



COMPARECENCIA CJPPU ANTE COMISIÓN ESPECIAL DE DIPUTADOS PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE CREA EL SISTEMA PREVISIONAL COMÚN

28/2/2023

En lo que refiere a los impactos actuariales de la reforma planteada por el proyecto de ley que crea el Sistema Previsional Común, a estudio de esta Comisión, el 21/07/2022 el Directorio de la Caja aprobó la realización de un llamado para incorporar al Modelo actuarial de la Institución diversas funcionalidades, entre ellas la de permitir evaluar estos impactos sobre el régimen administrado. Dicho llamado se adjudicó el 22/09/2022 a la Consultora CINVE, habiéndose comenzado los trabajos en octubre del 2022. En el marco de los plazos previstos en el contrato se estima que los trabajos culminarían en el primer semestre de 2023.

Ahora bien, antes de ingresar a los planteos concretos por el tema que hemos sido convocados, nos parece necesario poner en conocimiento las acciones que el Directorