medida, se obtendrían ventajas en lo que refiere a:

- Ampliación de la base de aportantes, al incorporar profesionales que actualmente quedan excluidos por una restricción de carácter formal.

- Mejora en la equidad del sistema, eliminando diferencias de tratamiento en función del tipo de empresa empleadora, para profesionales que ejercen en condiciones sustancialmente similares.

En referencia a este punto, se propone modificar la normativa vigente, considerando ampliar el ámbito de aplicación (que no se restrinja únicamente a los prestadores de servicios personales profesionales universitarios). Quedando el art. 105 de la Ley 18.083 redactado como sigue:

“Quedarán sujetos a aportación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios los profesionales universitarios con actividades amparadas en dicha Caja, salvo que se cumplan como dependiente de una persona física o jurídica.

No habrá relación de dependencia cuando así lo determine la libre voluntad de las partes debiendo existir facturación de honorarios profesionales por el lapso que fije el contrato de arrendamiento de servicios u obra, asociación, u otro análogo de acuerdo a las exigencias que dicte la reglamentación.

En ningún caso se deberá aportar a más de un instituto de seguridad social por un mismo hecho generador.”

- **Regularización de profesionales en “no ejercicio”**

Se propone evaluar la implementación de un proceso sistemático de revisión de las declaraciones de no ejercicio, con el objetivo de identificar posibles situaciones de subdeclaración de actividad profesional.

A tales efectos, se plantea gestionar el acceso a información proveniente de otros organismos, en particular:

- Dirección General Impositiva (DGI): información sobre facturación y actividad económica declarada.
- Banco de Previsión Social (BPS): datos sobre afiliaciones como trabajadores independientes (empresas unipersonales), participación en sociedades y eventuales vínculos de dependencia, y giros declarados para dichas actividades.

El análisis se orientaría a identificar profesionales que, encontrándose declarados en no ejercicio libre ante la Caja, registren actividad económica en BPS y/o DGI potencialmente vinculada a su profesión.

Asimismo, se propone incorporar información relativa al giro o actividad declarada de las empresas, a efectos de mejorar la identificación de casos en los que exista correspondencia entre dicha actividad y el ejercicio profesional.

La implementación de estas medidas requerirá la aprobación correspondiente y la definición de los mecanismos de intercambio de información con los organismos involucrados. A tales efectos, sería necesario retomar la redacción propuesta originalmente por la CJPPU para el artículo 13 de la Ley 20.410.

A efectos de ampliar el marco jurídico para la implementación de estas medidas, se proponen las siguientes adecuaciones a la normativa.

SECRETO TRIBUTARIO y DATOS PERSONALES - Derogación puntual específica a efectos de mayor transparencia de las actividades profesionales. Se sugiere el siguiente texto:

Art. (Situación de ejercicio o no ejercicio).- Facúltase a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios a publicar en su sitio web o a través del medio que entienda pertinente, información sobre si los afiliados se encuentran en situación de ejercicio o no ejercicio de su profesión, sin que rija a ese respecto el secreto establecido en el artículo 47 del Código Tributario, y sin que se requiera para ello el consentimiento de los titulares.

LEY 17.738 ART. 68 - Derogado por art. 16 de la ley 20.410, se entiende necesario el cobro de gastos frente a declaraciones de no ejercicio, y en tanto se propone el siguiente texto:

ARTICULO- (Pago de gastos).- Los profesionales que declaren no ejercicio libre deberán abonar en cada declaración y en sus respectivas ratificaciones, por concepto de gastos de administración y fiscalización, el monto que el Directorio disponga por reglamento, cuyo máximo no podrá exceder el sueldo ficto de segunda categoría vigente a la fecha del pago.

El Directorio reglamentará asimismo la periodicidad de las ratificaciones de cada declaración.

Los montos percibidos por este concepto son ingresos de la CJPPU.

2. MEDIDAS DE IMPACTO SOBRE LOS APORTES INDIRECTOS (art. 71 – Ley 17.738)

Los aportes indirectos, previstos en el artículo 71 de la Ley 17.738, constituyen una fuente genuina de financiamiento de la CJPPU desde su creación. En efecto, la Ley 12.128 de 1954 —primera ley orgánica de la Institución— establecía que su capital estaría integrado, entre otras fuentes de ingresos, por “el producido, sin deducciones de ninguna especie, de la venta de estampillas de Montepío de Retiro Profesional y timbres de certificación de firma profesional”. A su vez, este mecanismo reconoce antecedentes previos, en particular en la Ley N° 7.649 de 1923 (Ley de Timbres y Papel Sellado).

En tal sentido, el timbre profesional ha operado históricamente como una fuente de financiamiento propia y legítima del régimen de la CJPPU, adecuada para un colectivo caracterizado por el ejercicio libre de la profesión y, por ende, por la inexistencia de aportes patronales. Los recursos indirectos asociados al artículo 71 forman parte estructural de su diseño contributivo, trasladando al usuario de los servicios profesionales una parte del financiamiento del sistema.

En consecuencia, la legitimidad y validez del timbre profesional como instrumento de financiamiento del sistema no constituyen un aspecto en discusión. El foco debe situarse en su adecuación normativa, en la mejora de su equidad entre profesiones y en su eficacia recaudatoria, en un contexto en el que la CJPPU enfrenta la necesidad de fortalecer sus ingresos.

En este marco, y considerando la evolución reciente de la participación de la recaudación por concepto del artículo 71 en el total de ingresos de la Institución, se identifican ciertos factores que han incidido en su desempeño, a saber:

- Impactos directos del descalce IPC_IMSN en la participación de la recaudación de ingresos por art. 71 respecto a la recaudación total.

Considerando el supuesto de que los timbres se hubieran ajustado en el período 2005–2025 por IMSN en lugar de IPC, se estima que, en valores corrientes, se habrían generado ingresos adicionales por aproximadamente \$ 24.904 millones. En particular, para el año 2025, el ingreso adicional estimado habría ascendido a unos \$ 3.275 millones, lo que representaría un incremento del 69% respecto de los ingresos correspondientes a los incisos analizados y del 49% en relación con los ingresos totales por concepto del Art. 71.

Asimismo, si las diferencias anuales de ingresos se hubieran colocado a una tasa de interés promedio equivalente a la inflación anual, al 31/12/2025 la Caja contaría con un portafolio financiero equivalente a \$ 38.285 millones, lo que implicaría un nivel aproximadamente treinta y dos veces superior.

- Existencia de un vasto conjunto de exoneraciones.
- Distribución desigual de la carga del art. 71 sobre distintos colectivos profesionales.
- Base contributiva limitada, entre otros aspectos por la escasa adaptación de la norma a la aparición de nuevas profesiones y nuevas modalidades de actividad profesional.
- Incongruencias entre el valor del timbre y el valor de la actividad gravada.
- Dificultades de control y fiscalización.

Las medidas que se proponen, atienden al cumplimiento de objetivos que, más allá de incrementar la recaudación de aportes indirectos, pretenden promover:

- un diseño del art. 71 que resulte en un reparto más equitativo de la incidencia de la recaudación por aportes indirectos entre las distintas profesiones amparadas por la CJPPU;
- modificaciones legales y reglamentarias que fortalezcan la efectiva aplicación de la normativa;
- mejoras de imagen del modelo de ingresos indirectos como legítima fuente de financiamiento de la Caja, teniendo presente que se carece de aportes patronales.

La batería de posibles medidas que se presenta debe entenderse como un conjunto de alternativas posibles, cuya evaluación requiere un análisis integral y articulado, en función de los objetivos señalados. En tal sentido, su eventual implementación no necesariamente implica su adopción en forma simultánea, sino que habilita a considerar combinaciones, y ajustes en sus parámetros y alcance.

Este enfoque permite avanzar hacia un rediseño del esquema de aportes indirectos que mejore su coherencia, priorizando el fortalecimiento de los ingresos y una distribución más equilibrada de la carga contributiva entre profesiones, sin descartar reducciones puntuales de determinados gravámenes cuando ello contribuya a la eficacia del sistema.

Asimismo, las características propias del ejercicio para ciertas profesiones, hacen que, o bien no se emitan documentos de trabajo o en caso de emitirse, su frecuencia es muy esporádica. Por otro lado, en algunas situaciones el valor del gravamen asociado a la tarea realizada por el profesional, carece de relación congruente con el valor de los honorarios asociado a la misma. Por ello se hace necesario adecuar nuevas modalidades de aportes indirectos.

3. AFECTACIÓN DEL IMPUESTO DE ASISTENCIA A LA SEGURIDAD SOCIAL (IASS)

Se entiende que el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), aprobado por la Ley N° 18.314, según su naturaleza jurídica, constituye un impuesto y no una contribución especial, cuyo producido se destina al Banco de Previsión Social, incluso cuando grava prestaciones de otras cajas paraestatales.

Adicionalmente, existen consideraciones de expertos en la materia cuestionando la constitucionalidad de la afectación de la recaudación correspondiente a los afiliados de la Caja por concepto de dicho impuesto al BPS, en el marco de la crisis que la institución estaba atravesando en 2024, ante la inminencia del agotamiento de reservas

Dentro de este contexto y a efectos de lograr mejorar la sostenibilidad financiera de la institución, se considera conveniente la afectación hacia la CJPPU de la recaudación de IASS de los pasivos afiliados a la misma.

Cabe señalar que, en los últimos 12 meses, el total de importes retenidos por tal concepto ascendió a \$ 1.575,5 millones (aproximadamente U\$S 39,5 millones).

4. CONSIDERACIONES GENERALES

Es posible enumerar ciertas modificaciones a la normativa vigente, que en caso de efectivizarse contribuirían a logro de los objetivos inicialmente mencionados, entre ellas:

- Retomar la redacción propuesta originalmente por la CJPPU para el artículo 13 de la Ley 20.410.
- Promover el reconocimiento pleno y efectivo de la Caja como administrador tributario.
- Establecer acuerdos de intercambio con todos los organismos, analizando la viabilidad de establecer la obligatoriedad normativa para el suministro de información para fiscalización, en los formatos que la Caja establezca. Profundizar acceso a datos de BPS, DGI y DNA -

insumos clave para la fiscalización y eventual implementación de alguna de las medidas propuestas.

- Plasmear por Decreto Reglamentario los avances alcanzados en lo referente al tema “Clausuras de empresas”.

Anexo 2

Propuestas legales de CJPPU

CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS

-CJPPU-

MODIFICACIONES NORMATIVAS

Sin perjuicio de otros temas de relevancia, la CJPPU entiende primordial que se habiliten los siguientes cambios o adecuaciones normativas, según el siguiente detalle:

LEY 20.410 ART.13

Dos opciones:

- 1) DEROGARLO. En este escenario la CJPPU mantiene las potestades de fiscalización al amparo del código Tributario; o**
- 2) MODIFICAR el texto del art. 13 de la ley 20.410 por el siguiente:**

(Intercambio de información).- La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, de conformidad con el artículo 1° del Código Tributario, podrá realizar acuerdos de intercambio de información con la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Aduanas, y demás organismos públicos estatales y no estatales, sin que rija a ese respecto el secreto establecido en los artículos 47 del Código Tributario y 7 del Código Aduanero, y sin que se requiera para ello el consentimiento de los titulares.

Tampoco regirá dicho secreto con relación a la información que la Caja deba necesariamente proporcionar a los agentes de recaudación externa para el cumplimiento de los procesos de cobranza de las prestaciones legales de carácter pecuniario y cualquier otra obligación establecida a favor de la Caja.

Fundamento de la modificación del art. 13 de la ley 20.410

La CJPPU es persona de derecho público no estatal, y en tal carácter está incluida en el ámbito de aplicación del Código Tributario, siendo reconocida como Administración Tributaria, con todas las prerrogativas y amplias facultades de investigación y fiscalización (ver especialmente lo dispuesto por los artículos 1 y 68 del referido Código).

Sin perjuicio de lo antedicho, en lo que refiere a la facultad de intercambio de información con otros organismos, ha sido iniciativa de la Caja darle marco legal específico, como herramienta que nos puede optimizar la tarea de fiscalización tanto de profesionales con declaración de No Ejercicio, como de la actividad gravada por el art. 71 de la ley 17.738, evitando cuestionamientos realizados en la práctica por organismos que deben brindar la información, muchas veces secreta.

Se hace notar que en este estado, mientras el artículo 13 de la ley 20.410 esté vigente, la Caja tiene extremadamente limitada la posibilidad de intercambio de información con otros organismos, salvo para hipótesis muy puntuales, que no alcanza siquiera para los requerimientos mínimos para el otorgamiento de prestaciones, en particular con las modificaciones introducidas al régimen pensionario a partir de la ley 20.130.

Asimismo, también relativo a INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, y en atención a que ese tipo de datos han sido negados sistemáticamente a la Caja, y resultan fundamentales se podría aprobar una norma específica para fiscalización de importaciones:

Artículo... (Contralor de cumplimiento del inciso H del artículo 71 de la Ley 17.738).- Exclusivamente a efectos del contralor de la correcta aplicación del gravamen sobre importaciones establecido por el literal H) del artículo 71 de la Ley 17.738, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, en el marco de lo establecido en el artículo 1° del Código Tributario, podrá solicitar información a la Dirección Nacional de Aduanas relativa a las operaciones de importación que figuren en sus registros, no siéndole oponible el secreto establecido por el artículo 7 del Código Aduanero (Ley 19.276), y sin que se requiera el consentimiento de los respectivos titulares.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios quedará sujeta a las correspondientes obligaciones de confidencialidad y reserva, respecto de la información obtenida, la cual podrá destinarse exclusivamente al cumplimiento de sus competencias legales.

SECRETO TRIBUTARIO y DATOS PERSONALES

Derogación puntual específica a efectos de mayor transparencia de las actividades profesionales. Se sugiere el siguiente texto:

Art. (Situación de ejercicio o no ejercicio).- Facúltase a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios a publicar en su sitio web o a través del medio que entienda pertinente, información sobre si los afiliados se encuentran en situación de ejercicio o no ejercicio de su profesión, sin que rija a ese respecto el secreto establecido en el artículo 47 del Código Tributario, y sin que se requiera para ello el consentimiento de los titulares.

LEY 17.738 ART. 68

Derogado por art. 16 de la ley 20.410, se entiende necesario el cobro de gastos frente a declaraciones de no ejercicio, y en tanto se propone el siguiente texto:

ARTICULO- (Pago de gastos).- Los profesionales que declaren no ejercicio libre deberán abonar en cada declaración y en sus respectivas ratificaciones, por concepto de gastos de administración y fiscalización, el monto que el Directorio disponga por reglamento, cuyo máximo no podrá exceder el sueldo ficto de segunda categoría vigente a la fecha del pago.

El Directorio reglamentará asimismo la periodicidad de las ratificaciones de cada declaración.

Los montos percibidos por este concepto son ingresos de la CJPPU.

NUEVAS PROFESIONES

LEY 17.738 ARTS. 44 a 49

Mantener el procedimiento de ingreso de nuevas profesiones previsto en la ley 17738 pero eliminando la intervención del Poder Ejecutivo, lo que implicaría sustituir los arts. 44 a 49 de la ley 17738 por el siguiente texto:

ARTICULO 44.- (Generalidades).- Las condiciones de ingreso de las profesiones universitarias no amparadas a la fecha de vigencia de la presente ley, serán establecidas por el Directorio, con el voto conforme de dos tercios de sus miembros, y la aprobación de la Comisión Asesora y de Contralor, teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos de viabilidad económico financiera para la Institución.

ARTICULO 45.- (Aprobación de las condiciones de ingreso).- A los efectos establecidos en el artículo precedente, la Comisión Asesora y de Contralor dispondrá de un plazo de noventa días contados a partir de la recepción de la resolución del Directorio, transcurrido el cual ésta se tendrá por aprobada.

Para su aprobación, modificación o rechazo, la Comisión Asesora y de Contralor requerirá el voto conforme de la mayoría de sus integrantes en posesión de sus cargos.

ARTICULO 46.- (Resolución del Directorio).- El Directorio resolverá las condiciones de ingreso de las profesiones no amparadas a la fecha de vigencia de la presente ley, con estudios de grado de nivel superior, mediante acto fundado con el contenido previsto en el Artículo 47 y de acuerdo con el procedimiento establecido en los Artículos 44 y 45 de la presente ley, previo estudio de su viabilidad económico-financiera.

ARTÍCULO 47. (Contenido de la resolución).- A los efectos establecidos en el artículo anterior, la resolución del Directorio podrá considerar:

- a) La determinación de un plazo de carencia a los efectos del otorgamiento de todas o algunas de las prestaciones previstas en esta ley.
- b) La formación de un fondo específico con los aportes del colectivo incluido, que limite las coberturas que se brinden.
- c) La fijación de limitaciones etarias dentro del colectivo.

En todos los casos de incorporación de nuevas profesiones, las condiciones de ingreso deberán contemplar que con 30 (treinta) años de servicios profesionales -reconociendo como tales los anteriormente ejercidos como profesionales independientes con otra afiliación- y 65 (sesenta y cinco) años de edad se pueda configurar la causal de jubilación normal.

ARTICULO 48.- (Vigencia de la inclusión).- La inclusión de un nuevo colectivo se producirá el primer día del mes subsiguiente al de la publicación, en el Diario Oficial, de la aprobación de la resolución del Directorio prevista en los Artículos 44 a 46 de la presente ley.

ARTICULO 49.- (Trasposos actualizados).- En caso de incorporación de profesiones de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 42 inciso 2º precedente, el Banco de Previsión Social traspasará a la Caja los servicios de los profesionales que se incorporen, correspondientes a las actividades profesionales ejercidas bajo su amparo en forma independiente. En ningún caso, se traspasarán los saldos existentes en las cuentas de ahorro individual de los profesionales comprendidos, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del presente artículo.

Dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha de la recepción de la comunicación que efectúe a esos efectos la Caja, el Banco de Previsión Social remitirá a esta última la información de los aportes personales generados por los servicios que se deberían traspasar de esos profesionales hasta el mes inmediato anterior a la fecha de inclusión, actualizados por la aplicación del Índice Medio de Salarios. Si la aportación registrada en el Banco de Previsión Social fuera inferior a la correspondiente a la Caja, el profesional podrá convenir con la Caja la forma de pago de la diferencia u optar por no incorporarse a su régimen.

A los efectos del pago de esa diferencia, el profesional que sea afiliado de una Administradora de Fondos de Ahorro Previsional podrá retirar de su cuenta de ahorro individual los importes necesarios a tal fin.

En los casos en que, cumplidas las instancias previstas en los incisos anteriores, corresponda la incorporación al régimen de la Caja, el Banco de Previsión Social, dentro de los sesenta días contados a partir de la fecha de la recepción de la comunicación que efectúe a esos efectos la Caja, remitirá a esta última el importe actualizado de los aportes personales generados por los servicios que se traspasan.

Asimismo, creemos de orden establecer la obligatoriedad de que toda profesión universitaria FUTURA quede en el ámbito de esta Caja.

En ese sentido el texto propuesto es el siguiente:

Art. (Futuras profesiones universitarias).- A partir de la vigencia de esta ley, toda profesión universitaria que se reconozca oficialmente como tal por las autoridades de educación del país (Ministerio de Educación y Cultura o quien haga sus veces), quedará incluida en el ámbito de la Caja, en las condiciones que se establecen en su ley orgánica, modificativas y concordantes.

En otro orden, se requiere incluir la posibilidad de que profesionales que no pueden ejercer libremente, por tener incompatibilidades legales o constitucionales, puedan de todas formas pagar aportes y jubilarse por esta Caja (ejemplo de los Fiscales).

De esta forma se solucionaría un conflicto interinstitucional, reconociendo que el pago de aportes previsionales en estos casos, no supone violación de determinadas incompatibilidades que se puedan tener:

ARTICULO.... (Profesionales con incompatibilidad de ejercicio).- Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley 17.738, en particular en cuanto al ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios y a la actividad profesional por ésta amparada, se autoriza que los profesionales que por el desempeño de actividades públicas o privadas se encuentren constitucional o legalmente impedidos de ejercer su profesión, por tener incompatibilidad para el ejercicio libre de la misma, puedan voluntariamente efectuar los aportes jubilatorios como si se encontraran en ejercicio liberal, y quedar sujetos al régimen previsional de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Las manifestaciones de voluntad formuladas al amparo del presente artículo no podrán ser retroactivas, y serán admisibles para profesiones universitarias comprendidas en el ámbito de la Caja antes nombrada.

Se admite la posibilidad de dejar sin efecto el amparo a este régimen, pero únicamente hacia el futuro.

La presente excepción no implica violación de las incompatibilidades, y mientras se mantengan las mismas, la aludida Caja no exigirá en estos casos el libre ejercicio efectivo de la profesión.

LEY 17.738 ART. 71

Muchas han sido las propuestas que la CJPPU ha presentado en el sentido de rediseñar los aportes indirectos previstos en esta norma. Pero hasta la fecha, ninguna de ellas ha sido de recibo por parte del Poder Ejecutivo.

En esta oportunidad lo que se reclama está vinculado a la periodicidad del ajuste de los timbres del art. 71, para ello se requiere modificar el art. 18 de la ley 20.410 en este sentido:

Art. (Actualización de los recursos indirectos).- Modificar el inciso segundo del art. 18 de la ley 20.410 por el siguiente texto:

En el primer semestre de cada año, regirá un valor resultante de multiplicar el valor vigente en el primer semestre del año anterior, por el coeficiente de variación del referido índice en el intervalo de doce meses inmediatos anteriores al día 30 de setiembre del año civil precedente.

En el segundo semestre del año civil, regirá un valor equivalente al del primer semestre del año anterior incrementado en una vez y media el porcentaje de ajuste aplicado en el primer semestre.

LEY 17.738 ART. 125

En esta disposición, que refiere a los certificados de estar al día de empresas contribuyentes, además de algunos ajustes de texto a lo ya vigente, se agrega la posibilidad de que cualquier interesado pueda consultar si un afiliado o empresa se encuentra al día con sus obligaciones para con la Caja. Con la redacción propuesta se releva tanto el secreto tributario (art. 47 CT) como la protección del dato personal concreto.

Se refuerza asimismo la responsabilidad solidaria por lo adeudado, ante omisión de control. La redacción que se propone es la siguiente:

ARTÍCULO 125.- (Certificados de empresas).- A las empresas que realicen actividades gravadas conforme con el artículo 71 de esta ley, se les expedirá semestralmente un certificado de estar al día en el pago de sus obligaciones.

Dicho certificado las habilitará para importar, exportar, enajenar total o parcialmente sus establecimientos, efectuar cobros de cualquier naturaleza ante personas de derecho público o privado, reformar en los casos de sociedades, sus estatutos o contratos; y se deberá presentar ante todas las oficinas públicas o privadas que intervengan en la tramitación y aprobación de las gestiones respectivas, bajo apercibimiento de responsabilidad solidaria de lo adeudado, en caso de omisión de dicho control.

En cualquier momento y a solicitud de parte interesada, la Caja podrá expedir, por medios electrónicos, el certificado que acredite si una empresa se encuentra al día en el cumplimiento de sus obligaciones por actividades gravadas conforme con el mencionado artículo 71. A este respecto, no regirá el secreto establecido en el artículo 47 del Código Tributario, ni será necesario el previo consentimiento del titular (artículo 17 de la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008). El Directorio reglamentará las condiciones y los habilitados para solicitar y recibir dicho certificado.

Modificación LEGAL o por DECRETO

Disponer que en casos de clausura de empresas, el BPS debe exigir el certificado de estar al día a aquellas empresas gravadas por el art. 71 de la ley 17.738 (tal como exige otros requisitos de otros organismos ajenos al BPS).

La redacción propuesta es la siguiente:

Artículo (Exigencia para clausura de empresas ante BPS).- Para registrar la clausura de actividades de empresas, el Banco de Previsión Social deberá exigir la presentación del certificado de estar al día en el pago de sus obligaciones para con la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, a aquellas empresas que realicen actividades gravadas por el artículo 71 de la Ley N° 17.738.

La reglamentación determinará los giros o actividades alcanzados por esta disposición.

ART. 105 LEY 18.083

Se plantea modificar dicha norma, ampliando el ámbito de aplicación (que no se restrinja únicamente a los prestadores de servicios personales profesionales universitarios)

La modificación propuesta es la siguiente:

Quedarán sujetos a aportación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios los profesionales universitarios con actividades amparadas en dicha Caja, salvo que se cumplan como dependiente de una persona física o jurídica.

No habrá relación de dependencia cuando así lo determine la libre voluntad de las partes debiendo existir facturación de honorarios profesionales por el lapso que fije el contrato de arrendamiento de servicios u obra, asociación, u otro análogo de acuerdo a las exigencias que dicte la reglamentación.

En ningún caso se deberá aportar a más de un instituto de seguridad social por un mismo hecho generador.

LEY 20.410 - ARTS. 3 A 7

TRANSICIÓN

Se propone modificar la transición prevista en la ley 20.410, para las personas nacidas en 1971 y 1972, que queden equiparadas a los nacidos en 1970.

Anexo 3

Informe Actuarial Modelo Ley 20410

DE: Asesoría Económico Actuarial
PARA: Gerencia General - Cra. Virginia Romero
TEMA: Nueva modelización actuarial – Modelo 1.4_20410
FECHA: 15/12/2025

▪ OBJETIVO

Este informe presenta una **primera aproximación** de la nueva modelización actuarial de la Caja, elaborada por CINVE en coordinación con el equipo técnico de la CJPPU -**Modelo 1.4_20410**-, **con datos cerrados al 31/12/2024**, contemplando el nuevo marco normativo establecido por la **Ley 20.410** y el **Decreto Reglamentario 244/025**.

Los resultados obtenidos a partir de esta aproximación **del Modelo 1.4_20410** son comparados con los **resultados presentados en el informe “Proyecciones y Balance Actuarial Ejercicio 2025 – Año Base 2024, elaborado con el Modelo 1.3_20.130**, elevado al Directorio el 27/11/2025.

En consecuencia, **debe ser considerado como un primer análisis de los impactos de las medidas establecidas por la nueva normativa**, ya que:

- algunas medidas implementadas por la Ley 20.410 entraron en vigencia a partir del 1/8/2025;
- otros cambios recién regirán a partir del 1/1/2026;
- los datos considerados como base para las variables relevantes están cerrados al 31/12/2024; y
- **se carece de información histórica que permita realizar un análisis comparativo a efectos de evaluar el grado de ajuste de los datos proyectados con la realidad**. Las referencias de información disponibles son: Boletín de indicadores mensuales con datos al 30/11/2025¹ y Seguimiento de Flujo de Caja al 31/10/2025².

▪ ANTECEDENTES

Entre 1999 y 2022³, la viabilidad actuarial de la Caja fue analizada en el marco de diversos convenios suscritos entre la entre la CJPPU y la Universidad de la República (UDELAR) – Instituto de Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (IESTA).

En particular en 3/2006 se instaló en la CJPPU el primer **modelo de gestión actuarial**⁴, **confeccionado por el IESTA**⁵, con el cual se generó el estudio Año Base 2025. Bajo esta modelización original y sus actualizaciones sucesivas, incluyendo el re-estudio en 2011, se certificaron los estudios actuariales anuales elaborados por el equipo técnico de la Caja, hasta el correspondiente al Año Base 2021.

Entre 2022 y 2023, se abordó en la CJPPU el proceso de estudiar propuestas alternativas al marco normativo de la institución y paralelamente a nivel nacional se estaba analizando la reforma general del sistema de seguridad social, el cual culminó con la aprobación en mayo de 2023 de la Ley 20.130.

¹ Elaborado por la Asesoría Económico Actuarial, elevado a las autoridades conjuntamente con el presente informe.

² Elaborado por la Asesoría Técnica de Planificación y Control de Gestión, elevado a las autoridades el 11/12/2025.

³ El último estudio de viabilidad actuarial elaborado con el Modelo IESTA corresponde al Ejercicio 2020 – Año Base 2021, certificado el 07/12/2022.

⁴ Contemplando el marco jurídico de la nueva normativa de aquel entonces, Ley 17.738.

⁵ Ver antecedentes detallados en ítem I. Introducción, apartado I.2) Antecedentes del Informe de viabilidad actuarial Ejercicio 2022 - Año Base 2021 – RD 1338/2022 de 15/12/2022.

En este contexto, el Directorio adjudicó⁶ a CINVE el Llamado Abierto N° 13/2022⁷, “*Incorporación de funcionalidades al Modelo Actuarial existente*”, efectuado para la contratación de un servicio para la construcción de un modelo financiero-actuarial que permita elaborar proyecciones a largo plazo para la CJPPU, incorporando las funcionalidades para poder estimar: a) aportación por facturación real, b) incorporación de nuevos flujos de afiliados (profesionales dependientes), c) incorporación de los cotizantes al sistema mixto a la luz de la reforma general del sistema de seguridad social, y d) evaluación de cambios paramétricos habituales en el pilar de solidaridad intergeneracional.

En noviembre de 2023, como resultado final del trabajo CINVE remitió a la Caja el informe “**Construcción de un modelo de proyecciones actuariales para la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay (CJPPU)**” y su programación correspondiente al nuevo marco normativo vigente, Ley 17.738 con las modificaciones introducidas por la Ley 20.130, más las funcionalidades para poder estimar los escenarios de “Facturación Real” y “Dependientes”. Bajo esta nueva programación, **Modelo 1.3_20130**, la Caja ha realizado los tres últimos estudios de viabilidad actuarial correspondientes a los Año Base 2022, 2023 y 2024⁸.

▪ PRINCIPALES MODIFICACIONES A LA MODELIZACIÓN

1 - Impactos sobre la estructura y rutinas principales del Modelo

Los cambios al régimen administrado por la CJPPU introducidos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 20.410⁹ y su Decreto Reglamentario 244/025¹⁰, determinaron modificaciones de diversa índole en la programación de la modelización actuarial disponible hasta ese entonces (Modelo 1.3_20130), la cual estaba diseñada dentro del marco legal definido por la Ley 17.738¹¹ con las modificaciones introducidas por la Ley 20.130¹². Las mismas se resumen en la siguiente tabla:

LEY 20.410 / DEC. 244/025	CAMBIO EN EL RÉGIMEN CJPPU	MODIFICACIÓN AL MODELO
Art. 1 modificativo del art. 59 Ley 17.738 y Art. 2 / Arts. 2, 3 y 4	Opción de cambio de escala de sueldos fictos con monto de aporte constante.	Elaboración de nuevas curvas de ingresos por cohortes según sexo y grupo de ejercicio, según las opciones disponibles a partir del 1/1/2026.
Art. 2 / Art. 1	Aumento de tasa de aporte.	Rutina 7 _ reparto de aportes entre Pilar 1 y Pilar 2.
Arts. 3, 4, y 5	Plazos especiales de convergencia de regímenes, configuración de causal normal según año de nacimiento, causal jubilatoria anticipada por extensa carrera laboral.	Modificación y adelantamiento en la Matriz “Permanece”.
Arts. 6 y 7	Sueldo Básico Jubilatorio y asignación de jubilación.	Modificación en la Matriz “Reemplazos”.

⁶ RD 1010/2022 de 22/9/2022.

⁷ Aprobación de realizar un Llamado por invitación, RD 806/2022 de 21/07/2022 y aprobación de las Bases del Llamado 13/2022, RD 846/2022 de 4/8/2022.

⁸ Para estudios Año Base 2022 y 2023: RDs 1005/2023 de 28/12/2023 y 1626/2024 de 12/9/2024. El Directorio tomó conocimiento del estudio Año Base 2024 el 27/11/2025

⁹ Promulgada el 8/7/2025.

¹⁰ De fecha 11/11/2025.

¹¹ Promulgada el 7/1/2004

¹² Promulgada el 2/5/2023

Arts. 8 y 9	Contribución a cargo de pasivos.	Incorporación del concepto como ingreso al régimen.
Art. 10	Asistencia a cargo del Estado.	Incorporación del concepto como ingreso al régimen, identificado de forma independiente a otras asistencias financieras de parte de Rentas Generales.

2 – Otros impactos sobre el Modelo

Adicionalmente, surgen otros cambios cuyo impacto sobre el régimen carece de dimensionamiento teórico a priori, que se derivan de las medidas que se resumen en la siguiente tabla. Los mismos se contemplan dentro de la nueva modelización mediante la calibración de coeficientes y parámetros del sistema, en función de los datos que se observen entre 8/2025 y el cierre de la generación de la información.

Esta calibración de parámetros demandará un monitoreo continuo entre los valores supuestos y los datos reales, en función del análisis del cambio de comportamiento que registre el colectivo amparado, tanto en activos como en jubilados.

LEY 20.410 ART.	DEC. REGL. 244/025 ART.	TEMA	COMENTARIOS
1 - modif. 7	-	Inembargabilidad y exenciones.	Impactos sobre los egresos por gastos de administración.
1 - modif. 12	-	Revocación de resolución y descuento por pago en demasía.	Impactos sobre los egresos por prestaciones.
1 - modif. 93 y 95	-	Subsidios por incapacidad temporal plazo mínimo de 15 días.	Impacto sobre los egresos por subsidios.
1 - modif. 97	-	Subsidio por maternidad y adopción: plazos: 14 semanas embarazo simple o adopción / 18 semanas embarazo múltiple o peso al nacer menor 1,5 kg.	Impacto sobre los egresos por subsidios.
1 - modif. 98	-	Solicitud del subsidio por maternidad y adopción.	Impacto sobre los ingresos.
1 - modif. 99	-	Monto y forma de pago de los subsidios: Maternidad 100% SF // Incapacidad temporal 70% del promedio de los últimos 6 meses de sueldo ficto.	Impacto sobre los egresos por subsidios que aumentan
1 - modif. 104	-	Mínimos y máximos de las prestaciones de pasividad. Topes jubilatorios que aplican a afiliados y funcionarios.	Impactos sobre los egresos por prestaciones.
1 - modif. 119	-	Afiliados que ingresen al goce de jubilación con 70 años o más, podrán mantener actividad independiente, aportando sobre la jubilación, según tasas de art. 58.	Impactos sobre ingresos por aportes = T.ap * Jub. Nominal

1 - modif. 130	-	Tope decreciente a gastos de administración, como % de ingresos brutos. 2026 4,0%, 2027 3,5% y 2028 3,0%.	Impactos sobre los egresos.
11	12	Incentivo a la permanencia en actividad. >=30 años de aporte + >=65 años de edad, mantiene actividad independiente y NO APORTA. No computa como período de actividad, no genera otros beneficios. Para la jubilación se considera la edad al cese.	Impactos sobre ingresos / egresos.
12 ¹³	-	Compatibilidad con otra jubilación o retiro. Acceso a jubilación NORMAL con >=70 años, COMPATIBLE con goce de OTRAS JUBILACIONES O RETIROS, siempre que tenga como mínimo 15 años de aporte a CJPPU.	Impactos sobre egresos, se aplicaría a quienes podrían acceder a una jubilación con 70 años de edad y 15 años de aporte como mínimo en CR y SPC.
16		Derogación art. 63 Ley 17.738. Quien obtuvo/obtiene el beneficio hasta el 31/7/2025 lo mantiene en todos sus términos. Identificar y detener ingreso según proceso automático.	Impacto sobre ingresos.
		Derogación art. 68 Ley 17.738. Gastos debitados hasta 31/7/2025 se mantienen. Derogación APLICA a solicitudes y/o resoluciones a partir de 1/8/2025.	Impacto sobre ingresos.
20		Medida transitoria para reintegro de actividad. Vigencia: 180 días / sin derecho a reclamo por los aportes realizados / escala 10F.	Impacto sobre ingresos. Incentivo a declarar DJE.

Adicionalmente, cabe señalar que las **modificaciones al procedimiento de ajuste de las cantidades fijas de los ingresos por art. 71 de la Ley 17.738**, establecidas por en el art. 18 de la Ley 20.410 y el art. 11 del Dec. 244/025, se informarán a la consultora externa para ser tenidos en cuenta al momento de elaborar las proyecciones de los ingresos indirectos con datos cerrados al 31/12/2025. **No implica cambios a la modelización**, ya que esta información ingresa como vector de datos.

▪ **SUPUESTOS Y PARÁMETROS**

Los **insumos base** de la ejecución primaria del Modelo 1.4_20410 **son los mismos que los utilizados en la ejecución del Modelo 1.2_20130, con información cerrada al 31/12/2024¹⁴**, con las modificaciones, parametrización y supuestos particulares que se señalan a continuación.

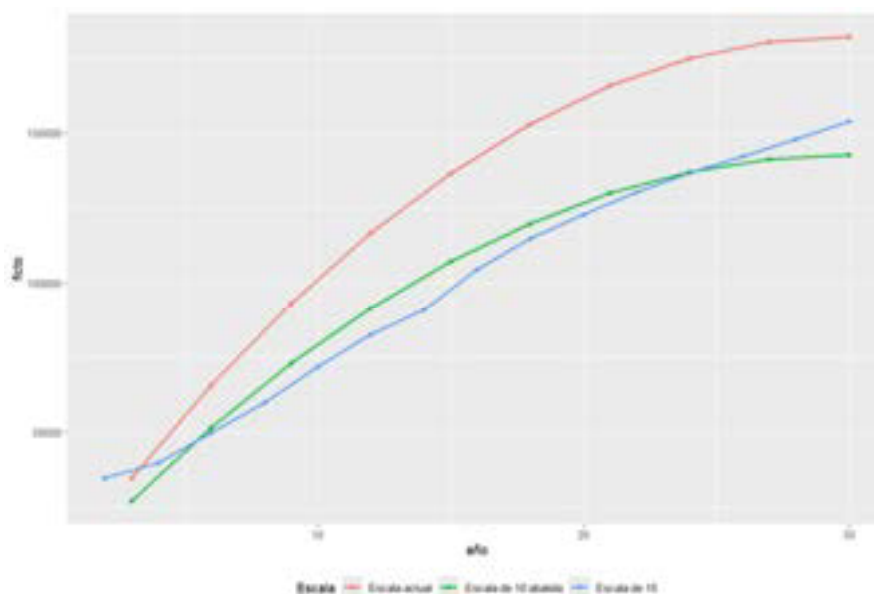
¹³ El 22/12/2025 vence el plazo ante el MTSS por interpretación de este artículo.

¹⁴ Detallados en páginas 5 y 6 del documento “Proyecciones y balance actuarial Ejercicio 2025 – Año Base 2024.”

PARÁMETRO/VARIABLE	VALORES	COMENTARIOS
Matriz Reemplazo	Valores ajustados para cada matriz según sexo, en función de tasas de reemplazo efectivas estimadas.	Tasas de reemplazo efectivas por cohorte para el horizonte temporal proyectado, estimadas en función de los valores de jubilaciones promedio estimadas bajo las disposiciones de la Ley 20.410.
Matriz Permanece	Valores ajustados en función de los nuevos plazos definidos para cada régimen: Régimen Jubilatorio Anterior, convergencia de Regímenes y Sistema Previsional Común.	Matriz de permanencia en actividad por cohorte para el horizonte temporal proyectado, estimada en función de supuestos realizados a partir de los cambios implementados por la Ley 20.410. Todos los plazos se adelantaron respecto a los determinados por la Ley 20.130.
Tasa de aportes	18,5% en 2025 20,5% en 2026 21,5% en 2027 22,5% a partir de 2028	La distribución de aportes entre pilares, para quienes están en el Régimen Mixto, se calcula con Tasa de aportes = 22,5% para todo el horizonte temporal (Rutina 7).
Sueldos fictos #	En promedio las nuevas escalas de sueldos fictos (10 categorías con aportes constantes y 15 categorías) son un 21% menores que la escala de sueldos fictos de 10 categorías vigente.	Según las características del padrón de activos al 31/10/2025, se aplican abatimientos a partir de 2026 en las curvas de ingresos que sirven para el cálculo de ingresos y egresos IVS.
	31% de activos de stock: 14% de abatimiento – se supone que los afiliados mayores de 50 años permanecen en la escala de SF 10 categorías vigente	
	43% de activos de stock: 20% de abatimiento – se supone que todos los nacidos a partir de 1985 pasan a la escala de SF de 15 categorías.	
	26% de activos de stock: 20% de abatimiento – se supone que los afiliados entre 40 y 49 años optan por la escala de SF de 10 categoría con aportes constantes.	
	100% de altas de activos: 20% de abatimiento – para los nuevos afiliados a partir de 1/1/2026 rige la escala de SF de 15 categorías.	
Tasa de Contribución de Pasivos	2,1% en 2025 4,2% a partir de 2026 Se considera un ingreso en el Modelo.	El porcentaje se aplica sobre egresos IVS y aplica a pasivos de stock y activos de stock que se jubilen o generen pensión bajo RJA
Asistencia Financiera del Estado	2,5 * Contribución de Pasivos	La relación aplica para todo el horizonte temporal – supuesto simplificador.

Respecto a los Sueldos Fictos, cabe señalar que del análisis realizado se observa una equivalencia en el largo plazo entre la escala de 15 categorías y la última escala de 10 categorías de aporte constante, la que entraría en vigencia a partir de 2028 – ver gráfica Escala de Sueldos Fictos-. En consecuencia, se supone que aplica el mismo abatimiento para los grupos que optarían por alguna de estas dos alternativas.

Gráfica: Escala de Sueldos Fictos disponibles a partir de 1/1/2026



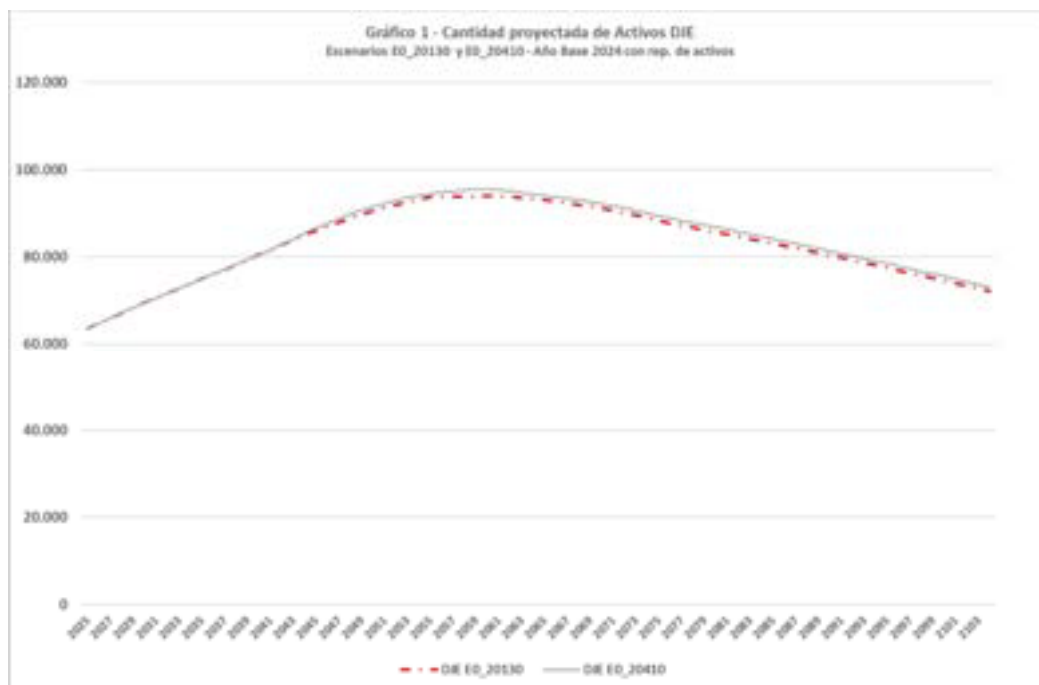
▪ DATOS OBSERVADOS

A continuación, se presenta la **comparación entre las proyecciones** obtenidas con el Modelo 1.3_20130 para el Escenario Año Base 2024 (**E0_20130**) y los datos estimados con el Modelo 1.4_20410 con información cerrada al 31/12/2024 (**E0_20410**), para las principales variables demográficas y económico-financieras.

1 – Variables demográficas

En ambos escenarios se evidencia una tendencia creciente de los **activos en ejercicio** hasta 2060, la cual decrece a posteriori acompañando la evolución estimada para la población total entre 25 y 59 años de edad (dato base para estimación de altas de activos DJE).

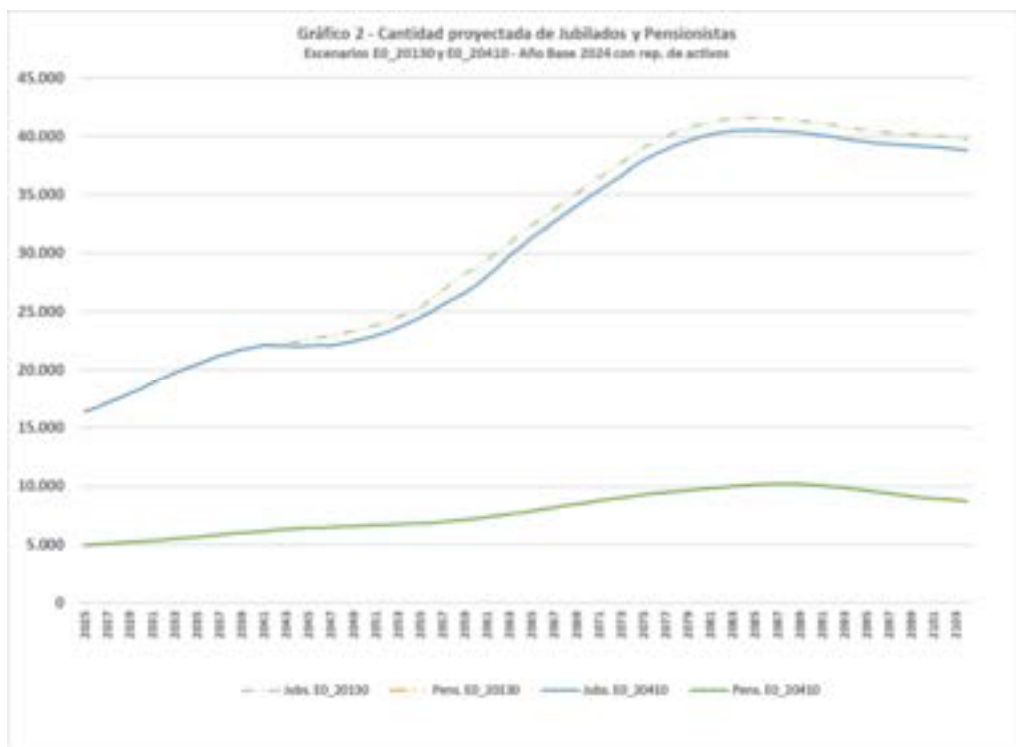
De comparar las proyecciones obtenidas surge que las cantidades estimadas en el Modelo 1.4_20410 resultan aproximadamente 1,3% mayores que las del Modelo 1.3_20130. Ello podría ser explicado por el aumento en las edades exigidas para la configuración de causal jubilatoria – Gráfico 1 –.



La comparación de los resultados de las proyecciones para la cantidad de **jubilados**¹⁵ muestra que la tendencia sería la misma, presentando niveles menores en el caso del Escenario EO_20.410, ya que se presenta un retraso en las edades para la acceder a la jubilación – Gráfico 2 –.

Las cantidades proyectadas para los pensionistas se mantienen iguales en ambos escenarios ya que la Ley 20.410 mantiene incambiadas las reglas pensionarias establecidas por la Ley 20.130 – Gráfico 2 –. Cabe señalar que la Ley 20.130 introdujo cambios en el régimen pensionario de la Institución, determinando la condición de carencia, dependencia o interdependencia económica para ser beneficiario de pensión en el caso de persona viuda, concubina o equiparada, así como un tope en los ingresos de la persona beneficiaria, los cuales pueden dar lugar a variaciones en el derecho al cobro y/o los montos de la pensión en el tiempo. Por tanto, las hipótesis realizadas sobre cómo se altera la probabilidad de dejar pensión de los afiliados de la Caja se encuentran en proceso de revisión a la luz de la evidencia futura.

¹⁵ El modelo proyecta jubilados en goce de haberes. Por tanto, se excluyen aquellos afiliados que al 31/12/2024 se encuentran suspendidos o sin goce. Asimismo, la proyección incluye magistrados y funcionarios.



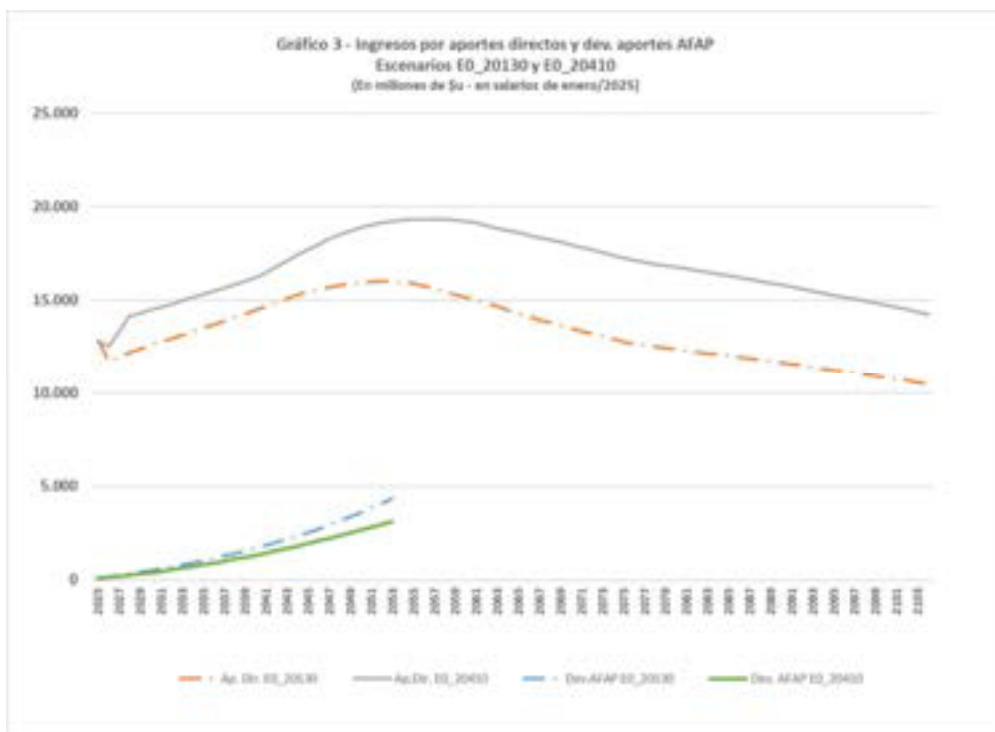
2 – Variables económico - financieras

Cabe señalar que las variables económico-financieras, están **expresadas en pesos constantes en términos de salarios al 01/01/2025, en ambos escenarios.**

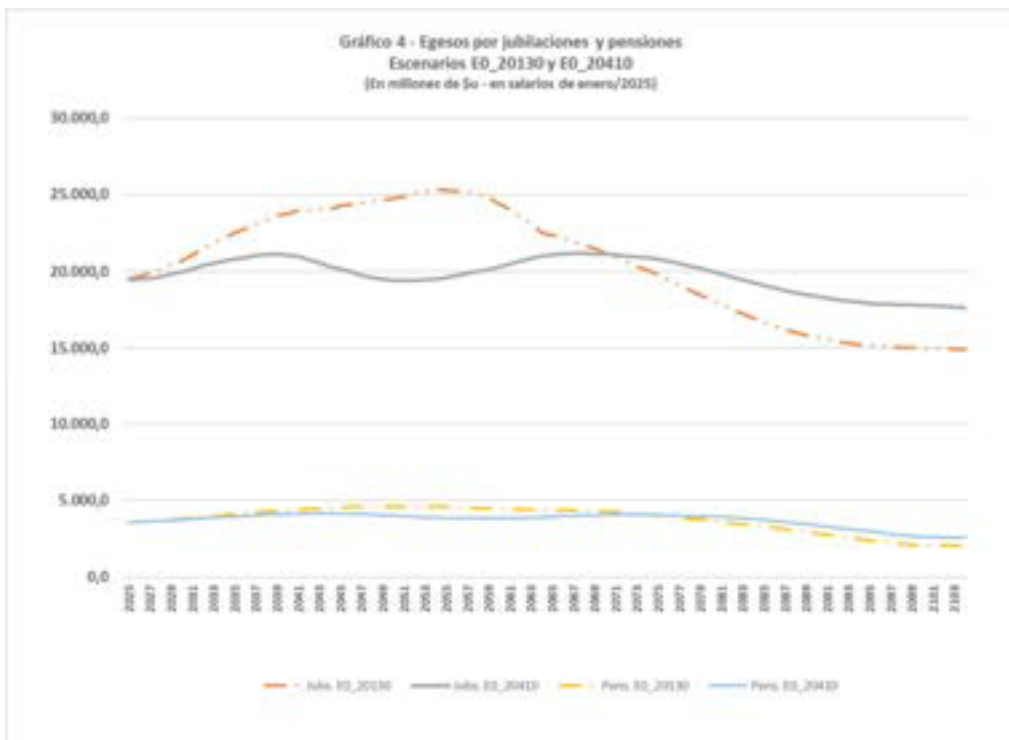
La proyección para **ingresos por aportes directos del Pilar 1** indica que, si bien la tendencia sería la misma para ambos escenarios comparados, los niveles serían mayores en el escenario E0_20410, lo que estaría siendo consecuencia del incremento de la tasa de aporte a lo largo del horizonte temporal – Gráfico 3 –. Cabe recordar que en el escenario E0_20130 la tasa de aporte a partir de 2026 estaba fijada en 16,5%.

Respecto a la variable **devolución de los aportes que se vierten al régimen de capitalización individual -Pilar 2-** prevista por 30 años desde la entrada al régimen mixto¹⁶, en el presente informe se considera la por 29 años. En la comparación entre escenarios, la proporción que se vierte a dicho pilar sería menor en el Escenario E0_20410 dado que en el mismo la tasa de aporte es mayor que en el escenario E0_20130, **en consecuencia, los montos serían menores bajo la nueva modelización** – Gráfico 3 –.

¹⁶ Art. 259 de la Ley 20.130 vigente desde 01/12/2023.

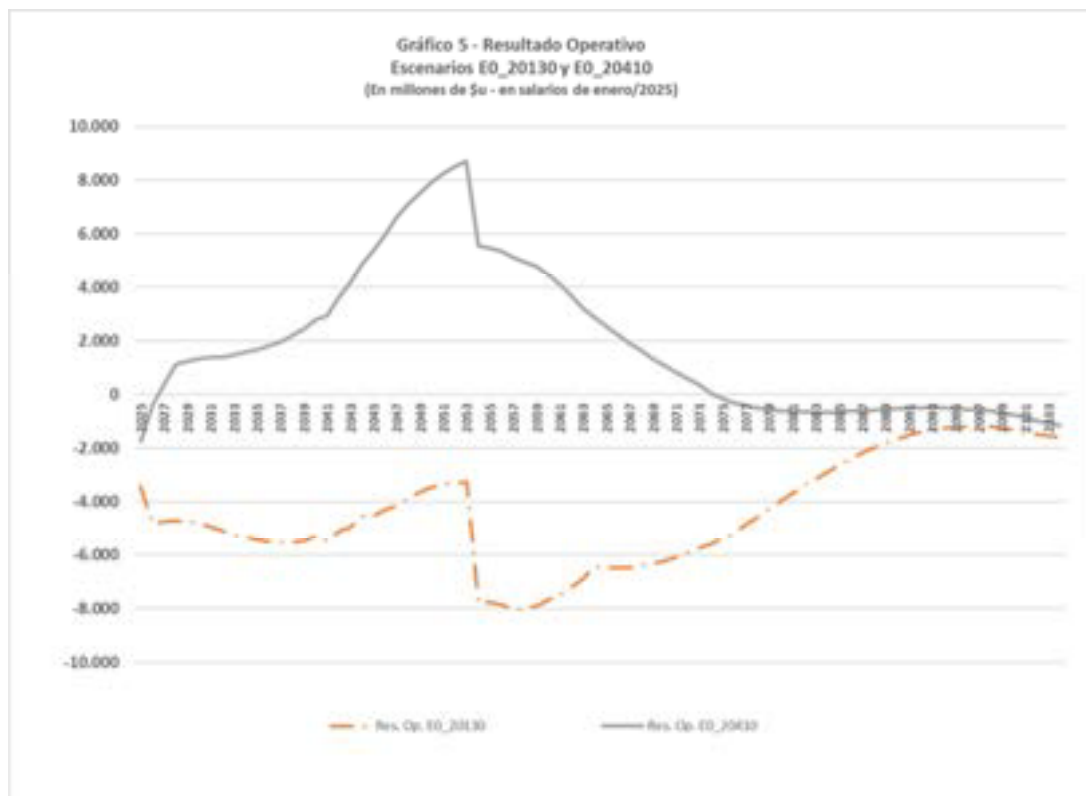


Respecto a las proyecciones para **egresos IVS del Pilar 1** comparadas entre ambos escenarios, se observaría que las **pensiones** prácticamente serían las mismas tanto en tendencia como en nivel, lo que podía estar originado en que la Ley 20.410 mantuvo las reglas de la Ley 20.130 para el régimen de pensiones, más allá de verse afectadas por variaciones en la forma de cálculo de las jubilaciones.

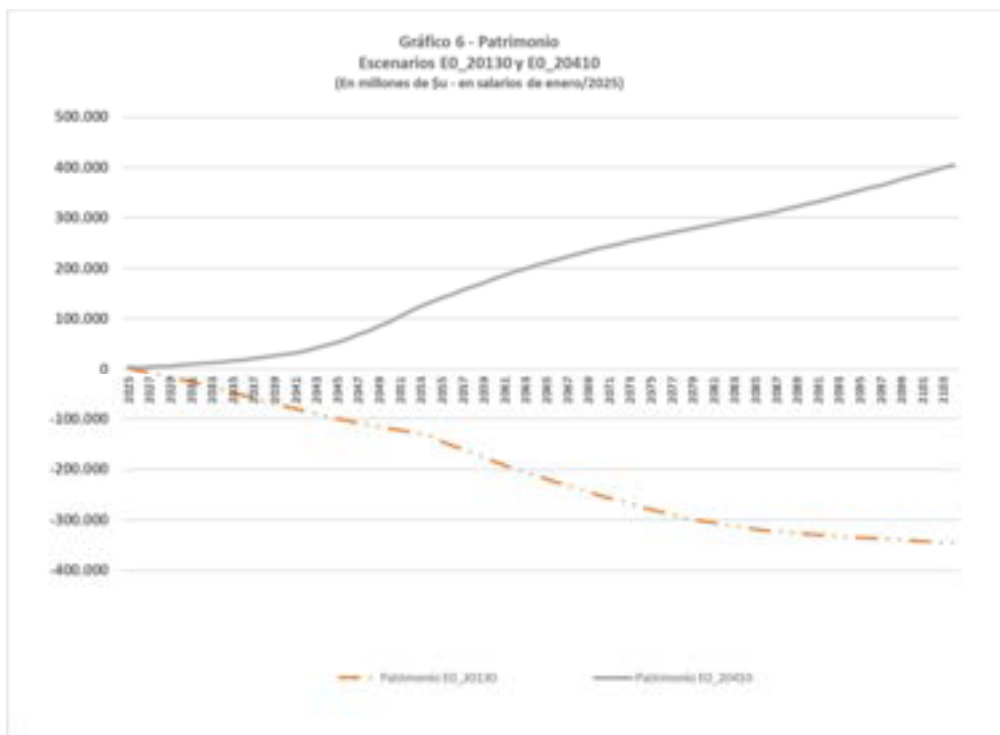


Ya en lo que refiere a la comparación de **las jubilaciones** entre escenarios, las proyecciones indicarían que la tendencia sería decreciente en ambos, pero sensiblemente suavizada en el escenario E0_20410. Ello podría estar originado en los impactos asociados a las alternativas de poder optar por escalas de sueldos fictos más bajos que sirven como base de cálculo de las prestaciones futuras, las que están disponibles para un mayor grupo de afiliados y en consecuencia sus efectos se ven anticipados en el horizonte temporal – Gráfico 4 –.

A consecuencia de las evoluciones de las variables anteriormente mencionadas, sumadas a los dos flujos de ingresos adicionales considerados en el Modelo 1.4_20410: Contribución de pasivos¹⁷ y Asistencia financiera del Estado¹⁸, más los restantes flujos de ingresos y egresos generados en el bloque secundario de las modelizaciones¹⁹, **la comparación de las proyecciones para las variables Resultado Operativo y Patrimonio presentaría tendencias opuestas entre ambos escenarios** – Gráficos 5 y 6 –.



de prestaciones, asociadas a sueldos fictos más bajos, aumento en la cantidad de años promedio para el cálculo del SBJ y la modificación en la tasa de adquisición de derechos a aplicar a cada grupo.



La evolución del resultado operativo positivo que presentaría el escenario E0_20410 posibilitaría el obtener rendimientos positivos en las inversiones, con el consecuente incremento del patrimonio de la CJPPU.

Es de destacar que más allá de la comparación entre resultados de estimaciones entre escenarios, resulta de extrema relevancia la contrastación de los resultados proyectados para el año 2025 con los datos reales una vez que se disponga de la información cerrada al 31/12/2025, a efectos de calibrar el Modelo 1.4_20410 y proceder a realizar los ajustes que puedan surgir a la programación a partir de esta comparación.

En este sentido, se presenta la comparación entre los datos proyectados para el año 2025 bajo el Modelo 1.4_20410 con los datos reales disponibles al momento de elaborar el presente informe.

Variables demográficas	Dato proyectado 2025 - Modelo 1.4_20410	Dato real a 11/2025*	Variación
ACTIVOS STOCK	63.515	63.164	0,6%
ALTAS DJE	2.712	2.305	17,7%
JUBILADOS STOCK	16.398	16.398	0,0%
PENSIONISTAS STOCK	4.949	4.982	-0,7%
* Fuente: Boletín de indicadores mensuales a 11/2025 - Elaborado por AEA.			

En lo que respecta a variables monetarias, es relevante señalar que la modelización actuarial proyecta en tendencia de largo plazo, lo que genera resultados que difieren de las proyecciones financieras de corto plazo, elaboradas por la ATPyCG.

Variables monetarias (en millones de \$ -1/2025)	Dato proyectado 2025 - Modelo 1.4_20410	Dato real a 10/2025*	Variación
APORTES DIRECTOS	12.807	10.749	19,1%
PAGOS IVS	23.016		
OTRAS PRESTACIONES	273		
TOTAL #	23.288	17.040	36,7%
RESULTADO OPERATIVO	-1.738	-1.447	20,1%
* Fuente: Flujo de Caja Operativo a 10/2025 - Elaborado por ATPyCG. # En el flujo de Caja Operativo se presentan Jubilaciones + pensiones + subsidios			

▪ TAREAS FUTURAS

- **En el transcurso de 2026, se ejecutará la primera ejecución del nuevo Modelo 1.4_20.410, con datos cerrados al 31/12/2025.** En dicho caso, las modificaciones establecidas por la nueva normativa solo operan parcialmente para ese año, ya que la ley entró en vigencia en el mes de agosto y algunas medidas de impacto recién rigen a partir de 1/1/2026 (por ejemplo, las nuevas escalas de sueldos fictos y la nueva tasa de aportación).
- **Para la realización de dicha ejecución es necesario que estén concluidas las tareas correspondientes a la presentación de los Estados Financieros del Ejercicio 2025, así como la elaboración de la proyección de los ingresos por aportes indirectos, elaborada por EXANTE.**
- En el año 2027 se elaborará el informe Año Base 2026, el cual contará por primera vez con un año completo de nuevas medidas implementadas.
- Estas ejecuciones de la nueva modelización requerirán de un continuo control y verificación entre los datos observados y los proyectados, lo que eventualmente dará lugar a nuevos ajustes del programa y/o sus parámetros.

- Para la ejecución de la corrida del Modelo 20.410 con datos al 31/12/2025, se dispondrá de **la generación de los padrones dentro del propio modelo**, a efectos de poder **prescindir del Modelo IESTA** para la generación de los mismos y poder liberar los recursos informáticos que son utilizados por el servidor e-actuarial.
- Una vez que se disponga del Modelo 20.410 en su versión ajustada (con datos del Año Base 2024), con la contrastación de los datos disponibles al 31/12/2025, se iniciarán las tareas de ajustes correspondientes a las **modelizaciones “Facturación Real” y “Dependientes”**.

Anexo 4

Informe Escenarios alternativos Modelo
Ley 20.410

DE: Asesoría Económico Actuarial
 PARA: Mesa de Directorio CJPPU
 CC: Secretaría de Directorio
 TEMA: Escenarios alternativos propuestos por Comisión de Expertos en Seguridad Social
 FECHA: 16/03/2025

▪ **OBJETIVO**

El presente informe expone los datos observados para los escenarios alternativos planteados por la Comisión de Expertos en Seguridad Social (art. 14 de la Ley 20.410), calculados utilizando una versión revisada de la primera aproximación del Modelo 1.4_20410¹, la que fuera presentada el pasado 19/12/2025 ante dicha Comisión.

Los resultados obtenidos para los distintos **escenarios alternativos son comparados con los obtenidos en dicha primera aproximación**. En consecuencia, se mantienen todas las consideraciones establecidas en el informe presentado el 18/12/2025 ante el Directorio. En tal sentido, los datos observados **deben ser considerados como un primer análisis de los impactos de las medidas establecidas por la nueva normativa**, ya que:

- algunas medidas implementadas por la Ley 20.410 entraron en vigencia a partir del 1/8/2025;
- otros cambios recién regirán a partir del 1/1/2026;
- los datos considerados como base para las variables relevantes están cerrados al 31/12/2024; y
- **se carece de información histórica que permita realizar un análisis comparativo, a efectos de evaluar el grado de ajuste de los datos proyectados con la realidad.**

▪ **SUPUESTOS DE LA MODELIZACIÓN Y ESCENARIOS PLANTEADOS**

Tanto el Modelo 1.4_20410 desarrollado por CINVE, así como su versión revisada en febrero/2026 -Modelo 1.5_20410-, consideran el nuevo marco normativo para la CJPPU establecido por la Ley 20.410² y el Decreto Reglamentario 244/025³, con datos cerrados al 31/12/2024.

Los cambios al régimen administrado por la CJPPU introducidos a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley orgánica, determinaron modificaciones de diversa índole a la programación de la modelización actuarial disponible hasta ese entonces (Modelo 1.3_20130). Tales modificaciones se detallan en el informe presentado ante el Directorio en 12/2025.

Para la elaboración del presente documento se utiliza la versión revisada, Modelo 1.5_20410, manteniendo los datos insumo de base, los supuestos y parámetros considerados en el informe de diciembre/2025, con excepción de los que se requiere modificar para contemplar las especificaciones definidas en cada escenario alternativo propuesto. Estos cambios son:

¹ Informe “Nueva modelización actuarial – Modelo 1.4_20410” presentado ante el Directorio el 18/12/2025. La revisión que da lugar a la versión Modelo 1.5_20410 implica: la incorporación del coeficiente de “des abatimiento” para el cálculo de las prestaciones IVS, no aplicado en la versión anterior, así como el ajuste dinámico para el coeficiente de “abatimiento” para los sueldos fictos, en función de los distintos escenarios propuestos.

² Promulgada el 8/7/2025.

³ De fecha 11/11/2025.

- **Escenario 1:** se modifican los valores considerados en el “abatimiento” de la Escala de Sueldos Fictos⁴ (ESF), determinando distintos vectores -para lo planteado en el escenario Exp_1.1 y Exp_1.2 respectivamente-, con coeficientes que recogen la dinámica propuesta para la permanencia en cada escala de sueldos fictos, según cada franja etaria.

En particular, en el escenario Exp_1.2 se agrega el coeficiente de “des-abatimiento”, que aplica a las jubilaciones de los afiliados de stock, a partir de la consideración del supuesto que la totalidad de ellos permanece en la ESF de 10 categorías vigente al 31/12/2025.

- **Escenario 2:** se alteran los valores considerados para el dato “proporción de altas Pobl.” de la planilla auxiliar “vectores.xlsx”, a efectos de mantener el stock de afiliados con DJE constante durante los primeros 20 años del horizonte de proyección.
- **Escenario 3:** combina las modificaciones propuestas en el escenario Exp_1.1, en lo que refiere a la distribución de la proporción de permanencia en cada ESF y lo que supone el escenario Exp_2, respecto a la que se mantiene constante la cantidad de afiliados con DJE durante los primeros 20 años de horizonte temporal.

Adicionalmente y como parte del proceso de análisis y calibración de parámetros generales del nuevo modelo, en todos los escenarios de la versión revisada (Modelo 1.5_20410), se incorpora el coeficiente de “des-abatimiento” para el cálculo de las pensiones, ya que se detectó que en la versión anterior las mismas se encontraban doblemente abatidas.

En los siguientes cuadros se esquematizan los escenarios alternativos planteados por la Comisión de Expertos – Ver Anexo II -.

SUPUESTOS ESCENARIO Exp_1					
Exp_1.1	Franja etaria	ESF	%	Cant. afs. DJE	%
1.1.1	> 50 años	10 cat. Vigente	100%	19.622	31%
1.1.2	40 - 50 años	10 cat. Vigente	75%	12.272	19%
		10 cat. Nueva	25%	4.091	6%
1.1.3	< 40 años	10 cat. Vigente	50%	13.478	21%
		10 cat. Nueva	50%	13.478	21%
Resumen de totales				62.941	100%
		Distribución stock DJE	10 cat. Vigente	45.372	72%
			10 cat. Nueva	17.569	28%
Exp_1.2	todas las edades	10 cat. Vigente	100%	62.941	100%

⁴ Ver Anexo I

SUPUESTOS ESCENARIO 2 - Exp_2

Tasa de crecimiento de stock de activos DJE constante por los primeros 20 años del horizonte temporal 2025 -2044 y a partir de 2045 acompaña la tendencia demográfica.

Demás supuestos iguales a los planteados en el informe presentado el 19/12/2025 - Nueva modelización Modelo 1.4_20410.

SUPUESTOS ESCENARIO 3 - Exp_3

Distribución de afiliados activos DJE entre escalas de sueldos fictos **igual a la propuesta en Exp_1.1.**

Tasa de crecimiento de altas de activos DJE **igual a la propuesta en Exp_2.**

Demás supuestos iguales a los planteados en el informe presentado el 19/12/2025 - Nueva modelización Modelo 1.4_20410.

▪ **DIFERENCIAS ENTRE ESCENARIO BASE 2024 Y ESCENARIOS ALTERNATIVOS PLANTEADOS**

Los escenarios propuestos por la Comisión de Expertos plantean alternativas a:

- el supuesto de comportamiento de los afiliados activos⁵ de stock, respecto a las **opciones entre las escalas de sueldos fictos** (ESF) -ver Anexo I-, disponibles a partir de la entrada en vigencia de la Ley 20.410, y
- la generación de proyecciones de altas de afiliados, las que derivan en el **mantenimiento en las cantidades del stock de los afiliados en DJE** durante un determinado período de tiempo.
- Respecto al supuesto de la forma en que los afiliados de stock optarían entre las distintas ESF disponibles, cada escenario opera con las distribuciones que se detallan a seguir:

Escenario	% stock afiliados DJE que permanecen en "ESF actual"	% stock afiliados DJE que pasan a "nueva ESF"
E0_20410 (dic/2025)	31%	69%
Exp_1.1	72%	28%
Exp_1.2	100%	0%
Exp_2	31%	69%
Exp_3	72%	28%

⁵ Cabe mencionar que se disponen únicamente de datos primarios, al 25/2/2026, sobre la elección realizada por los afiliados entre las ESF disponibles a partir de enero/2026. Se aguarda concluir la adecuación de los programas informáticos a efectos de disponer de estos datos, así como los asociados la cantidad de declaraciones de no ejercicio y otras opciones de vínculos de estados disponibles, según lo establece la Ley 20.410. Una vez que se disponga de esta información, se procederá a realizar el análisis de la calibración de los parámetros del modelo con la realidad.

La “ESF actual” es la escala de 10 categorías vigente al 31/12/2025, definida en el artículo 59 de la Ley 17.738; mientras que la “nueva ESF” son las escalas de sueldos fictos de 10 categorías, que quedan disponibles una vez que opera la suba de tasa de aportes, según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 20.410. Cabe recordar que, **bajo la nueva normativa, las altas de nuevos afiliados con DJE a partir de 1/1/2026 aportarán en función de la escala de sueldos fictos de 15 categorías**, según lo establecido en los artículos 1, modificativo del artículo 59 de la Ley 17.738 y artículo 2 de la Ley 20.410 y en el artículo 4 del Decreto 244/025.

Dentro de cada escenario ejecutado con el Modelo 1.5_20410, estas distribuciones **se reflejan en la consideración de diferentes coeficientes de abatimiento**, aplicados sobre los sueldos fictos.

- Con relación al supuesto para la generación de altas y stock de afiliados, se dispone de dos alternativas para los 5 escenarios considerados, las que se resumen en la siguiente tabla.

Escenario	% stock afiliados DJE
E0_20410 (dic/2025)	Stock de afiliados DJE que sigue la evolución de altas, según proyección de INE para población total entre 25-59.
Exp_1.1	
Exp_1.2	
Exp_2	Stock de afiliados DJE constante durante los primeros 20 años del horizonte temporal (2025 – 2044) y posteriormente acompaña la evolución de altas, según proyección de INE para población total entre 25-59.
Exp_3	

Dentro de cada escenario ejecutado con el Modelo 1.5_20410, las alternativas señaladas se consideran en el archivo Vectores.xlsx, el que opera como un insumo de datos generales del modelo.

▪ DATOS OBSERVADOS

A continuación, se presenta la **comparación entre** los datos estimados con el Modelo 1.5_20410, con información cerrada al 31/12/2024 y los distintos escenarios alternativos planteados por la Comisión de Expertos, para las principales variables demográficas y económico-financieras.

1 – Variables demográficas

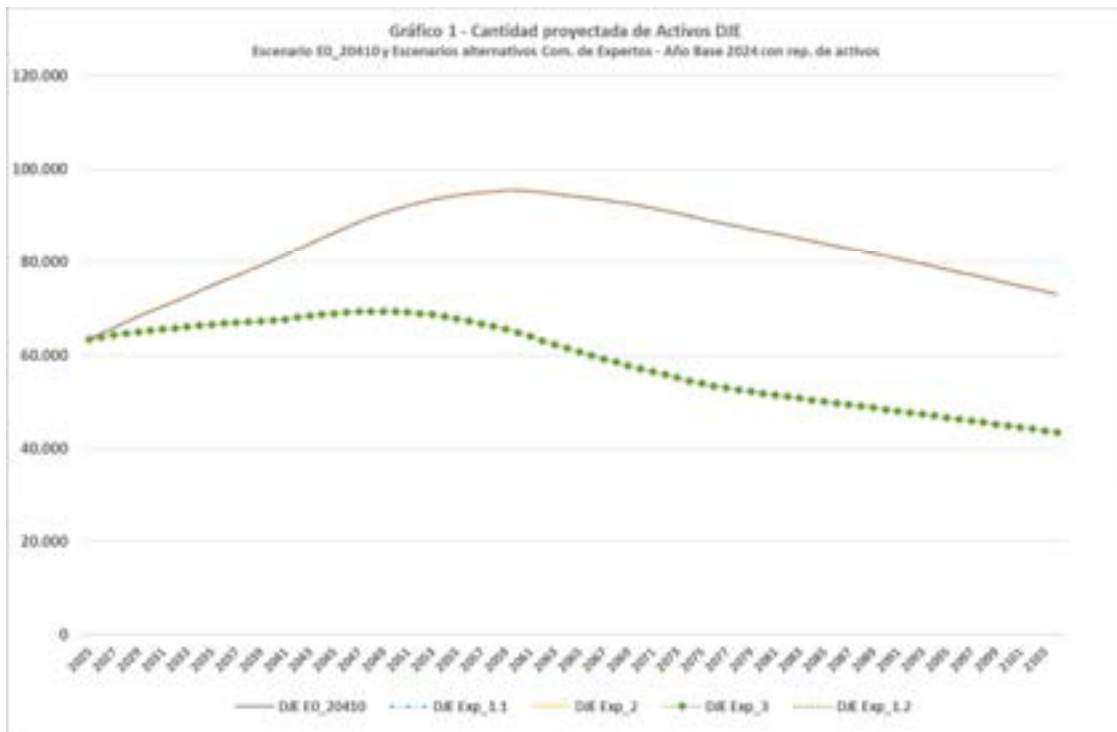
De modo general, se observa que coinciden las cantidades estimadas para las variables demográficas entre dos grupos de escenarios:

- **Grupo A**, conformado por los **escenarios E0_20410, Exp_1.1 y Exp_1.2**: presenta los **mismos resultados para las cantidades proyectadas de activos DJE, jubilados y pensionistas**, las que siguen la evolución de las proyecciones realizadas por el INE para la de población entre 25 y 59 años.
- **Grupo B**, integrado por los **escenarios Exp_2 y Exp_3**: resultan coincidentes los resultados de las proyecciones de todas las variables demográficas. Para estos escenarios en particular, se supone que durante los primeros 20 años de horizonte temporal de proyección, el stock de afiliados con DJE se mantiene constante y luego sigue la tendencia de proyección de la población entre 25 y 59 años de referencia.

Respecto a los **afiliados con DJE**, en los escenarios del **grupo A** se evidencia una tendencia creciente de hasta 2060, la cual decrece a posteriori acompañando la evolución estimada para la población total entre 25 y 59 años de edad (dato base para estimación de altas de activos DJE).

Por su parte, la tendencia para los escenarios del **grupo B** presenta una primera fase de relativo estancamiento, durante los primeros 20 años de proyección, alcanzando una tasa de crecimiento promedio de menos de 0,5% para el período 2025 -2044, para posteriormente seguir la tendencia decreciente estimada para la población de referencia.

Entre ambos grupos la máxima diferencia se daría hacia 2074, donde el grupo A tendría un stock de 90.011 afiliados con DJE mientras que en el grupo B se proyectan 54.533 afiliados, casi 40% más bajo que para el otro grupo – Gráfico 1 –.



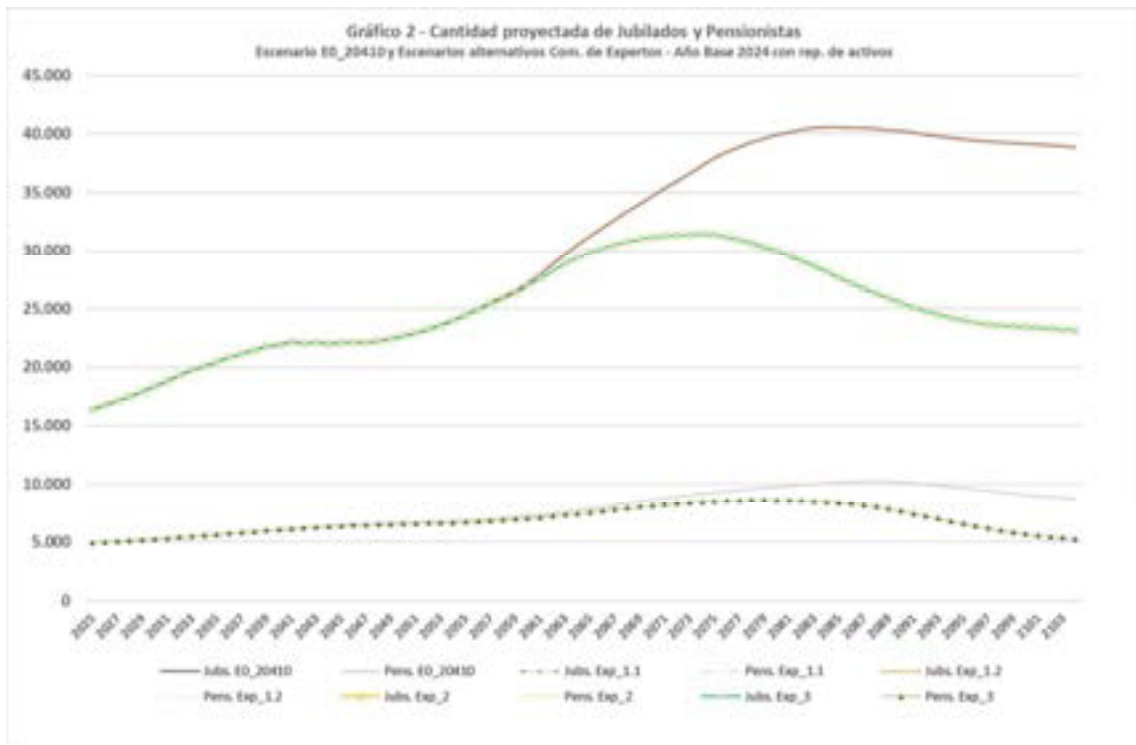
La comparación entre ambos grupos de escenarios de los resultados de las proyecciones para la cantidad de **jubilados**⁶ muestra que, la tendencia sería la misma para ambos hasta el fin de la década del 2050. A partir de 2060, la cantidad de jubilados proyectada en los escenarios de **grupo A** crece a una tasa promedio de 1,6% entre 2060 y 2086, año que alcanzaría el máximo nivel de 40.525 jubilados. Mientras que en los escenarios del **grupo B**, dicha tasa promedio es 1,3% para el período 2026 -2074, cuando se alcanzaría la mayor cantidad de jubilados 31.459 – Gráfico 2 –.

La diferencia en la tendencia y niveles proyectados de jubilados entre ambos escenarios está asociada al impacto de las distintas hipótesis para la generación de activos consideradas en cada escenario.

⁶ El modelo proyecta jubilados en goce de haberes. Por tanto, se excluyen aquellos afiliados que al 31/12/2024 se encuentran suspendidos o sin goce. Asimismo, la proyección incluye magistrados y funcionarios.

En lo que respecta a las cantidades proyectadas para los **pensionistas**, se mantiene la igualdad entre ambos grupos de escenarios hasta aproximadamente el año 2060. A partir del mismo, surgen diferencias con la misma relación entre escenarios que la observada para las cantidades proyectadas de jubilados, aunque a una escala menor – Gráfico 2 –.

Cabe señalar que la Ley 20.130 introdujo cambios en el régimen pensionario de la Institución, que se mantienen luego de aprobada la Ley 20.410, determinando la condición de carencia, dependencia o interdependencia económica para ser beneficiario de pensión en el caso de persona viuda, concubina o equiparada, así como un tope en los ingresos de la persona beneficiaria, los cuales pueden dar lugar a variaciones en el derecho al cobro y/o los montos de la pensión en el tiempo. Por tanto, las hipótesis realizadas sobre cómo se altera la probabilidad de dejar pensión de los afiliados de la Caja se encuentran en proceso de revisión a la luz de la evidencia futura.



Se presentan tablas que resumen algunos datos relevantes observados, para las tres variables demográficas consideradas en cada escenario.

Afiliados DJE	Grupo A (E0_20410, Exp_1.1 y Exp_1.2)	Grupo B (Exp_2 y Exp_3)
Cant. máxima / año	95.534 en 2059	69.494 en 2048
Cant. mínima / año	63.515 en 2025	43.522 en 2104
Variación 2025 - 2050	44,1%	9,3%
Variación 2025 - 2075	40,8%	-15,0%
Variación 2025 -2104	15,1%	-31,5%

Jubilados	Grupo A (E0_20410, Exp_1.1 y Exp_1.2)	Grupo B (Exp_2 y Exp_3)
Cant. máxima / año	40.550 en 2085	31.459 en 2074
Cant. mínima / año	16.398 en 2025	16.398 en 2025
Variación 2025 - 2050	38,2%	38,2%
Variación 2025 - 2075	131,4%	91,3%
Variación 2025 -2104	136,8%	41,1%

Pensionistas	Grupo A (E0_20410, Exp_1.1 y Exp_1.2)	Grupo B (Exp_2 y Exp_3)
Cant. máxima / año	10.219 en 2088	8.594 en 2079
Cant. mínima / año	4.949 en 2025	4.949 en 2025
Variación 2025 - 2050	33,8%	32,6%
Variación 2025 - 2075	87,2%	71,9%
Variación 2025 -2104	76,3%	6,3%

2 – Variables económico - financieras

A diferencia de lo que se observa en las proyecciones para cantidades físicas, las variables monetarias de cada escenario ejecutado presentan resultados diferentes, por lo que se deja de aplicar el agrupamiento entre grupo A y B, reseñado en el ítem anterior.

Por otro lado, cabe mencionar que las variables económico-financieras, están **expresadas en pesos constantes en términos de salarios al 01/01/2025, en todos los escenarios generados.**

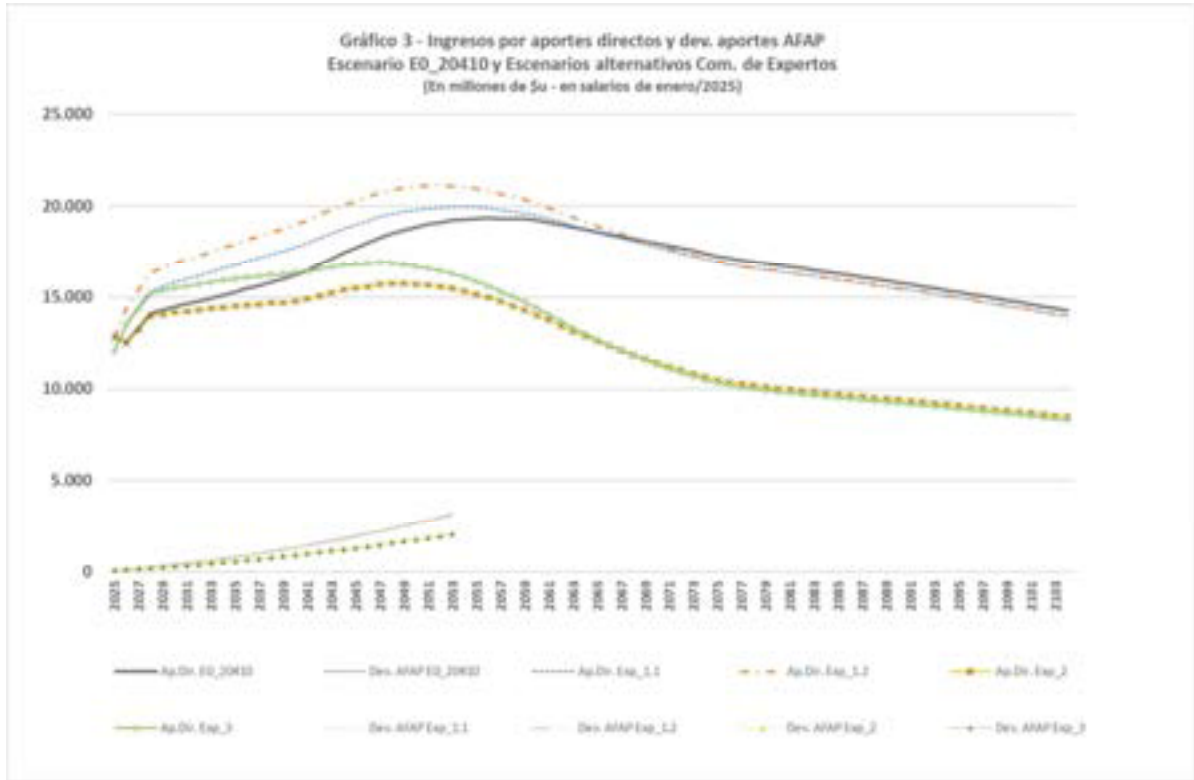
La proyección para **ingresos por aportes directos del Pilar 1** indica que, si bien la tendencia sería similar en todos los escenarios analizados, creciente durante las primeras décadas para pasar a ser decreciente en el entorno de 2050 – 2060. Los comportamientos observados son consecuencia del efecto combinado de tasas de aportes crecientes y la cantidad proyectada de afiliados, en cada escenario.

Considerando los montos totales, resultarían **más elevados en los escenarios Exp_1.1 y Exp_1.2 durante los primeros 40 años del horizonte temporal de proyección** y a partir de mediados de la década de 2060 estarían registrando valores levemente inferiores a los que presentaría el escenario E0_20410. Esta relación sería consecuencia de que, en ambos escenarios, **la proporción de afiliados de stock que se mantendría en la escala vigente de 10 sueldos fictos es mayor.**

Mientras que el escenario **Exp_2** presenta **valores inferiores a los del escenario E0_20410 durante todo el período de proyección**, debido a que se considera, un stock de afiliados en ejercicio más bajo durante los primeros 20 años del horizonte temporal. Por su parte, los ingresos por aportes del escenario **Exp_3**, **presentan valores superiores a los del E0_20410 hasta el 2040 y posteriormente son inferiores, acompañando la misma tendencia que evidencia el escenario Exp_2, – Gráfico 3 –.**

Respecto a la variable **devolución de los aportes que se vierten al régimen de capitalización individual -Pilar 2-** prevista por 30 años desde la entrada al régimen mixto⁷, en el presente informe al igual que en el presentado en 12/2025, se la considera por 29 años.

⁷ Art. 259 de la Ley 20.130 vigente desde 01/12/2023.



Se resumen los datos observados en cada escenario, para la variable monetaria Ingresos por aportes directos.

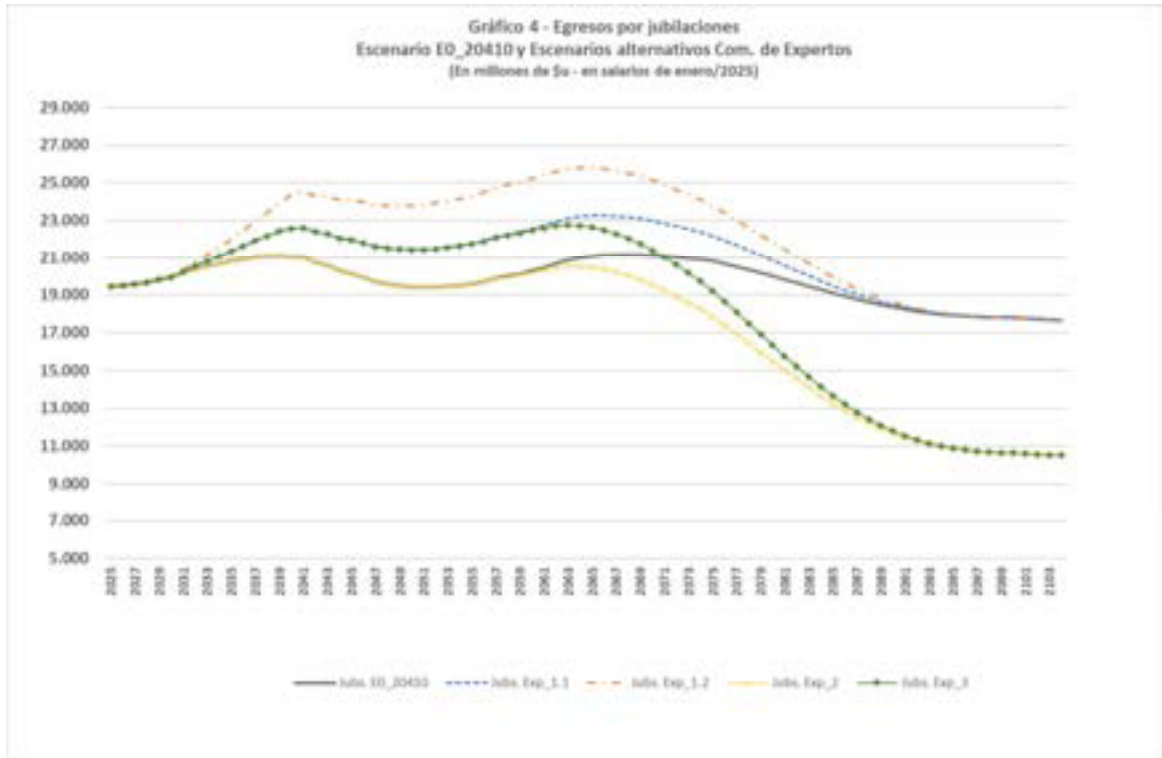
Ingresos por aportes (en millones de \$ en salarios de 1/2025)	E0_20410	Exp_1.1	Exp_1.2	Exp_2	Exp_3
Monto máximo / año	19.340 en 2056	19.965 en 2054	21.110 en 2052	15.747 en 2049	16.915 en 2047
Monto mínimo / año	12.522 en 2026	12.047 en 2025	12.801 en 2025	8.489 en 2104	8.319 en 2104
Variación 2025 - 2050	47,3%	64,1%	64,5%	22,8%	38,6%
Variación 2025 - 2075	34,7%	40,6%	32,6%	-18,0%	-14,3%
Variación 2025 -2104	11,4%	16,0%	9,2%	-33,7%	-30,9%

Respecto a las proyecciones para **egresos IVS del Pilar 1**, se observa que **los egresos por jubilaciones más elevados** se presentarían en el escenario **Exp_1.2**, el que supone que todo el stock de afiliados permanecería en la ESF vigente a 12/2025, que considera los mayores sueldos fictos. Hacia el año 2065 se daría el egreso máximo en este escenario, y posteriormente comenzarían a decrecer marcadamente.

Por el lado contrario, el escenario **Exp_2**, registraría **los menores egresos por jubilaciones**. Ello resultaría de suponer constante el stock de activos durante los primeros 20 años de proyección junto con la distribución de permanencia en ESF, que coincide con la considerada en el escenario E0_20410.

Entre medio de esos dos escenarios, se sitúan los resultados observados para los restantes tres. No obstante, las particularidades del nivel de cada escenario todos presentarían, una primera fase de

tendencia creciente hasta los inicios de la década del 2040, posteriormente una segunda etapa hasta aproximadamente 2065, donde se observaría una relativa estabilidad y finalmente una fase de decrecimiento, más pronunciado en los escenarios Exp_2 y Exp_3 – Gráfico 4 –.



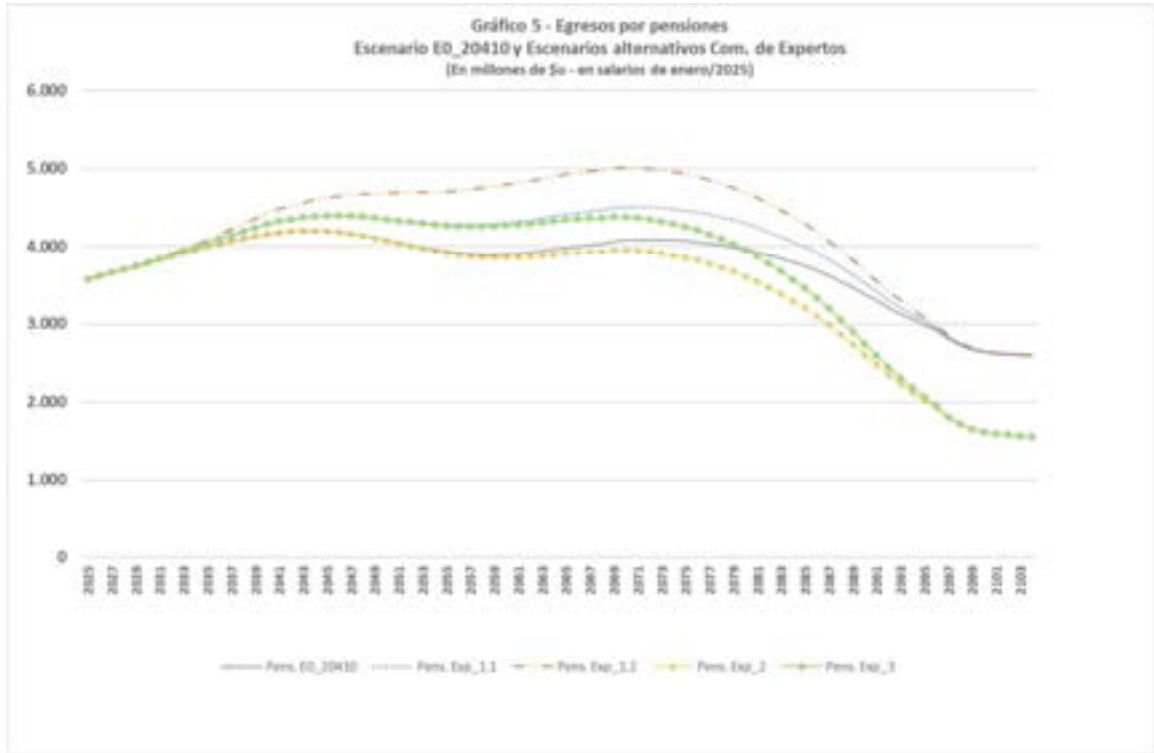
Se sintetizan los resultados destacados para la la variable Egresos por jubilaciones en cada escenario:

Egresos por jubilaciones (en millones de \$ en salarios de 1/2025)	EO_20410	Exp_1.1	Exp_1.2	Exp_2	Exp_3
Monto máximo / año	21.168 en 2068	23.259 en 2066	25.807 en 2065	21.128 en 2039	22.777 en 2063
Monto mínimo / año	17.638 en 2104	17.638 en 2104	17.638 en 2104	10.508 en 2104	10.508 en 2104
Variación 2025 - 2050	-0,1%	10,3%	22,4%	-0,1%	10,3%
Variación 2025 - 2075	7,0%	14,1%	22,4%	-8,2%	-1,1%
Variación 2025 -2104	-9,3%	-9,3%	-9,3%	-46,0%	-46,0%

Por su parte, observando los **egresos por pensiones** presentarían tendencias y relaciones entre los escenarios similares a las que se dan en los egresos por jubilaciones, aunque algo retrasadas dentro del horizonte de proyección. La primera fase de tendencia creciente se presentaría hasta 2045 aproximadamente, la fase de relativa estabilidad se extendería hasta 2075; para luego iniciar la fase de decrecimiento – Gráfico 5 –.

En tal sentido, el escenario Exp_1.2 es el que arrojaría los mayores niveles de egresos y el escenario Exp_2 los importes más bajos.

Cabe señalar que la Ley 20.410 mantiene las mismas reglas para el otorgamiento de pensiones que las establecidas en la Ley 20.130, más allá de verse afectados los importes asociados a consecuencia de las modificaciones en la forma de cálculo de las jubilaciones.



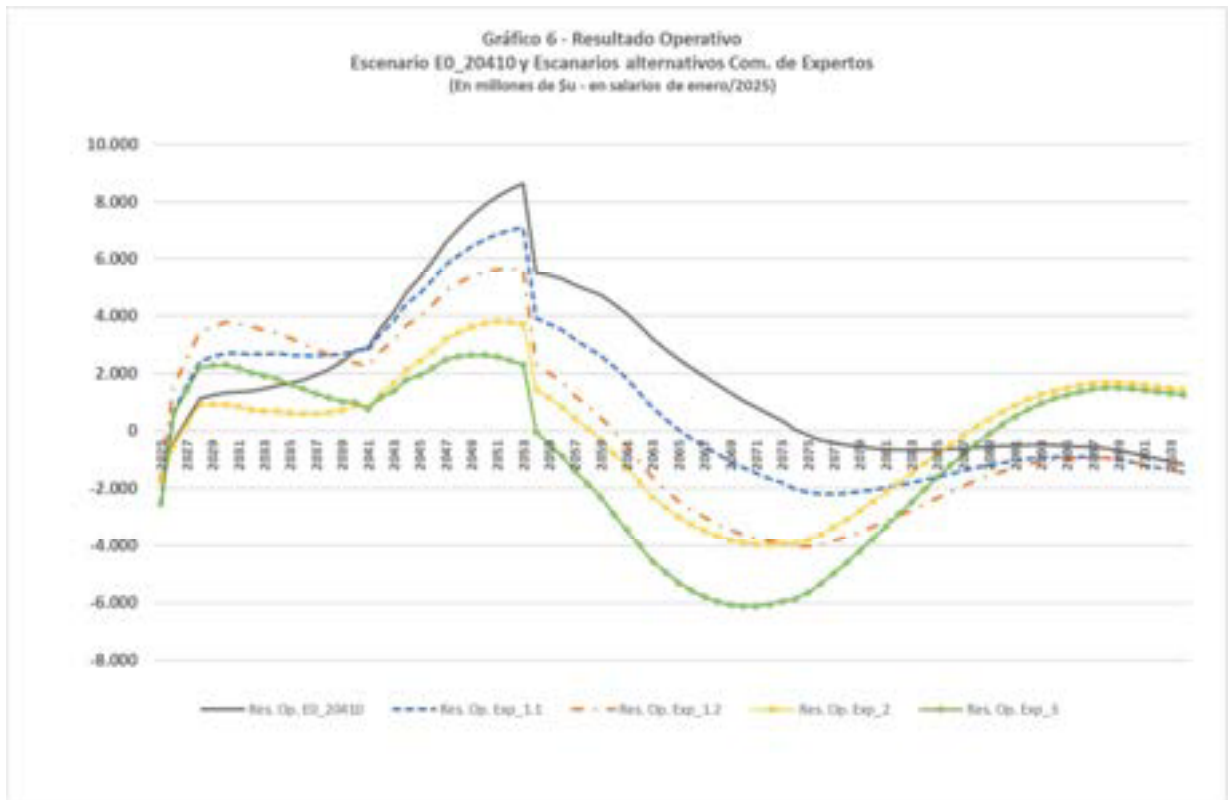
Los resultados a resaltar en cada escenario de la variable Egresos por pensiones, se presentan en la siguiente tabla.

Egresos por pensiones (en millones de \$ en salarios de 1/2025)	EO_20410	Exp_1.1	Exp_1.2	Exp_2	Exp_3
Monto máximo / año	4.203 en 2043	4.513 en 2071	5.106 en 2070	4.201 en 2043	4.393 en 2043
Monto mínimo / año	2.593 en 2104	2.593 en 2104	2.593 en 2104	1.557 en 2104	1.557 en 2104
Variación 2025 - 2050	14,1%	21,9%	31,24%	13,9%	21,7%
Variación 2025 - 2075	13,9%	25,0%	38,0%	7,9%	19,0%
Variación 2025 -2104	-27,4%	-27,4%	-27,4%	-56,4%	-56,4%

A partir de las evoluciones de las variables anteriormente mencionadas, sumadas a los dos flujos de ingresos adicionales considerados en el Modelo 1.5_20410: Contribución de pasivos⁸ y Asistencia

⁸ Arts. 8 y 9 de la Ley 20.410.

financiera del Estado⁹, más los restantes flujos de ingresos y egresos generados en el bloque secundario de la modelización¹⁰, se obtienen **las proyecciones para las variables Resultado Operativo y Patrimonio para cada escenario** – Gráficos 6 y 7 –.



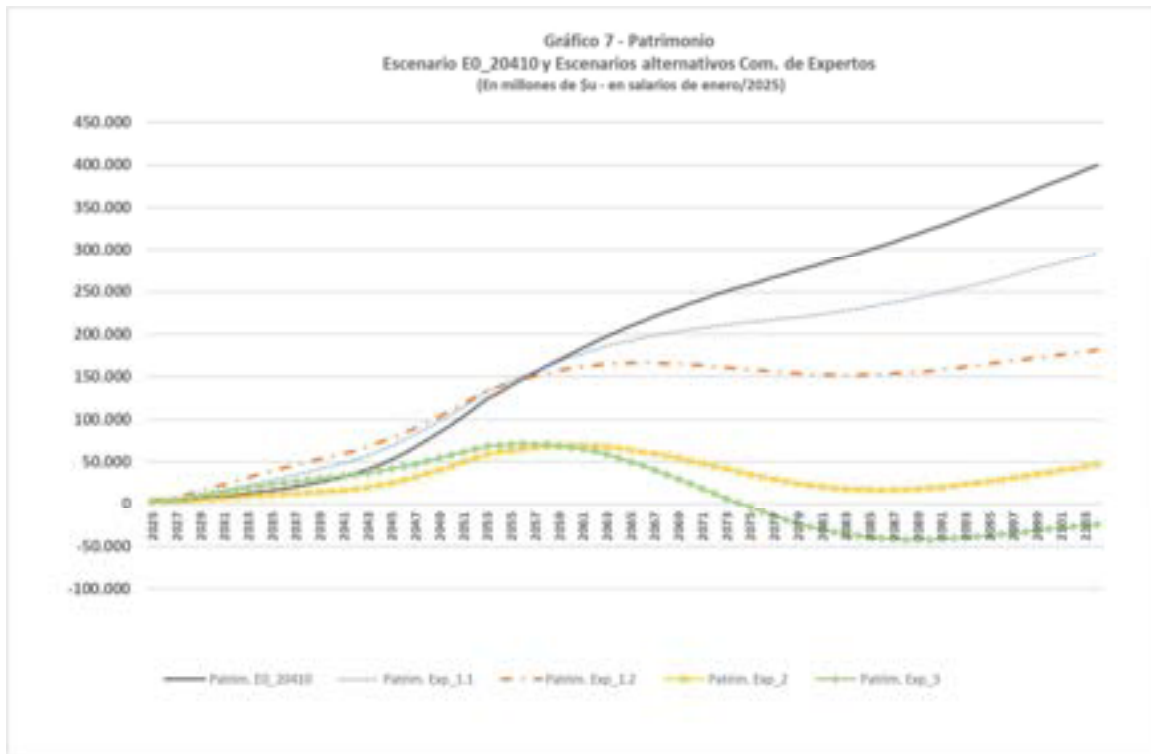
década del 70, inician una tendencia creciente, que conduciría a resultados positivos a partir de 2087 y 2089 en cada uno de estos escenarios.

Los resultados observados de mayor destaque para la variable Resultado Operativo se presentan en la siguiente tabla:

Resultado Operativo (en millones de \$ en salarios de 1/2025)	EO_20410	Exp_1.1	Exp_1.2	Exp_2	Exp_3
Monto máximo / año	8.647 en 2053	7.115 en 2053	5.657 en 2052	3.796 en 2051	2.634 en 2049
Monto mínimo / año	-1.738 en 2025	-2.523 en 2025	-4.035 en 2075	-3.969 en 2072	-6.122 en 2070
Variación 2025* - 2029	171,2%	201,8%	306,9%	153,3%	189,7%
Variación 2030 - 2041	116,6%	3,7%	-40,2%	-10,7%	-66,2%
Variación 2042 – 2053	141,8%	109,7%	102,2%	184,2%	95,5%
Variación 2054 -2075	-102,9%	-154,5%	-273,3%	-363,3%	-1053,3%

* Todos los escenarios presentan resultados operativos negativos para el primer año de proyección del horizonte temporal (2025).

La evolución del resultado operativo en cada escenario recoge las tendencias presentadas para los ingresos por aportes, las modificaciones al régimen de cálculo de prestaciones, asociadas a sueldos fictos más bajos, aumento en la cantidad de años promedio para el cálculo del SBJ y la modificación en la tasa de adquisición de derechos a aplicar a cada grupo, producto de las modificaciones de la Ley 20.410; así como también los supuestos demográficos planteados.



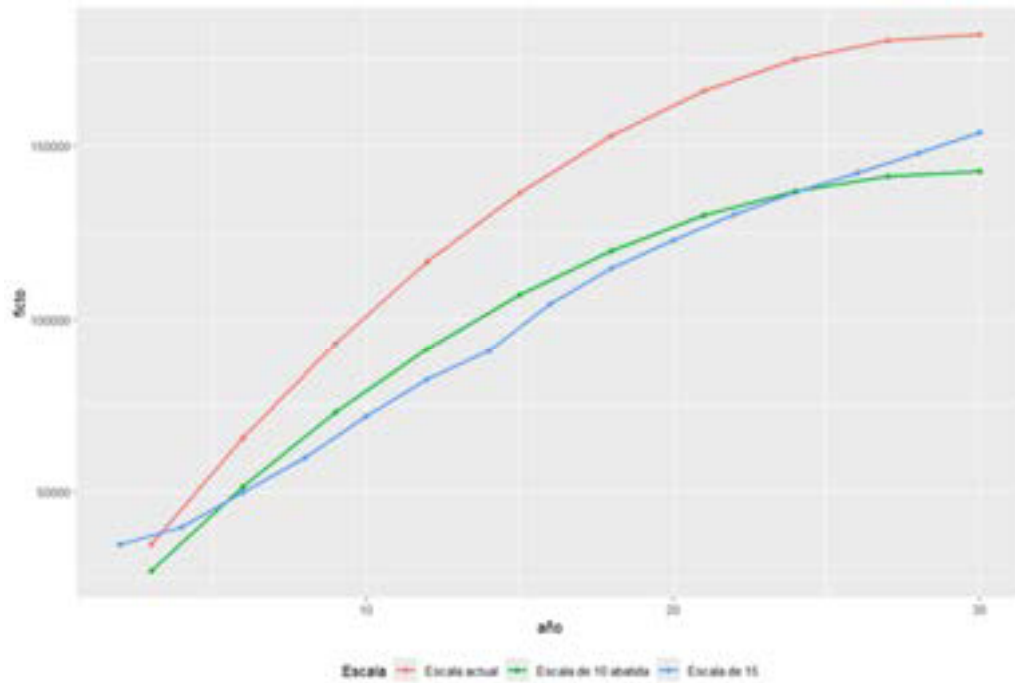
La evolución de la variable patrimonio depende de forma significativa del nivel inicial de reservas considerado, \$ 5.600 millones de pesos en salarios de 1/2025, de la evolución que presentaría el resultado operativo en cada escenario y los eventuales rendimientos positivos en las inversiones, lo que permitiría incrementar del patrimonio de la CJPPU.

Es de destacar que más allá de la comparación entre resultados de estimaciones entre escenarios, se mantiene la extrema relevancia la contrastación de los resultados proyectados para el año 2025 con los datos reales una vez que se procese la información cerrada al 31/12/2025, a efectos de continuar calibrando la nueva versión del Modelo 1.5_20410 y proceder a realizar los ajustes que puedan surgir a la programación a partir de esta comparación.

ANEXO I – Escala de sueldos fictos – Ley 20.410 (valores 1/1/2026).

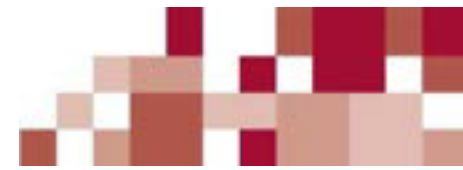
Cabe señalar que a partir del del análisis realizado sobre las Escalas de Sueldos Fictos (ESF), se observa una equivalencia en el largo plazo entre la escala de 15 categorías y la última escala de 10 categorías de aporte constante, determinada según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 20.410, la cual que entraría en vigencia en 1/2028. En consecuencia, dentro del Modelo 1.4 se supone que aplica el mismo abatimiento para los grupos etarios que optarían por alguna de estas dos alternativas.

En promedio las nuevas escalas de sueldos fictos (10 categorías con aportes constantes y 15 categorías) son un 21% menores que la escala de sueldos fictos de 10 categorías vigente al 31/12/2025.



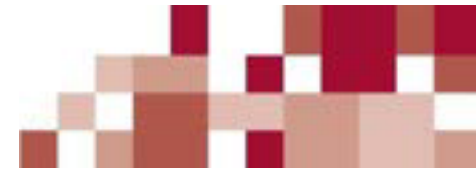
Anexo 5

Estudios sobre incorporación de nuevos
dependientes y facturación real



Modelizaciones: incorporación de profesionales dependientes y aportación por facturación real

Datos de base 2023



ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

1. Impactos actuariales de la incorporación de un nuevo flujo de afiliados (profesionales dependientes).

1.1 – Consideraciones generales

1.2 – Supuestos e insumos de la estimación

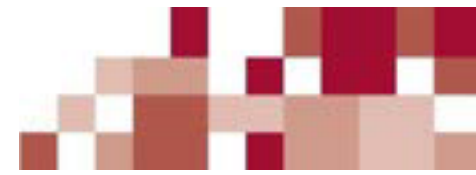
1.3 – Resultados de la estimación

2. Impactos actuariales de la aportación según facturación real.

2.1 – Consideraciones generales

2.2 – Supuestos e insumos de la estimación

2.3 – Resultados de la estimación



1. Impactos actuariales de la incorporación de un nuevo flujo de afiliados (profesionales dependientes).

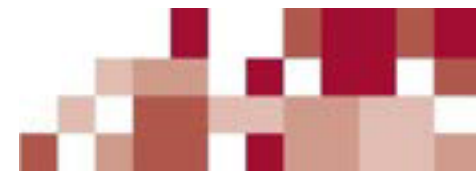
1.1 – Consideraciones generales

- Se replica la metodología utilizada por CINVE – “*Construcción de un modelo de proyecciones actuariales para la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay. Informe final, noviembre de 2023*”.
- No corresponde sumar los resultados financieros de este ejercicio directamente con los resultados de las proyecciones actuariales, ya que la incorporación de dependientes a la CJPPU impactaría directamente sobre los afiliados que aportan a la Caja como estrategia de ahorro voluntario de largo plazo.
- La viabilidad de la medida evaluada, en términos de impactos actuariales de largo plazo (tendencia), excede el análisis de aspectos jurídicos, impactos fiscales, preferencias del colectivo de profesionales y otras opciones de política pública, entre otros aspectos.

1. Impactos actuariales de la incorporación de un nuevo flujo de afiliados (profesionales dependientes).

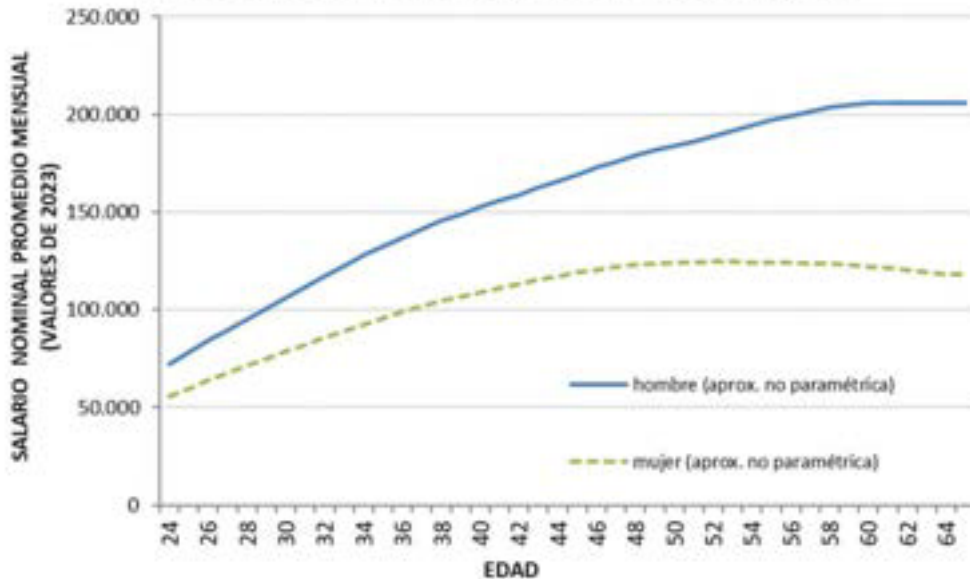
1.2 - Supuestos e insumos de la estimación

- Datos de base - Año Base 2023.
- Se implementa para nuevos trabajadores que ingresan al mercado de trabajo formal a partir de 1/2024.
- Se asume que el 90% de los profesionales dependientes efectivamente ejercen su profesión.
- Se supone que el aporte se realizaría considerando como materia gravada el ingreso real.
- El marco normativo está determinado por las disposiciones de la Ley 20.130, con las siguientes tasas de aportes:
 - 15,0% de la materia gravada (salario nominal) como aporte personal, y
 - 7,5% de la materia gravada como aporte patronal.
- Se recalcula el coeficiente de Otras Prestaciones para considerar los subsidios por maternidad, paternidad y cuidados parentales con similar diseño al del BPS.
- Se estiman costos por prestaciones de seguro de desempleo y subsidios por enfermedad, mediante supuestos sobre datos del BPS para 2015, dado el modelo actuarial no considera estos beneficios, pues no son brindados por la Caja.
- Se supone para simplificar que los gastos de administración no aumentan respecto a la situación actual. Cabe señalar que la inclusión de este colectivo conllevaría nuevas tareas administrativas y de gestión totalmente diferentes a las que realiza actualmente la Caja.



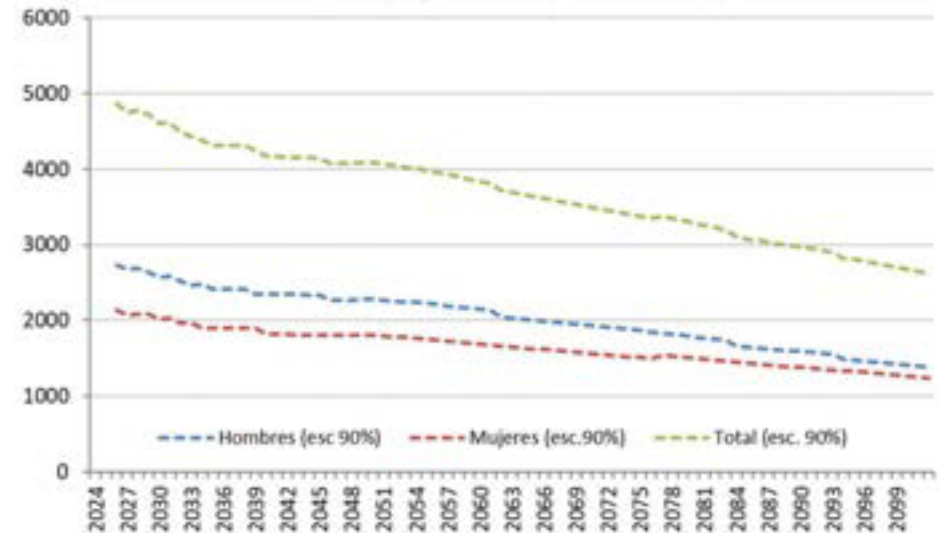
Como insumos se utilizaron: curvas estimadas de evolución salarial a lo largo del ciclo de vida (ECH 2023) y proyección de altas de profesionales dependientes (según proyecciones de la PEA - CESS).

Gráfico 1 - Curvas estimadas de evolución salarial por edad y sexo



El salario promedio nominal para hombres y mujeres entre 22 y 60 años fue de \$147.739 y \$ 101.651, respectivamente.

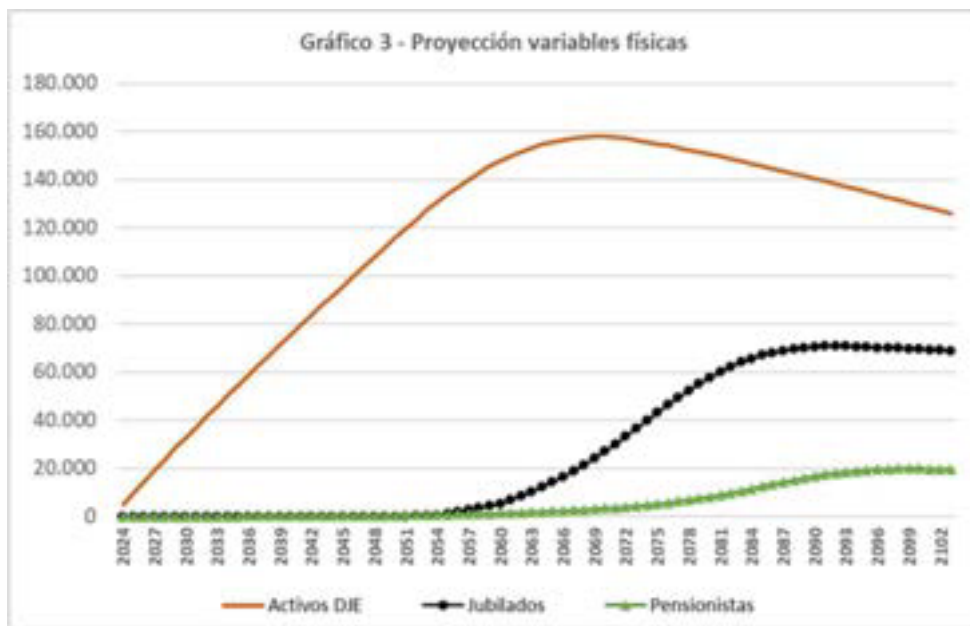
Gráfico 2 -Altas proyectadas de profesionales dependientes



Se observa una trayectoria decreciente de las altas, asociada a la dinámica de la población proyectada.

1. Impactos actuariales de la incorporación de un nuevo flujo de afiliados (profesionales dependientes).

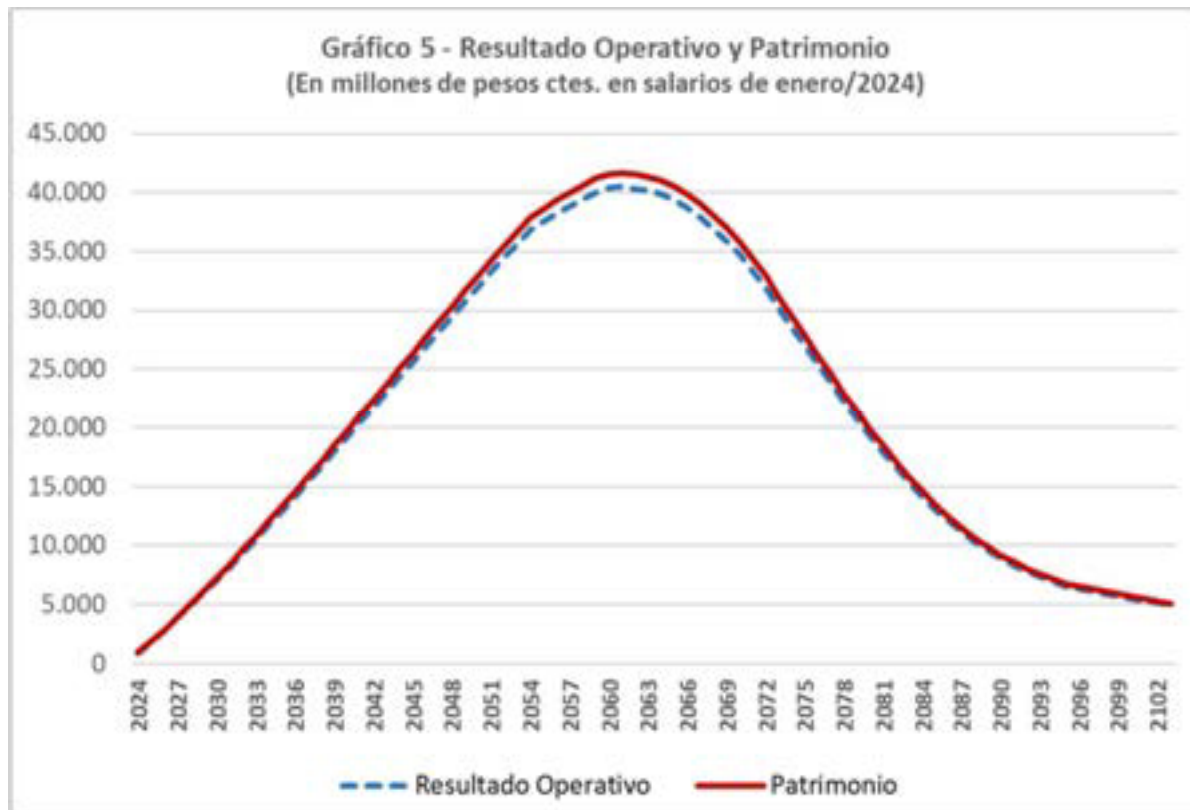
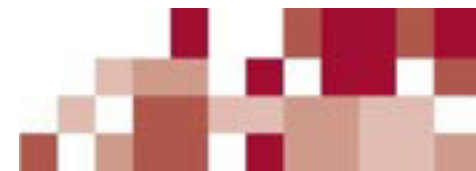
1.3 – Resultados de la estimación



- La evolución de los ingresos por aportes (personales y patronales) y la de los egresos por pasividades seguirían la misma tendencia que las cantidades físicas.

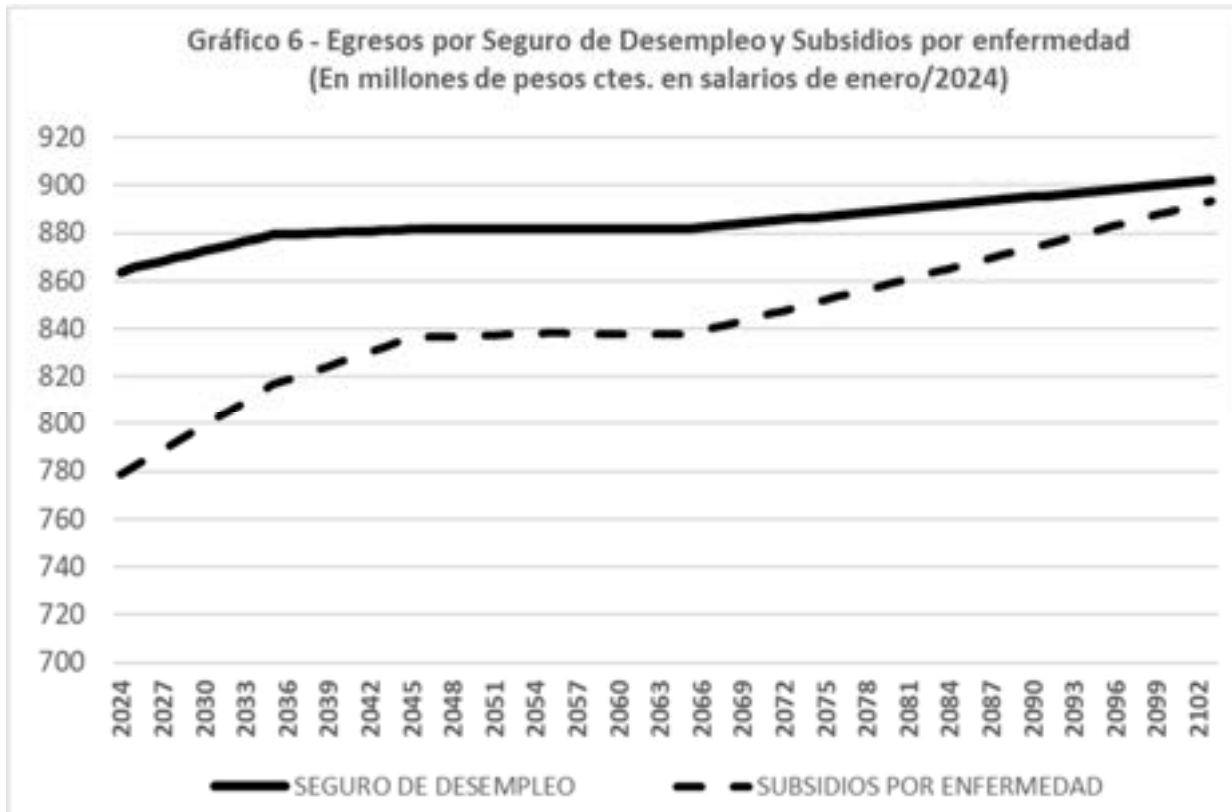
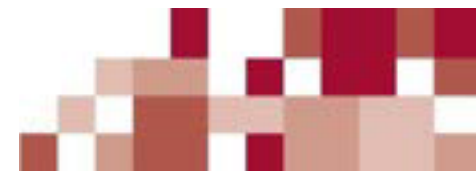
- Se incorporaría un colectivo joven, hasta 2060 los activos DJE crecerían.
- A partir de 2060 comenzaría a crecer el número de jubilados y hacia 2090 se alcanzaría su máximo nivel.
- Los pensionistas registrarían una tendencia similar a la de los jubilados, en cantidades menores.



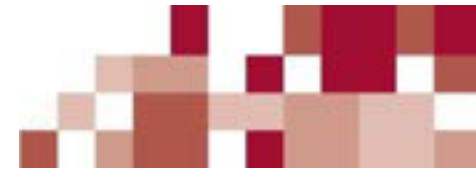


- Resultado Operativo y Patrimonio presentarían una evolución muy similar a las cantidades físicas.
- Bajo las condiciones de la Ley 20.130 y los supuestos especificados, **la incorporación del colectivo de profesionales dependientes generaría una mejora inicial en el resultado operativo**, en tanto se procesa la maduración del colectivo.
- Sobre el final del período, se registraría un **deterioro** sostenido del resultado operativo **producto del envejecimiento del colectivo** incorporado.

AÑO	ACTIVO/PASIVO	INGRESOS POR APORTES/ EGRESOS POR JUBILACIONES Y PENSIONES
2060	21,9	21,3
2070	5,2	4,4
2080	2,3	1,9



- El costo estimado asociado a la cobertura de **Seguro de Desempleo y de Subsidios por enfermedad** del colectivo que se incorporaría, **debería adicionarse a los egresos del colectivo a incluir.**
- El costo de estos beneficios se situaría entre 4,6% y 2,3% del PIB (según la tasa de descuento considerada).



2. Impactos actuariales de escenarios que suponen aporte por facturación real para un porcentaje de nuevos afiliados.

2.1 – Consideraciones generales

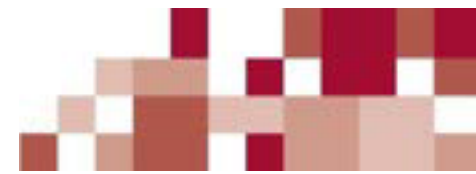
- Se replica la metodología utilizada por CINVE – *“Construcción de un modelo de proyecciones actuariales para la Caja de Profesionales Universitarios del Uruguay. Informe final, noviembre de 2023”*.
- Se supone que parte de los afiliados activos aportarían por su nivel de facturación real, considerando que sigue vigente el sistema de aportación por sueldos fictos para aquellos afiliados que no facturan (aportan a la CJPPU como una alternativa de ahorro de largo plazo).
- Este escenario en términos de gestión implicaría profundizar el acceso a datos de facturación de los profesionales.



2. Impactos actuariales de escenarios que suponen aporte por facturación real para un porcentaje de nuevos afiliados.

2.2 – Supuestos e insumos de la estimación

- Datos de base - Año Base 2023.
- Marco normativo - Ley 20.130.
- Se supone que la facturación real se implementaría para el 65% de los nuevos afiliados que comenzarían a aportar a la Caja a partir de enero de 2024. El restante 35% continuaría aportando en función de la escala de Sueldos Fictos vigente al 01/01/2024.
- Para quienes aportarían por facturación real, se supone que el aporte se calcula sobre el 70% del monto facturado, aplicando un criterio similar al que se aplica para el aporte FONASA.
- Se consideraron dos Escenarios de aporte por facturación real (aplicable al 65% de los nuevos activos):
 - **Escenario “FR_ST”**: sin tope de aportación (se gravaría el 70% de toda la facturación real del profesional, sin límite superior);
 - **Escenario “FR_CT”**: considera un tope de aportación nominal, similar al que rige para los trabajadores dependientes, al que posteriormente se le aplica el 70% para llegar al monto de aportación efectiva.
- Se supone para simplificar que los gastos de administración no aumentan respecto a la situación actual. La inclusión de este colectivo conllevaría nuevas tareas administrativas y de gestión totalmente diferentes a las actuales, y en particular implicaría profundizar el acceso a datos de facturación de los profesionales.



- Se estiman curvas de ingresos a lo largo de la vida laboral para los profesionales que facturan, con y sin tope de aportación.
- Se utilizó como fuente de datos el procesamiento del padrón FONASA para el período 2021 a 2023.
- Para el período 2021 – 2023, la facturación promedio mensual (sin tope de aportación) para hombres y mujeres entre 23 y 70 años fue de \$ 188.408 y \$ 110.028, respectivamente. Considerando el tope de aportación, los montos descienden a \$ 135.829 y \$ 96.956 respectivamente.

Gráfico 7 - Curvas estimadas de facturación real
(Escenario SIN TOPE de aportación)

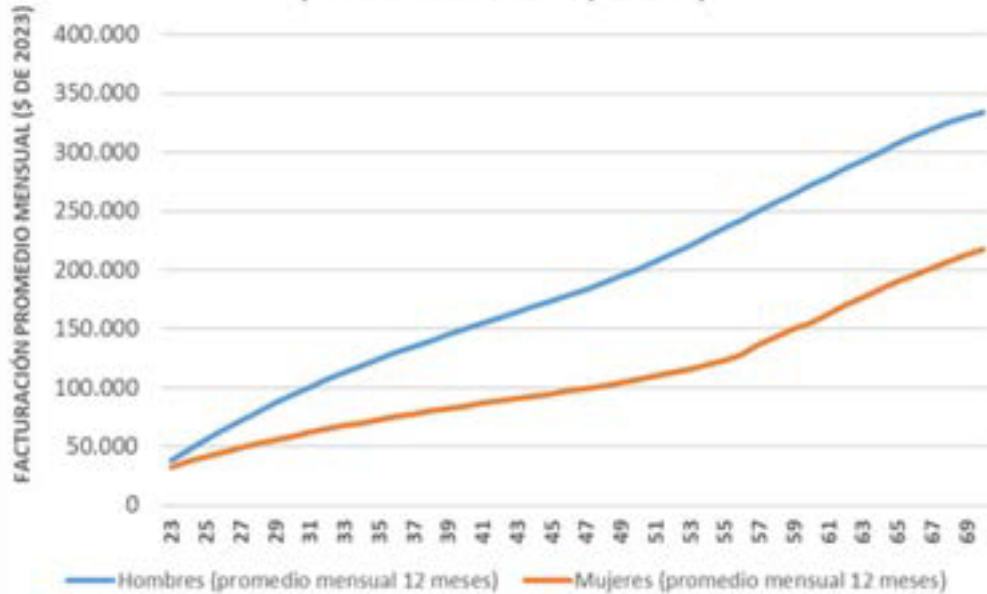
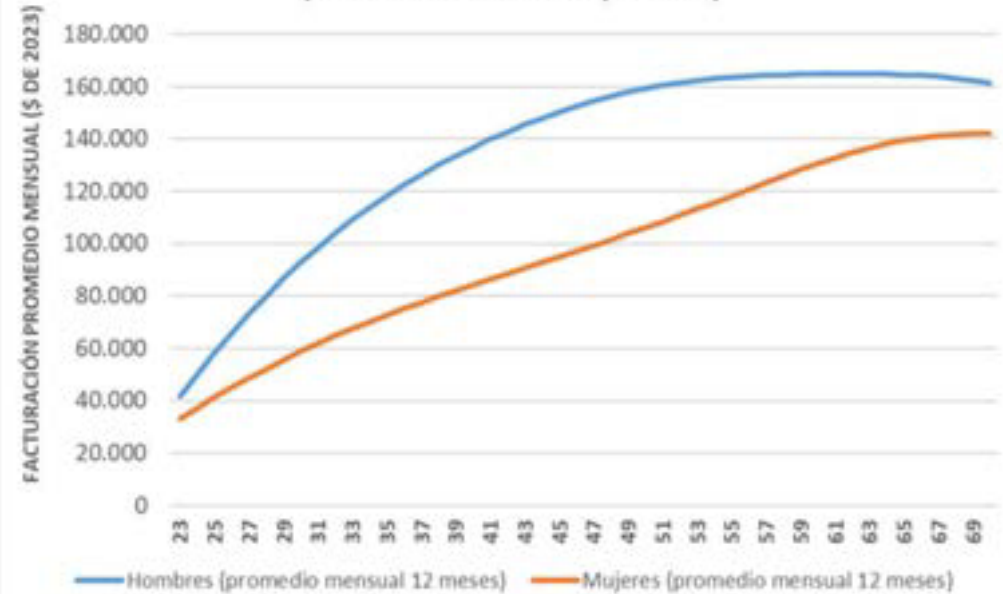
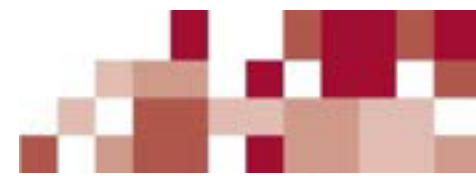


Gráfico 8 - Curvas estimadas de facturación real
(Escenario CON TOPE de aportación)

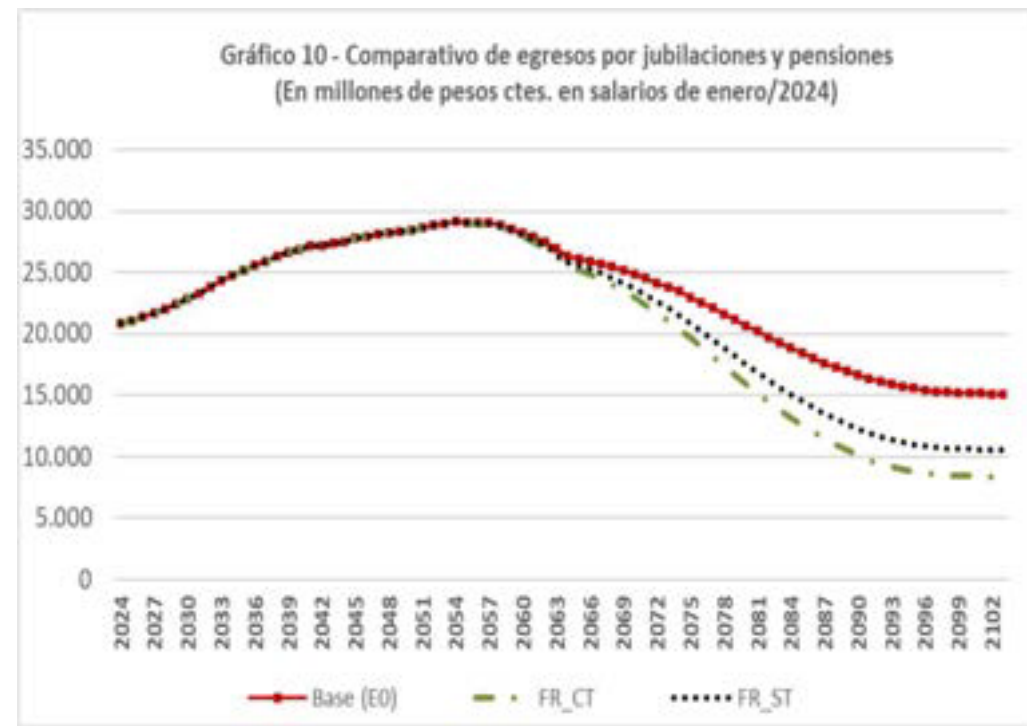
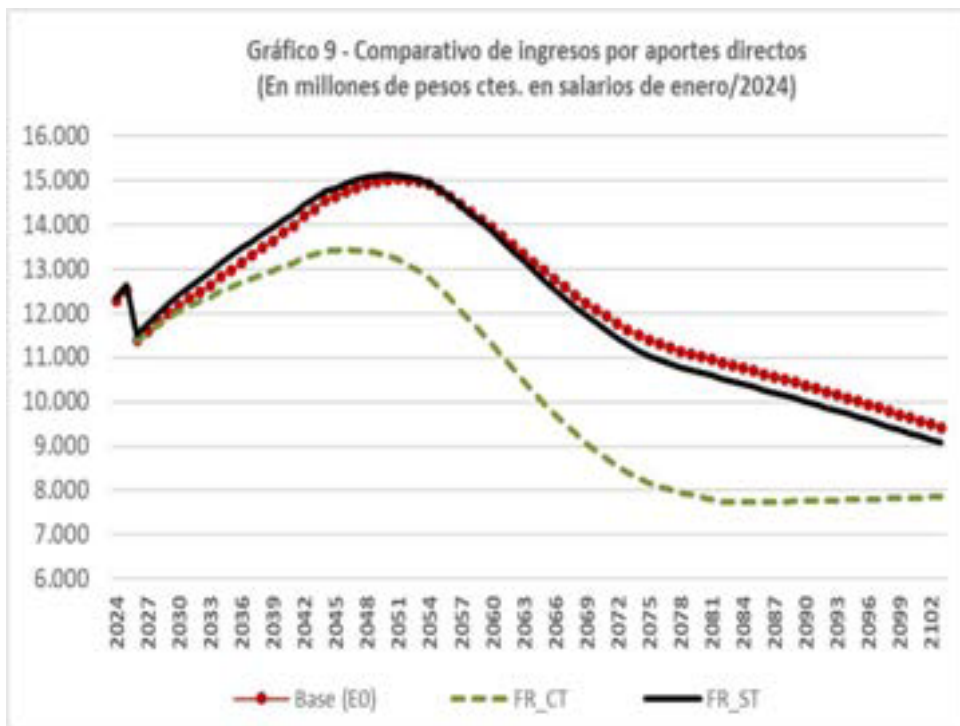


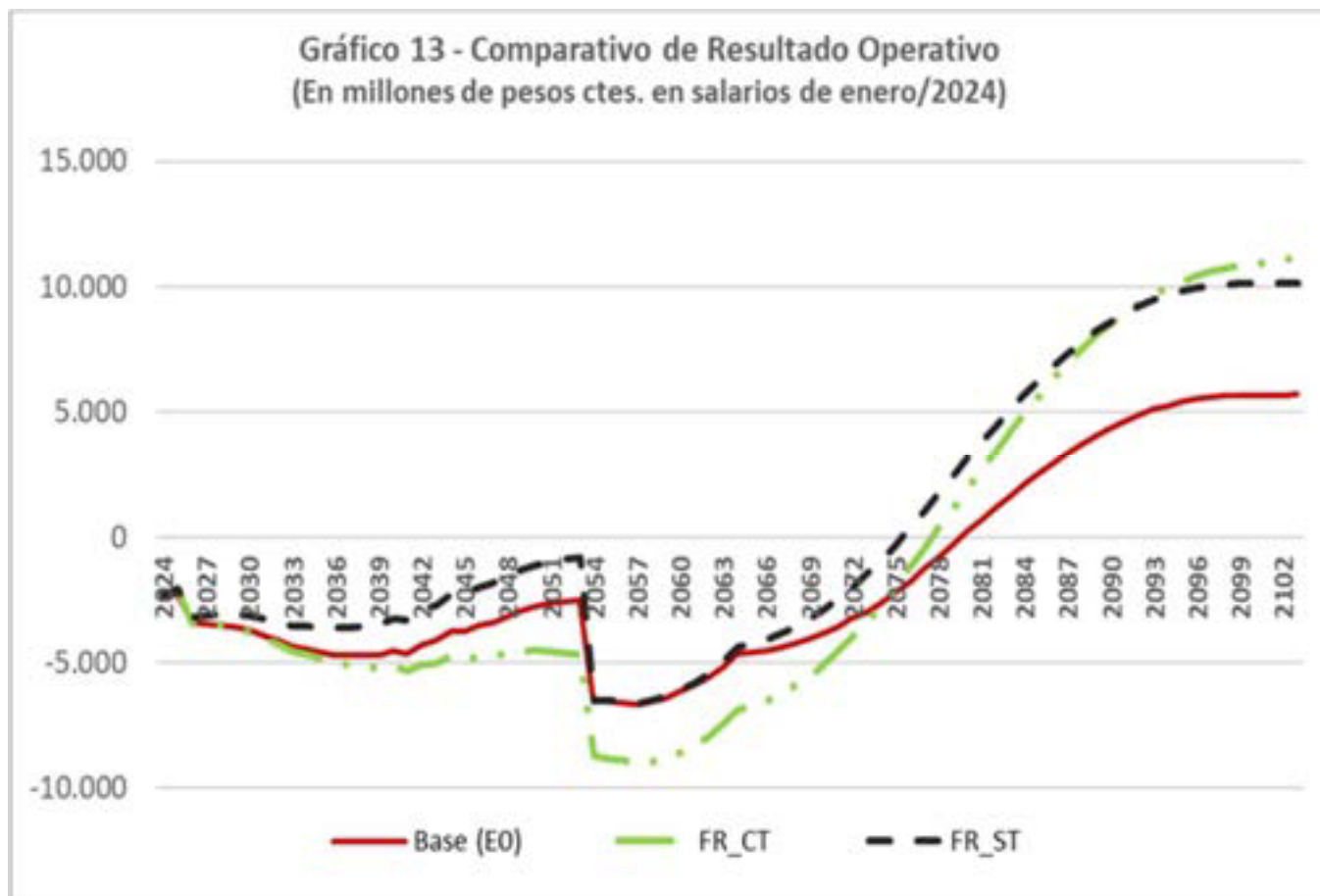


2. Impactos actuariales de escenarios que suponen aporte por facturación real para un porcentaje de afiliados.

2.3 – Resultados de la estimación

- Las proyecciones para las variables físicas no varían respecto al Año Base 2023.
- Se verifican cambios en las variables monetarias, tanto ingresos por aportes directos como egresos por prestaciones. A lo largo del horizonte temporal, el flujo de egresos superaría al flujo de ingresos.





- El **resultado operativo** del Escenario FR_ST sería mejor hasta 2053 y luego de 2063. Para el caso del Escenario FR_CT, el resultado operativo sería peor, hasta 2075 cuando comienzan a generar beneficios los aportantes por menores montos.
- De igual forma que en las proyecciones Escenario Año Base 2023 (E0), más allá de las perspectivas de mejoras en las proyecciones financieras a largo plazo, **la dinámica deficitaria en el corto plazo no se vería modificada, agotándose las reservas patrimoniales de la CJPPU en 2026.**

Anexo 6

Actualización de recursos indirectos del
Art. 71 IPC vs IMSN 2005-2025

ASESORÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN

Montevideo, 18 de marzo de 2026.

ARTÍCULO 71 LEY 17.738 – CÁLCULO BAJO EL SUPUESTO DE AJUSTE DE TIMBRES POR ÍNDICE MEDIO DE SALARIOS NOMINALES

En función de lo solicitado, esta Asesoría Técnica procedió a estimar la diferencia en los ingresos por concepto de Artículo 71 de la Ley 17.738, bajo el supuesto de que los timbres hubieran sido ajustados por el Índice Medio de Salarios Nominales (IMSN) en lugar del Índice de Precios al Consumo (IPC).

La metodología vigente para la determinación de los valores fijos hasta el 31/12/2025 se encuentra establecida en el Artículo 71 de la Ley 17.738 (que se transcribe a continuación), mientras que a partir del 1/1/2026 el criterio de ajuste pasa a regirse por lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 20.410.

“(…) Las cantidades fijas referidas en este artículo, o determinadas en disposiciones reglamentarias, serán actualizadas para cada año civil conforme a la variación del Índice General de los Precios al Consumo determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

En el primer semestre de cada año, regirá un valor resultante de multiplicar el valor vigente en el primer semestre del año anterior, por el coeficiente de variación del referido índice en el intervalo de doce meses inmediatos anteriores al día 31 de julio del año civil precedente.

En el segundo semestre del año civil, regirá un valor incrementado en la mitad del porcentaje de incremento sufrido por el respectivo valor entre el primer semestre del año anterior y el primer semestre del año corriente.

Los nuevos valores así determinados, se redondean reduciendo a cero las cifras posteriores a la que siga a la primera cifra significativa; si la primera cifra así reducida a cero hubiese sido superior a cuatro, la que la precede se elevará en una unidad, y en todos los casos regirá sin fracciones de la unidad monetaria.

La Caja publicará oportunamente en el Diario Oficial, los resultados de los referidos ajustes y redondeos.”

A efectos del cálculo, se consideraron los ingresos por concepto de Artículo 71 con apertura semestral correspondiente a los Incisos A, C, G y Venta de Valores (en los cuales incide el ajuste de los timbres), de acuerdo con lo informado por la Gerencia de Recaudación. En el año 2025, estos incisos representaron aproximadamente el 70% de los ingresos totales por este concepto.

Sobre estos valores se procedió a detraer el incremento por IPC efectivamente aplicado a los timbres y se recalcularon los importes teniendo en cuenta el ajuste por IMSN, respetando la metodología establecida en la normativa. Se mantuvieron constantes los restantes incisos, así como los ingresos por Multas y Recargos y el Producido de Convenios.

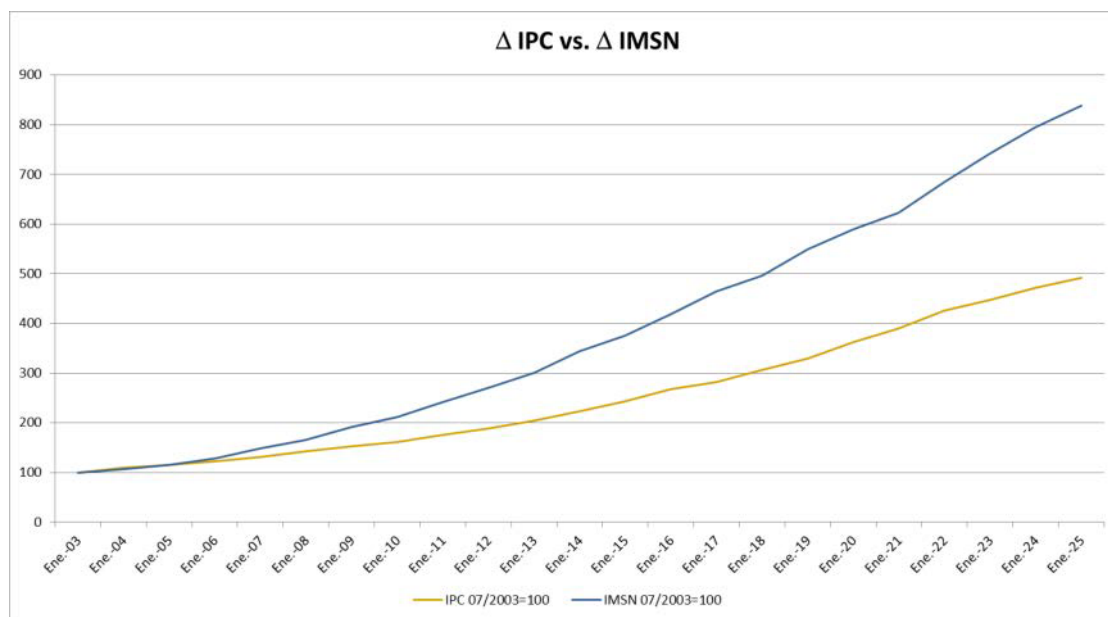
El período de análisis abarca los años 2005 a 2025, debido a que en el año 2006 se verifica por primera vez una variación del IMSN superior a la del IPC, produciéndose a partir

de entonces un quiebre en la evolución de ambos indicadores.

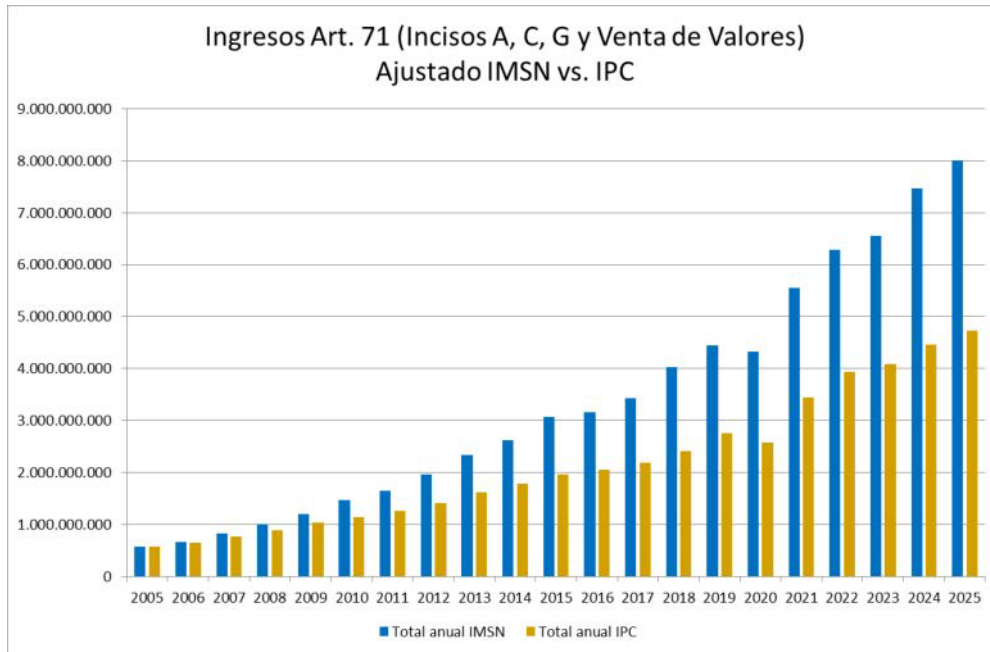
Asimismo, corresponde señalar que el IMSN fue creado por la Ley No. 17.649 del 3/06/2003, año que se toma como base para determinar los valores de los timbres del año 2005 (Índice julio 2004/ Índice julio 2003).

Si bien el IMS fue establecido por la Ley N.º 13.728 de fecha 17/12/1968, se entiende que, a efectos del presente análisis comparativo, corresponde considerar los valores vigentes con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley N.º 17.738, en tanto esta norma introdujo modificaciones a los valores previamente determinados conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley N.º 12.997.

En la gráfica siguiente se presenta la evolución de dichos índices, observándose que en el período julio/2003 – julio/2025 el IMSN acumuló un incremento del 70% superior al registrado por el IPC.



A partir de la reconstrucción de la serie de ingresos bajo el supuesto alternativo, se estimó que, en valores corrientes, la aplicación del IMSN habría generado ingresos adicionales por aproximadamente \$ 24.904.000.000 en el período 2005–2025. En particular, para el año 2025, el ingreso adicional estimado habría ascendido a unos \$ 3.275.000.000, lo que representa un incremento del 69% respecto de los ingresos correspondientes a los incisos analizados y del 49% en relación con los ingresos totales por concepto del Art. 71.



Asimismo, si las diferencias anuales de ingresos se hubieran colocado a una tasa de interés promedio equivalente a la inflación anual, al 31/12/2025 la Caja contaría con un portafolio financiero equivalente a \$ 38.285.000.000, lo que implicaría un nivel aproximadamente treinta y dos veces superior.

En cuanto al peso relativo en el año 2025 del Artículo 71 sobre el total de Aportes de Profesionales y Empleados más Artículo 71, este habría alcanzado aproximadamente el 42% bajo el supuesto de ajuste por IMSN.

Por último, se estimaron los valores fijos vigentes durante el segundo semestre de 2025 bajo ambos criterios de ajuste, partiendo de los valores del año 2005, obteniéndose los siguientes resultados:

2025 Ley 17.738			VARIACIÓN
INCISO	IPC 1/7/2025	IMSN 1/7/2025	
	\$	\$	
A	42	80	90%
A	160	260	63%
A y G	260	520	100%
A y C	620	1.200	94%
A	4.100	7.700	88%
C	6.200	12.000	94%
A y C	3.500	5.700	63%
G	1.600	2.400	50%
Máximo inc. G	16.000	24.000	50%
Mínimo inc. A	41	77	88%
Máximo inc. A	3.500	5.700	63%



En términos de valores unitarios, los timbres vigentes al 1/7/2025 habrían resultado significativamente superiores bajo el criterio de ajuste por IMSN, ubicándose entre 1,5 y 2 veces los valores efectivamente vigentes.

Elévese,

MARIA ELISA
PACHECO ALTEZ

Firmado digitalmente por
MARIA ELISA PACHECO ALTEZ
Fecha: 2026.03.18 16:27:30
-03'00'

SILVIA VERONICA
ROSSEL SKERL

Firmado digitalmente por SILVIA
VERONICA ROSSEL SKERL
Fecha: 2026.03.18 16:26:33
-03'00'

Anexo 7

Exoneraciones art.71 legales y
reglamentarias

**Exoneraciones y excepciones legales y reglamentarias
Art. 71 de la Ley 17.738**

Inciso	Detalle	Fuente	Observaciones
A	Documentos otorgados por profesionales escribanos.	Art. 71 Ley 17.738	
A	Documentos otorgados por profesionales que en su actuación se encuentren amparados por el BPS - Régimen civil, salvo art. 185 Constitución (servicios de dominio industrial y comercial del Estado).	Art. 71 Ley 17.738	
A	Exámenes y análisis clínicos a pacientes internados.	Art. 772 Ley 19.924	
B	Exenciones varias vicésimas: - Auxiliatoria de pobreza - Litis expensas Parte del trabajador en acciones de cobro de salarios	Art. 9 Decreto 67/005	
C	Intervenciones o tratamientos de beneficiarios de asistencia gratuita de servicios de salud pública del Estado, y a los afiliados o socios permanentes de instituciones de asistencia médica colectiva, efectuados en cumplimiento de obligaciones legales.	Art. 71 Ley 17.738	
C	Partos cuya asistencia se preste por disposición del B.P.S.	Art. 71 Ley 17.738	
G	Declaraciones juradas en prevención y control del lavado de activos y financiamiento al terrorismo.	Art. 41 Ley N° 19.484	
G	Declaraciones juradas del IRPF	Art. 106 Ley N° 18083	
G	Declaraciones juradas del IASS	Decreto N° 184/009	
G	Declaración jurada de gastos por misiones en el exterior o comisión de servicios en el país.	Art. 35 Ley N° 20.075	
G	Exoneración de aportes patronales a empresas que realicen diversas actividades.	Art. 5 Ley N° 19.956	Ref. a Ley 19.942 (medidas para mitigar impacto por Emergencia Sanitaria)
G	Declaración juradas participaciones patrimoniales al portador con destinado al BCU.	Art. 14 Ley N°18930	
G	Declaraciones juradas ante el Registro de Propietarios de Colmenas, Registro de Productores Familiares y Registro Nacional Frutihortícola.	Art. 93 Ley 19.535	
G	Declaraciones juradas que deban presentar ante instituciones de seguridad social sus afiliados pasivos, así como las que deban incluirse en facturas.	Art. 71 Ley 17.738	
G	Declaración jurada en solicitud de nuevas becas y renovaciones de becas del Fondo de Solidaridad.	Art. 629 Ley 20.212	
G	El Activo fiscalmente ajustado de Personas Físicas, Núcleos Familiares, Sucesiones Indivisas y Cuentas Bancarias con denominación impersonal.	Art. 71 Ley 17.738	

Inciso	Detalle	Fuente	Observaciones
G	Declaración jurada rendición de gastos funcionarios en misiones en el exterior o una comisión de servicio en el país.	Art. 46 Ley 19.924	
G	Declaración jurada realizadas ante el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.	Art. 264 Ley 20.212	
H	Importación, por parte del Ministerio de Salud Pública y de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, de todo tipo de equipo e instrumental médico y de equipo, instrumental y material odontológico.	Ley 18.138	
Todos	Instituto Pasteur, verificar normativa e incisos.	Art. 3 Ley 17.792	
Todos	Centro Uruguayo de Imagenología Molecular (CUDIM).	Art. 528 Ley 20.075	
Todos	Exoneración de todo tributo nacional incluido el aporte patronal a la seguridad social de cooperativas.	Art. 107 Decreto N° 183/018	Reglamenta Ley 18.407

Última revisión mayo 2025

Anexo 8

Escalas de aportación CJPPU

Escala de aportación profesionales CJPPU

Escalas 10 categorías				
Inc. 1ero art. 59 Ley N° 17.738		Fictos reducidos art. 2° inc. 1ero Ley N° 20.410		
Categoría	Sueldo Ficto	Aporte (20,5%)	Sueldo Ficto	Aporte (20,5%)
1ra. Especial	36.729	3.765	33.146	3.397
1ra.	36.729	7.529	33.146	6.795
2da.	69.479	14.243	62.700	12.854
3ra.	98.463	20.185	88.857	18.216
4ta.	123.510	25.320	111.460	22.849
5ta.	144.617	29.646	130.508	26.754
6ta.	161.998	33.210	146.194	29.970
7ma.	175.601	35.998	158.469	32.486
8va.	185.194	37.965	167.126	34.261
9na.	191.016	39.158	172.380	35.338
10ma.	192.884	39.541	174.066	35.684

Escalas 15 categorías		
Inc. 2do art. 59 Ley N° 17.738		
Categoría	Sueldo Ficto (\$)	Aporte (20,5%)
1ra. Especial	36.729	3.765
1ra.	36.729	7.529
2da.	42.239	8.659
3ra.	52.797	10.823
4ta.	63.356	12.988
5ta.	76.029	15.586
6ta.	87.433	17.924
7ma.	96.175	19.716
8va.	110.603	22.674
9na.	121.663	24.941
10ma.	130.178	26.686
11ra.	137.990	28.288
12da.	144.890	29.702
13ra.	150.684	30.890
14ta.	156.712	32.126
15ta.	162.980	33.411

Anexo 9

Escala de aportación BPS

Escala de aportación trabajadores no dependientes BPS

Categoría	Bases Fictas de Contribución (BFC)	Sueldo Ficto (\$)	Aporte (22,5%)
1ª	11	20.328	4.574
2ª	15	27.719	6.237
3ª	20	36.959	8.316
4ª	25	46.199	10.395
5ª	30	55.439	12.474
6ª	36	66.527	14.969
7ª	42	77.614	17.463
8ª	48	88.702	19.958
9ª	54	99.790	22.453
10ª	60	110.878	24.948

Anexo 10

Consulta Jurídica Dr. Martín Risso

MARTÍN RISSO FERRAND

Tel/fax: (598) 29160040

E-Mail: martinrisso@estudiorisso.com.uy

ABOGADO

Juncal 1327 D esc.1901

C.P. 10.000

Montevideo - Uruguay

Montevideo, 21 de octubre de 2024.

Señor Presidente del Directorio de la
Caja de Jubilaciones y Pensiones de
Profesionales Universitarios

Dr. Daniel Alza

Presente.

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Usted a los efectos de evacuar la consulta que me formuló respecto a la regularidad jurídica del destino que, conforme el artículo 14 de la ley 18.314, de 4 de julio de 2008, tiene el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) que abonan, entre otros, los jubilados y pensionistas de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (en adelante la Caja o la Caja de Profesionales).

A los efectos de evacuar la consulta deberé realizar algunas breves referencias a la situación actual del sistema de seguridad social en Uruguay, aunque no me detendré mayormente en esto pues los miembros del Directorio cuentan con mucha información al respecto. A continuación, procederé a realizar algunas consideraciones propias del Derecho Tributario y realizaré un estudio del IASS, aunque solo en lo que interesa a la consulta.

Enfocaré luego la cuestión desde el punto de vista del Derecho Constitucional y me detendré en la evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en cuanto a las exigencias que deben presentar las leyes que limiten o restrinjan derechos humanos. Por último, y con ese enfoque, evacuaré la consulta y formularé alguna recomendación.

La situación de la seguridad social y, en particular, de la Caja de Profesionales

El sistema intergeneracional de jubilaciones, por el que los trabajadores en cierto momento histórico financian las pasividades de los jubilados en la misma época, esperando, por supuesto, que futuros trabajadores financiarán sus futuras jubilaciones, no puede funcionar más. Ya no se está en tiempos en que la población en edad de trabajar y aportar al sistema crezca, sino que por el contrario disminuye; asimismo la tasa de fecundidad ha bajado considerablemente (el número de nacimientos pasó de 58.718 en 1996 a 31.381 en 2023); y todavía, la esperanza de vida se ha elevado y se seguirá elevando. Hay estimaciones que dicen que la expectativa de vida crece como mínimo a razón de un mes y medio por cada año que transcurre. Se trata de variables objetivas e incontrovertibles. Esto afecta también a los profesionales universitarios que, si bien pueden estar en aumento, el número de profesionales no alcanza para corregir el fenómeno.

Desde hace décadas existe una genuina preocupación por esto y a finales del siglo XX comenzaron a buscarse alternativas. Primero, dejaron de ajustarse las jubilaciones con su correspondiente sumergimiento, lo que fue parcialmente corregido por la reforma constitucional de 1989. Luego, mediante reformas legislativas que crearon y luego ajustaron el actual sistema mixto (se combina el sistema intergeneracional con una nueva forma de ahorro individual) a partir de 1996¹.

En la actualidad no hay reservas para el Banco de Previsión Social y las transferencias de rentas generales van en aumento. Lo mismo ocurre respecto al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y para la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial. Las paraestatales

¹ Rodolfo Saldain y Gonzalo Martínez Alba, *Sistema Previsional Común*, 1.^a ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2023).

han deteriorado sus reservas (la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias ya fue objeto de dos reformas legales de salvataje). En el caso de la Caja Notarial no se han deteriorado en igual medida las reservas, pero tiene un persistente resultado negativo².

Además, se idearon mecanismos de más que dudosa constitucionalidad en la medida que lo que hacen es bajar las jubilaciones (contrariando el principio de no regresión del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos). Hasta 1989 el mecanismo era no reconocer los aumentos en el costo de vida y por ende no aplicarlos a las pasividades, pero esta posibilidad devino inviable desde la reforma constitucional de 1989. Luego, desde 2007, se ideó otro mecanismo con idéntico fin: se establecieron tributos a las propias jubilaciones logrando una disminución indirecta. Primero fue el IRPF, luego el IASS, luego prestaciones especiales a cargo de los jubilados bancarios y se sigue en esta línea. No me pronunciaré en este momento sobre la regularidad jurídica de este mecanismo pues el motivo de la consulta es otro: la afectación del producido del IASS que grava a los jubilados de la Caja de Profesionales.

Consideraciones generales sobre el IASS

El Código Tributario, aprobado por decreto-ley 14.306, de 29 de noviembre de 1974, puso punto final a una disputa que ya estaba superada a nivel doctrinal y reconoció al “tributo” como género y dentro de él tres especies: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

El tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. No constituyen tributos las prestaciones pecuniarias realizadas en carácter de contraprestación por el consumo o uso de bienes y servicios de naturaleza económica o de cualquier otro carácter, proporcionados por el Estado, ya sea en régimen de libre concurrencia o de monopolio, directamente, en sociedades de economía mixta o en concesión (artículo 10).

² Rodolfo Saldain y Gonzalo Martínez Alba, *Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis Crítico, I* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2024).

A continuación, estableció que el impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente (artículo 11).

La tasa es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con sus necesidades (artículo 12).

Y la contribución especial es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales; su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes (artículo 13). Son contribuciones especiales los aportes a cargo de patronos y trabajadores destinados a los organismos estatales de seguridad social.

El hecho de que el impuesto sea independiente de la actividad que se desarrolla con su producto, no quita que la ley pueda afectar el producido de cierto impuesto a una actividad en particular. Así, aparecen impuestos cuyo producido se destina, genéricamente, a “rentas generales”, pero en otros casos las leyes afectan, en todo o en parte, el destino de los recursos que se obtengan a actividades específicas.

El impuesto sobre el que se me consulta, el IASS, tuvo como antecedente el IRPF aplicable a las pasividades que fue objeto de algunas declaraciones de inconstitucionalidad lo que condujo a su sustitución por la ley 18.314, de 6 de julio de 2008, que creó el impuesto actual.

Este impuesto grava los ingresos correspondientes a las jubilaciones, pensiones y prestaciones de pasividades similares servidos por instituciones públicas y privadas residentes en la República; lo que incluye inequívocamente a la Caja de Profesionales. Dispone que los contribuyentes serán las personas físicas titulares de los ingresos gravados y, el artículo 14, dispone:

(Afectación) El producido del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social será íntegramente destinado al Banco de Previsión Social.

El Decreto 344/008, de 16 de julio de 2008, reglamentó esta ley y dispuso, entre otras cosas, que el BPS, al igual que otras entidades de seguridad social, entre ellas la Caja de Profesionales, serán agentes de retención del tributo (sustitutos responsables).

En definitiva, el IASS es un impuesto sobre las jubilaciones y pensiones, entre otras prestaciones, que sirven entidades estatales, paraestatales o privadas y tiene una afectación total y exclusiva al BPS.

La consulta que me formulan refiere a la regularidad de que la parte del impuesto que abonan los jubilados de la Caja de Profesionales se destinen al BPS. Todas las entidades de seguridad social están atravesando serias dificultades y se obliga a los afiliados a las cajas paraestatales a contribuir a superar los problemas del BPS, pese a que cada caja paraestatal atraviesa serias dificultades similares o mayores a las del Banco considerando que este dispone de aportes constantes del Estado que no tienen las otras Cajas.

Limitación de derechos constitucionales

Si bien la potestad tributaria del Estado tiene estatus constitucional, tanto a nivel nacional (artículo 84 numeral 4 y artículo 87 de la Constitución), como a nivel departamental (artículo 297 de la Carta), también es claro que en la medida que establecen contribuciones a cargo de los habitantes de la República están limitando sus derechos y deben cumplir con las bases comunes a cualquier ley que limite derechos fundamentales.

A los efectos de analizar lo anterior se procederá de la siguiente forma, luego de breves referencias generales a las limitaciones de derechos constitucionales, se realizará un rápido repaso de las limitaciones sustanciales o materiales que la Constitución impone al legislador para la limitación de los derechos, reparando especialmente en las razones de interés general y en cuál es la forma de encarar esta cuestión conforme los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales contemporáneos. Luego se procederá a aplicar estos conceptos al proyecto en estudio.

La Constitución nacional sigue las pautas habituales en el continente en materia de derechos humanos. Toda limitación o restricción de estos derechos requiere de texto expreso que será de interpretación estricta. A veces la limitación surge directamente de la Constitución como sucede en

algunos pocos casos (por ejemplo, artículos 152 y 77 numerales 4 y 5), en otros casos las limitaciones derivan de la coexistencia de los derechos de cada sujeto con los derechos de los demás, lo que conduce a que se den frecuentes casos de conflicto que deben ser superados mediante las técnicas de la ponderación (basta pensar en el ejercicio de la libertad de prensa que puede afectar derechos tales como el honor, reputación, intimidad y propia imagen) en cuyo caso no habrá un acto general que establezca la limitación, sino que esta surgirá de la interrelación de cada derecho con otros y, por último, el caso más frecuente en que la limitación o restricción está establecida por una ley³.

Asimismo, tanto la Constitución como el DIDH establecen prohibiciones o límites a las restricciones de los derechos (los llamados “límites de los límites”) a veces en forma expresa, prohibiendo la limitación de ciertos derechos o en ciertas circunstancias y, otras veces, exigiendo determinados requisitos para que la restricción sea válida: razones de interés general, orden público, seguridad, que sean indispensables para una sociedad democrática, entre otras. Y, especialmente, debe cumplirse con el principio constitucional de proporcionalidad, el de libertad y el de igualdad. Acá ingresamos en el principio de legalidad o reserva a la ley en materia de derechos fundamentales, del que deriva que las normas que restrinjan o limiten derechos constitucionales deben cumplir con dos requisitos: a) ser establecidas por ley formal (con lo que obviamente cumple la ley 18.314) y b) con requisitos sustanciales, entre ellos el más frecuente: las razones de interés general.

Aproximación a las razones de interés general

La exigencia de que las leyes cumplan con “razones de interés general” se incorporó a la Constitución desde 1934 y durante el siglo XX la doctrina nacional no se ha detenido mucho en determinar el alcance de la noción de interés general. Jiménez de Aréchaga⁴ se preguntaba qué es este interés general y señalaba que *no hay en la Constitución una definición del concepto. Es un término más amplio que el de «orden público», sin que este otro tampoco haya sido objeto de definición constitucional. El interés general*

³ Risso Ferrand, Martín, *Derechos Humanos. Interpretación y aplicación*, Primera (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2022), 105 y ss.

⁴ Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, vol. I (Montevideo: Cámara de Senadores, 1992), 226.

*deberá ser apreciado según un juicio de razonabilidad*⁵. De todas formas, conviene establecer que el juego de otras disposiciones constitucionales en cierta medida contiene o limita la noción del interés general y pone una valla a las normas que el legislador dicte en función de este concepto.

En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia anterior a 2016 aparecen referencias a estas cuestiones. En primer lugar, un límite que se impone a la Suprema Corte, ya que esta no juzga el mérito o el desacierto legislativo sino solo si la ley es constitucionalmente válida⁶. En segundo lugar, se define cuál es la misión de la Corte, que se circunscribe a relevar la existencia y razonabilidad del interés colectivo, determinante de la norma, y a que este se adecue a los fines perseguidos. Se juzga la razonabilidad del motivo indicado por el legislador al limitar los derechos individuales, en función del interés general, y no, en cambio, la razonabilidad u oportunidad de la legislación misma⁷. Pero agrega la Corte que, para estimar la razonabilidad de la legislación, el tribunal toma en cuenta los hechos sociales y las exigencias naturales que llevaron a dictarla. Ya no son solo razones lógicas o juicios de valor.

También ha señalado la Suprema Corte qué cosa no es el interés general, señalando que no puede ser analizado como interés de toda la colectividad, sino que hay que atender a los sujetos o categorías de sujetos a los que la ley en análisis refiere⁸.

Desde 2008 en doctrina se ha sostenido que, conforme la Constitución uruguaya, la noción de interés general aparece claramente vinculada con el concepto de razonabilidad y, especialmente, con el principio de proporcionalidad⁹, en tanto la determinación del alcance de aquella noción y la verificación de si la ley cumple con dicha exigencia, deberá practicarse mediante un juicio de razonabilidad en sentido amplio.

⁵ También Cassinelli Muñoz, Horacio, *Derecho Público* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1999), 119.

⁶ LUJ, caso 13.033. También sentencias 12/81, 69/82, 404/85, 237/87, 184/88, 152/91, 86/93, 234/95, etc.

⁷ LUJ, caso 13.033, y sentencias 42/93, 234/95, etc.

⁸ LUJ, casos 12.777, 12.990, etc.

⁹ Martín Riso Ferrand, *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*, Segunda edición ampliada (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011), 111. y ss.

Cuando se trata de un acto de la máxima gravedad y trascendencia jurídico constitucional, en tanto limita un derecho humano, es evidente que la motivación de dicha restricción cobra una importancia capital. No se trata aquí de la motivación formal, sino de la verificación de la existencia de las razones de interés general que justifican o motivan la restricción.

Asimismo, es necesario referir a los aspectos axiológicos de la cuestión. Sin dificultad alguna se puede hablar de una razonabilidad axiológica, que apunta a la justicia intrínseca de la norma, descalificando las reglas irrazonables, que significan una manifiesta iniquidad. Al legislador no le está permitido actuar caprichosamente¹⁰.

Debe tenerse presente la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de *orden público y bien común*, y que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado por la Constitución o la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las «justas exigencias de una sociedad democrática» que tenga en cuenta el equilibrio y ponderación entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Constitución¹¹.

Jurisprudencia de la Suprema Corte posterior a 2016

En el año 2016 se produjo un relevante cambio en la jurisprudencia de la Suprema Corte¹², que comenzó a utilizar para saber si hubo razones de interés general el principio de proporcionalidad (sentencias 79/2016 y las siguientes relativas a la ley 19.307). En la sentencia 138/2018, en la discordia del Dr. Chediak, también se relaciona expresamente las «razones de interés general» con la prueba de proporcionalidad, remitiendo a la sentencia de la Corporación 576/2017.

¹⁰ Néstor Sagüés, *Elementos de derecho constitucional*, segunda edición actualizada y ampliada, vol. I (Buenos Aires: Astrea, 1997), II: 701.

¹¹ Me remito a Risso Ferrand, Martín, *Derechos Humanos. Interpretación y aplicación*, 121 a 125.

¹² Risso Ferrand, *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*, 110-136.

En la sentencia 79/2016, analizando la regularidad constitucional de la ley 19.307 (comúnmente llamada «ley de medios») señaló la Suprema Corte que:

El mismo art. 7 y el art. 72 confieren rango constitucional a los llamados requisitos materiales. En este sentido, compartimos plenamente la lúcida interpretación realizada por Martín Riso al respecto. Señala el autor compatriota que cuando el art. 7 refiere a la garantía sustancial más frecuente (la existencia de “razones de interés general”), hasta con el uso de la expresión “razones”, demuestra que las Leyes que limiten derechos humanos deben ser conformes a la razón, razonables, y esa razonabilidad se orienta hacia la noción de interés general como garantía de los derechos humanos; por lo tanto, si no existe esa razonabilidad, esa Ley será inconstitucional (“Algunas garantías básicas de los derechos humanos”, FCU, Montevideo, 2a. Ed., págs. 134-136). El principio de proporcionalidad aparece como una consecuencia lógica de lo que viene de decirse. No puede ser “razonable”, no puede estar fundado en “razones”, el ejercicio de la potestad legislativa cuando una Ley: a) no es idónea para lograr el fin perseguido y, por lo tanto, se sacrifica un derecho sin ningún sentido; b) ni cuando no es necesaria la restricción, ya que ella únicamente es admisible cuando no hay otra alternativa; y, c) ni cuando existe una desproporción entre los intereses y valores en juego (obra citada, págs. 135-136).

Concluye con acierto Martín Riso:

“Hay un triple fundamento para la aceptación del rango constitucional de estos dos principios (razonabilidad y proporcionalidad): [I] serían ambos consecuencia lógica e inevitable del Estado de Derecho que establece la Constitución nacional (no hay espacio constitucional para la arbitrariedad o el obrar desproporcionado, como se desprende del propio artículo 7; [II] son garantías (de los derechos humanos en cuanto limita la actuación de los Poderes de gobierno) inherentes a la persona humana por lo que ingresan a la Carta por la vía del artículo 72; y [III]

también aparecen como principios derivados de la forma republicana de gobierno, en tanto son límites para el obrar de las mayorías que no pueden avasallar los derechos humanos de un sujeto o de las minorías (también con base en el artículo 72)”, (obra citada, pág. 136).

En cuanto a cuáles son los requisitos para la restricción de derechos fundamentales, por su claridad expositiva, seguiremos el planteo del Prof. Jesús María Casal Hernández, aun cuando en nuestro medio este tema ha sido analizado en similar sentido y con igual claridad, aunque en desarrollo más extenso, por Martín Risso en la obra antes citada, en particular en sus capítulos IV y V.

A) En cuanto a los requisitos formales se distinguen: a) la reserva legal; b) la determinación o precisión de la regulación; c) el carácter orgánico de la Ley (debe tratarse de una Ley en sentido orgánico-formal).

B) En cuanto a los requisitos materiales se destacan: a) la licitud del fin perseguido; b) la proporcionalidad; c) la intangibilidad del contenido esencial del derecho; y d) la compatibilidad con el sistema democrático.

Esta trascendente revisión del criterio histórico, oscuro y vago, de «razones de interés general», al ser sustituido por el uso del principio de proporcionalidad, da claridad y previsibilidad a la garantía constitucional. En el pasado era muy difícil que la Suprema Corte declarara la inconstitucionalidad de una ley por incumplir con esta exigencia constitucional de ser dictada por razones de interés general, pero ahora la cuestión ha cambiado. Junto con la revisión de los criterios respecto al principio de igualdad que comenzó en 2011 y el uso conjunto de las regulaciones constitucionales e internacionales en derechos humanos que se inició en 2009, este cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte constituye uno de los avances jurisprudenciales más relevantes y compartibles de los últimos tiempos.

El principio de proporcionalidad

En el siglo XIX la jurisprudencia estadounidense, en el marco del “debido proceso sustantivo”, comenzó a desarrollar el principio de razonabilidad como medida para los actos que restrinjan derechos¹³, mientras que la jurisprudencia alemana inició el desarrollo del principio de proporcionalidad¹⁴. Ambos principios tenían una finalidad en común: por un lado, buscaban contener el poder de las autoridades políticas y administrativas, combatiendo la arbitrariedad, el obrar excesivo o no debidamente justificado y, al mismo tiempo, proteger el derecho de los habitantes. En la actualidad ambos principios se han fusionado, tanto que unos autores hablan de razonabilidad, pero la definen con los elementos de la proporcionalidad¹⁵ y, otros, hablan de proporcionalidad, pero la definen con las pautas de razonabilidad. En nuestros días, las cortes supremas, constitucionales e internacionales más prestigiosas, y desde 2016 nuestra Suprema Corte, utilizan estas nociones recurriendo al principio de proporcionalidad que es la más precisa y sencilla herramienta. Este principio de proporcionalidad requiere determinar, en primer término, cuál es el fin perseguido por la restricción del derecho y confirmar que aquel sea lícito. Verificada la licitud se debe realizar un triple estudio a los efectos de constatar: a) que la restricción del derecho sea “idónea” para alcanzar el fin perseguido; b) que sea “necesaria” para ese objeto, pues si hay otras formas de cumplir con el objetivo que no limiten el derecho en juego o lo afecten en menor medida se deberá optar por ese camino; y c) por último, deberá realizarse una “ponderación en sentido estricto” que se verá a continuación. Si se falla en uno solo de estos pasos la solución en estudio será inconstitucional.

Sin poder detenerme en el tema corresponde señalar que encontramos una serie de elementos que permiten al operador moverse con alguna

¹³ Entre otros: Kathleen M. Sullivan y Gerald Gunther, *Constitutional Law* (New York: Foundation Press - Thomson West, 2004); Geoffrey R. Stone et al., *Constitutional law* (New York: Aspen Publishers, 2005); Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law, Principles and policies*, 3.ª ed. (New York: Aspen Publishers, 2006).

¹⁴ Jürgen Schwabe, *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán* (Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2003).

¹⁵ Humberto Nogueira Alcalá, «Los derechos esenciales o humanos contenidos en los Tratados Internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: Doctrina y jurisprudencia», *Ius et Praxis, Derecho de la Región, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 9, n.º 1 (2003).

comodidad. En primer lugar, cuanto mayor es la afectación de un principio, mayor debe ser la importancia de la satisfacción del principio que juega en contrario. Asimismo, en los casos de mayor afectación de un principio se debe exigir mayor evidencia de las razones que constituyen la base del conflicto (por ejemplo, en nuestros días, la evidencia científica que demuestra los peligros para la salud de fumar da un fuerte basamento a las restricciones normativas en las posibilidades de fumar). En este punto adquiere una importancia máxima la seguridad o certeza de las premisas que se consideren y estas pueden variar en el tiempo: por ejemplo, hoy es muy claro que fumar es perjudicial para la salud, pero hace cincuenta años no lo era; hoy es muy claro que vacunarse contra el Covid reduce las posibilidades de contagio y la gravedad de la enfermedad, pero hace algún tiempo no lo era. La certeza y seguridad de las premisas es básica.

Según la doctrina¹⁶ es conveniente dividir el estudio de la ponderación en tres pasos: a) definir el grado de afectación de un principio; b) definir la importancia de la satisfacción del principio que juega en contrario; y c) definir si la importancia de la satisfacción de este último justifica la afectación del primero. En esta instancia es recomendable analizar la intensidad de la afectación del principio sacrificado y la importancia del contrario, siendo útil procurar las calificaciones de leve, medio y grave. Esto, si se puede lograr con certeza, facilita el análisis en muchos casos ya que el principio perjudicado en forma grave tenderá a prevalecer en la ponderación frente al perjudicado en forma leve. Y, por último, no debe olvidarse que este principio debe analizarse con una cierta flexibilidad utilizando otros elementos tales como la finalidad legítima, objeción democrática, racionalidad, etc.

¹⁶ Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, trad. Carlos Bernal Pulido, 2da. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012); Robert Alexy, «La fórmula del peso», en *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, de Miguel Carbonell (Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008); Robert Alexy, «On the Structure of Legal Principles», *Ratio Juris* 13, n.º 3 (2000): 294-304, <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00157>; Robert Alexy, «Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático», en *Neoconstitucionalismo*, Miguel Carbonell (Madrid: Trotta, 2005), 37 y ss; Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001) entre muchos otros.

Continuación

El principio de igualdad tiene distintas facetas¹⁷: igualdad ante la ley, en la ejecución de la ley, no discriminación, relaciones privadas, acciones afirmativas, discriminación indirecta y discriminación estructural, pero entre muchas otras presentan especial importancia los casos de violación del principio de igualdad por no distinguir los supuestos de hecho en que se encuentran los distintos sujetos. Esto es, una regulación que aparece neutra, general y compatible con el principio de igualdad, de todas formas, tiene consecuencias lesivas de este principio por no considerar la situación de sujetos que por estar en una especial condición sufren consecuencias de la aplicación de la ley serán no igualitarias.

Muchos casos se han dado en nuestro país de este tipo de violación de este principio de igualdad por no diferenciación. Hace muchos años las sanciones penales pecuniarias se convertían en privación de libertad si no se abonaba la sanción, pero muchos eran los casos de sujetos que no podían pagar por lo que no tenían opción y debían sufrir la privación de libertad que otros podían eludir. O la ley que gravó con un impuesto del 1% sobre el capital adeudado más reajustes a intereses a los primeros escritos del ejecutante y el ejecutado en procesos de ejecución hipotecaria; muchas veces el demandado no podía pagar y quedaba excluido de comparecer afectándose o imposibilitándose su derecho a la defensa.

A principios de este siglo, durante la crisis bancaria de 2001 y 2002, se dictaron leyes que, para algunos bancos, establecieron una moratoria obligatoria durante las cuales ninguno de los ahorristas de los bancos involucrados podía retirar sus ahorros. La situación era que algunos bancos de plaza tenían seriamente comprometida su subsistencia y los ahorristas comenzaron a retirar la totalidad de sus depósitos ocasionando una corrida bancaria. Esta corrida llevaría en días u horas a que el banco entrara en cesación de pagos debiendo cerrar sus puertas y sin poder devolver el dinero a los ahorristas (salvo los que tuvieron el reflejo de retirar sus ahorros rápidamente). La moratoria pretendía ganar tiempo para que actuara el Banco Central y lograra la recuperación del banco o un cierre ordenado en que habría dinero para repartir entre los ahorristas a prorrata de sus depósitos (en este último caso perderían dinero, pero menos que en un

¹⁷ Risso Ferrand, Martín, *Derechos Humanos. Interpretación y aplicación*, 141-174.

cierre en medio de una corrida y los recursos se repartirían equitativamente entre los ahorristas).

A ninguno de los ahorristas le debe haber gustado esta situación de moratoria, pero se presentaron infinidad de casos diversos, desde el ahorrista al que la moratoria no le cambiaba mayormente su vida diaria; otros que debían realizar pagos a terceros y su incumplimiento podía ocasionar muy serias consecuencias; personas que tenían previsto un viaje, pero no podían retirar el dinero; algunos que tenían previsto contraer matrimonio, pero no podían retirar el dinero para cubrir los gastos que eso implicaba; hasta el caso de una persona que precisaba retirar parte de su dinero para viajar a Estados Unidos para realizarse una intervención quirúrgica urgente, de la cual dependía su vida¹⁸.

Estas situaciones, muy parecidas a la noción de discriminación indirecta en la que una disposición aparentemente neutra ocasiona consecuencias de discriminación para ciertos grupos (origen racial, convicciones religiosas, ideas políticas, sexo, orientación sexual, origen étnico, etc.), crean complejos casos de inconstitucionalidad por no diferenciar las distintas situaciones en que se encuentran los distintos sujetos y las consecuencias de no diferenciar. En el caso en estudio la ley 18.314, a primera vista, parece cumplir con el principio de igualdad en la medida que se aplica a todos los jubilados y pensionistas, pero, como se verá, si se profundiza, se apreciará la clara violación del principio de igualdad por no diferenciación.

Respuesta de su consulta

Retomando lo del principio cabe recordar que todo el sistema de seguridad social nacional, público, paraestatal y privado, está inmerso en una profunda crisis. Así como el BPS tiene comprometida su sostenibilidad pues no se podrán aumentar tributos y reducir gastos estatales eternamente y en forma creciente, la Caja de Profesionales tiene problemas bien conocidos por el Directorio que vienen a ser mucho más apremiantes que los del BPS. Los jubilados y pensionistas no tienen certeza sobre el cobro de sus jubilaciones y pensiones en el corto plazo. Es cierto que el artículo 67 inciso 3 establece que las prestaciones enumeradas en el inciso 2, entre las que se encuentran las

¹⁸ Me remito a *ibid.*, 149y ss.

jubilaciones y pensiones de las cajas paraestatales, serán financiados por [...] “la asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario”, puede dar tranquilidad a los jubilados y pensionistas en cuanto a que percibirán sus jubilaciones y pensiones, no da certeza en cuanto a cuándo ocurrirá esto. ¿Se pagará con regularidad como se hace en la actualidad o qué pasará?

En definitiva, la situación de la Caja de Profesionales es hoy más urgente que la de BPS cuyo funcionamiento está hoy garantizado al menos en el corto plazo. Asimismo, los jubilados y pensionistas de BPS pueden confiar en que, al menos en el corto plazo, seguirán percibiendo sus ingresos con regularidad, pero esta certeza no la tienen los afiliados a la Caja de Profesionales.

En este esquema ¿es razonable que lo jubilados y pensionistas de la Caja de Profesionales contribuyan a solventar los problemas del BPS y sus afiliados? ¿Puede justificarse que el producido de los impuestos abonados por los afiliados a la Caja vayan a colaborar en la crisis de una institución o deben ir, si es que se mantienen, a colaborar con la propia Caja de Profesionales?

Se me ha informado por Ustedes que en 2023 a los afiliados a la Caja de Profesionales se les retuvo, con destino a BPS, la suma de \$ 1.467.351.487. Repárese en que este dinero fue aportado por los profesionales activos a la Caja y luego abonados por esta a sus jubilados y pensionistas, por lo que lo que se está haciendo es sacar una importante suma de dinero de un sistema de seguridad social con urgentes problemas financieros que afectan los pagos de pasividades en el corto plazo, para transferirlos a otro sistema, también con serios problemas, pero no tan graves en lo inmediato.

Analizaré la afectación de estos recursos al BPS con base en el principio de proporcionalidad.

Lo primero es determinar cuál es el fin perseguido y parece ser bastante sencillo: el sistema está desfinanciado, y de prosperar la iniciativa de reforma constitucional que impulsa el Pit-Cnt esto aumentará hasta llegar a niveles inmanejables para cualquier gobierno (el incremento de tributos y el recorte de gastos del Estado tiene límites). O sea, una primera respuesta sería que el fin es legítimo. Pero profundicemos un poco más. Está quebrado todo el sistema de seguridad social y requiere de reformas profundas y, como ya dije, las urgencias de la Caja de Profesionales hoy son mayores que las del BPS. ¿Es lógico que lo pagado por profesionales jubilados, en lugar de al

menos destinarlo a la institución que paga sus prestaciones y tiene problemas extraordinariamente serios que comprometen los pagos futuros, se destine a otra institución?

Puede ser fuertemente cuestionado que, al menos en la actualidad, el monto abonado por los profesionales universitarios destinado al BPS tenga un fin legítimo.

Pese a que está en tela de juicio el fin jurídicamente legítimo del impuesto en lo que refiere a los profesionales jubilados, pasemos al triple test.

¿La restricción del derecho de los jubilados profesionales es idónea para alcanzar el fin perseguido? Es claro que no. Estos jubilados y pensionistas aportan cerca de mil quinientos millones de pesos por año para ayudar con la crisis del BPS, pero cada mes que pasa sus urgencias crecen y ven como se desvían recursos pagados a los jubilados por la Caja de Profesionales en beneficio de otra institución. Se busca mejorar la desfinanciación de un sistema a costa de perjudicar a otro.

Entiendo que no se cumple con el requisito de la idoneidad y con esto sería suficiente para concluir en la irregularidad jurídica del impuesto a los afiliados de la Caja con destino al BPS, pese a lo cual pasaré al siguiente.

Se cumple con la necesidad, esto es, ¿no hay otras alternativas? La crisis de la seguridad social es tan profunda que es casi imposible encontrar soluciones totales, sino que solo se pueden ir buscando paliativos y mejoras en el mediano y largo plazo. ¿Pero es necesario quitarle a alguien que está en crisis para darle a otro que también está en crisis? Los profesionales activos aportan a la Caja y con ese dinero esta cubre sus obligaciones con sus afiliados a los que luego se grava en beneficio del BPS. Esto no es una alternativa válida. Es como si hubiera dos deudores morosos y con muy serias dificultades y se le quitara a uno de ellos para aliviar la solución del otro.

Por último, la ponderación en sentido estricto es muy clara:

- a) En un platillo de la balanza tenemos un sistema de seguridad social que comprende a los profesionales universitarios en actividad y a los pasivos, y que está atravesando una seria crisis.

- b) En el otro platillo está el ente autónomo BPS, con muy serios problemas, aunque, gracias a los aportes que actualmente reciben del Estado no están comprometidos en el horizonte cercano los pagos a sus afiliados.
- c) ¿Se justifica quitar dinero del sistema "a" para beneficiar al sistema "b"? Pensemos si la situación fuera la contraria y se quitara al BPS para beneficiar a las paraestatales ¿qué se pensaría de esto? ¿se consideraría justo?

No se me escapa que hay un problema y es que se ve todo como un problema del Estado que siempre deberá, por mandato constitucional, solucionar las crisis con aportes financieros. Pero aun con esa visión el aporte de los sistemas paraestatales, a través del IASS, en beneficio del BPS, sigue siendo absurdo y contrario a derecho.

Dentro de la crisis actual si se va a gravar a los jubilados y pasivos profesionales debe ser en beneficio de su sistema de seguridad social que es el que les deberá seguir pagando sus jubilaciones y pensiones.

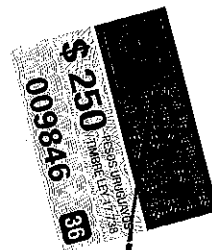
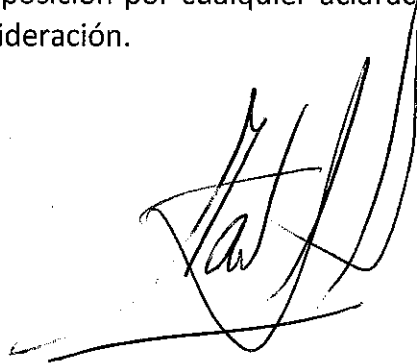
Pasando a la violación del principio de igualdad por no diferenciación, es muy claro el problema. La ley 18.314 parece muy igualitaria pues se aplica a todos los jubilados y pensionistas, pero si se mira con detalle se aprecia la inconstitucionalidad por no diferenciación. Se grava a los pasivos de un subsistema de seguridad social en beneficio de otro subsistema, pero no se grava a los pasivos del segundo subsistema en beneficio del otro. Aquí está claramente la desigualdad por indiferenciación. Y cuidado: no se grava a quien tiene capacidad contributiva superior y puede pagar, sino que algunos contribuyentes (pasivos del BPS) pagan para ayudar a su subsistema, mientras que los profesionales pagan para ayudar a otro subsistema y ambos están en crisis, aunque es más urgente la de la Caja de Profesionales.

En mi opinión, si es que se mantiene el IASS a cargo de los jubilados y pensionistas de la Caja de Profesionales, la única solución ajustada a derecho es que su producido se destine íntegramente a paliar la grave situación de su subsistema y no de otros subsistemas.

En definitiva, entiendo que, sin perjuicio de la regularidad jurídica del IASS en sí mismo, el hecho de que se obligue al sistema de seguridad social de los profesionales universitarios a solventar la crisis de un Ente Autónomo no es ajustado a derecho. Si en cambio el destino del IASS pagado por jubilados y pensionistas universitarios, al menos, fuera en beneficio de la Caja de

Profesionales Universitarios, estos verían que con su aporte se ayuda a paliar la crisis de quien les paga las jubilaciones.

Quedando a su disposición por cualquier aclaración o ampliación los saludo con mi mayor consideración.



Dr. Martín Risso Ferrand

Profesor titular de Derecho Constitucional y

Derechos Humanos

Universidad Católica del Uruguay

Sistema Nacional de Investigadores nivel II

Bibliografía

- Alexy, Robert. «La fórmula del peso». En *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, de Miguel Carbonell. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . «Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático». En *Neoconstitucionalismo*, Miguel Carbonell., 37 y ss. Madrid: Trotta, 2005.
- . *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- . *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Traducido por Carlos Bernal Pulido. 2da. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- Cassinelli Muñoz, Horacio. *Derecho Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1999.
- Chemerinsky, Erwin. *Constitutional Law, Principles and policies*. 3.^a ed. New York: Aspen Publishers, 2006.
- Jiménez de Aréchaga, Justino. *La Constitución Nacional*. Vol. I. Montevideo: Cámara de Senadores, 1992.
- Nogueira Alcalá, Humberto. «Los derechos esenciales o humanos contenidos en los Tratados Internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: Doctrina y jurisprudencia». *Ius et Praxis, Derecho de la Región, Universidad de Talca, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* 9, n.º 1 (2003).
- Risso Ferrand, Martín. *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. Segunda edición ampliada. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2011.
- Risso Ferrand, Martín. *Derechos Humanos. Interpretación y aplicación*. Primera. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2022.
- Sagüés, Néstor. *Elementos de derecho constitucional*. Segunda edición actualizada y Ampliada. Vol. I. Buenos Aires: Astrea, 1997.
- Saldain, Rodolfo, y Gonzalo Martínez Alba. *Plebiscito constitucional de la seguridad social. Análisis Crítico*. I. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2024.

———. *Sistema Previsional Común*. 1.^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2023.

Schwabe, Jürgen. *Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2003.

Stone, Geoffrey R., Louis Michael Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet, y Pamela S. Karlan. *Constitutional law*. New York: Aspen Publishers, 2005.

Sullivan, Kathleen M., y Gerald Gunther. *Constitutional Law*. New York: Foundation Press - Thomson West, 2004.

Anexo 11

Hoja de ruta Comisión Expertos CJPPU

HOJA DE RUTA COMISION DE EXPERTOS EN SEGURIDAD SOCIAL CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS (LEY 20.410)

A) Antecedentes

El 8 de julio de 2025 se promulgó la Ley N° 20.410, que modifica la carta orgánica de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU). Dicha ley fue reglamentada mediante el Decreto N° 244/025, del 11 de noviembre de 2025.

La reforma finalmente aprobada, luego de intentos anteriores frustrados, fue motivada por la situación financiera y actuarial de la Caja. En efecto, el instituto presentó sistemáticos resultados operativos negativos en los últimos años, que resultaron en el agotamiento de las reservas de la institución y la perspectiva de enfrentar una eventual incapacidad de asumir los compromisos de pago de prestaciones a partir del segundo semestre del presente año.

La viabilidad alcanzada por la reforma se basa en 3 pilares: aportes de activos, aportes de pasivos y aporte del Estado.

En lo que refiere a los activos: se faculta al Poder Ejecutivo a elevar la tasa de aportación de los afiliados profesionales desde el 18,5 % actualmente vigente hasta a 22,5 % del sueldo ficto, en un período de tres años. Conjuntamente, se crea una nueva escala de ingresos fictos, más bajos que la escala vigente, buscando suavizar el impacto de la suba de tasas, permitiendo que los afiliados puedan continuar realizando un aporte del mismo monto, pese al aumento de tasa. Asimismo, para los nuevos afiliados se crea una escala de fictos de quince categorías que apunta a que los saltos entre las misma sean más pequeños y más frecuentes.

En lo que refiere a los pasivos: la reforma introduce un aporte adicional (prestación pecuniaria) para los jubilados y pensionistas de la Caja, según su nivel de ingresos, que van desde 0% para las prestaciones más bajas hasta 5% en las más altas.

Los aportes del estado por concepto de asistencia se fijan en 2,5 veces la recaudación de la prestación pecuniaria de pasivos, al tiempo que se prevén montos extras para los años 2025 a 2027.

Comisión de expertos. Por otro lado, la reforma dispone (en su artículo 14) la creación de una comisión de expertos para analizar la situación de la CJPPU en varios aspectos (financieros, actuariales, demográficos, entre otros) del colectivo cubierto y realizar recomendaciones.

Las acciones previstas en el artículo 14 son las siguientes:

1. Analizar la situación actual, fortalezas y debilidades del régimen previsional de la Caja de Profesionales, incluyendo su sostenibilidad financiera, institucional y actuarial.
2. Estudiar la evolución demográfica y laboral del colectivo profesional afiliado, y sus impactos en la sustentabilidad del régimen.
3. Evaluar experiencias nacionales e internacionales de esquemas previsionales similares.
4. Formular recomendaciones de reforma o reestructuración del régimen previsional de la Caja de Profesionales, considerando, entre otros aspectos:

- a. La garantía de ingresos adecuados en la etapa pasiva, mediante mecanismos contributivos y eventualmente no contributivos.
- b. La sostenibilidad económica y financiera del régimen en el mediano y largo plazo.
- c. La equidad intergeneracional e intrageneracional del sistema.
- d. La compatibilidad con principios de universalidad, solidaridad y eficiencia del sistema previsional nacional.
- e. La relación entre tributación, beneficios y equilibrios actuariales.
- f. Proponer mecanismos que conduzcan a prevenir situaciones de desequilibrio financiero y futuras crisis que puedan poner en riesgo la sostenibilidad de la caja.
- g. La adopción de medidas tendientes a ampliar la base de aportantes, incluyendo el análisis de mecanismos para la efectiva incorporación de profesionales que declaren "no ejercicio", el control estricto de las mismas y su impacto sobre la equidad y viabilidad del régimen.
- h. El análisis de la forma de aportación de los afiliados activos, evaluando la justificación del régimen de aportes sobre ingresos fictos, así como los mecanismos que permitan contemplar trayectorias laborales y densidades de cotización heterogéneas
- i. La flexibilización de regularizaciones que afecten la incorporación y retención de afiliados activos.
- j. La incorporación de nuevas carreras universitarias al régimen de aportación de la caja.

B) Actividades previstas para la Comisión de expertos

El conjunto de actividades a realizar por la Comisión se enmarcará en lo previsto en el artículo 14 de la mencionada Ley N° 20.410, procurando enfocarse en los temas allí previstos, con una mirada de mediano y largo plazo. En tal sentido, la actividad de comisión se abocará a analizar, estudiar y discutir aspectos enfocados en dicho horizonte, prescindiendo de aspectos vinculados a la gestión cotidiana del instituto, los que se canalizarán por los canales correspondiente, que ya se encuentran disponibles.

De acuerdo a lo dispuesto por la normativa se prevé las siguientes etapas para el trabajo de la Comisión, con las correspondientes actividades:

1) Designación de los representantes e instalación de la Comisión

2) Recopilación de insumos técnicos para el análisis

La etapa de recopilación de insumos apunta a establecer distintos mecanismos para el acceso a información relevante por parte de los comisionados. Asimismo, en un marco de transparencia y apertura, se apunta a abrir canales de comunicación que faciliten la incorporación de aportes de agrupaciones, organizaciones, profesionales, especialistas y de la ciudadanía en general.

Entre las actividades previstas para la recopilación de insumos se incluyen, como mínimo las siguientes:

- a) Presentación de estudios técnicos disponibles o a realizar ante la comisión: Esto incluye la presentación de estudios de proyecciones actuariales, de equilibrio individual, de alternativas de reforma u otros que sean pertinentes.
- b) Audiencias para recibir aportes de organizaciones o colectivos interesados.
- c) Aportes de la ciudadanía: recepción de propuestas o inquietudes de particulares o colectivos, vía web.
- d) Evaluación de la necesidad de contar con nuevos datos, estudios, y/o actualización de estudios ya existentes.
- e) Participación de expertos o referentes.

Los insumos a recoger estarán en línea con el alcance establecido en el art 14 de la Ley 20.140 y se articularán en base a cuatro grandes ejes de análisis: sostenibilidad y financiamiento, equidad, cobertura y suficiencia.

3) Análisis de diagnóstico y recomendaciones

A partir de las actividades previstas en el punto anterior, realizar un análisis de la información presentada y la evaluación de posibles recomendaciones por parte de los representantes de los organismos que conforman la comisión.

4) Presentación de un documento detallando acuerdos y propuestas en minoría

Como síntesis de la discusión, elaboración de documento de la comisión en el que se refleje:

- la situación actual y proyectada de la CJPPU
- los acuerdos alcanzados en cuanto a diagnóstico y recomendaciones,
- posibles aspectos en que no se alcance el consenso los miembros de la comisión

C) Funcionamiento

La Comisión sesionará como mínimo con una frecuencia semanal y como máximo con una frecuencia quincenal. La CJPPU brindará el soporte y realizará las tareas de secretaría pertinentes.

En el marco de lo establecido por la Ley, se prevé un plazo para el trabajo hasta el 28 de marzo de 2026. Se pretende realizar la recopilación de insumos como máximo hasta el 28 de febrero. Asimismo, en caso de utilizarse la prórroga prevista por ley, se extendería como máximo hasta el 28 de mayo de 2026.

La Presidencia de la comisión será ejercida por el MTSS. La comisión podrá sesionar con la presencia de la mayoría simple de sus integrantes. Sus decisiones se adoptarán preferentemente por consenso y, de no obtenerse el mismo, por mayoría simple de presentes. De existir empate, el presidente de la Comisión tendrá voto dirimente.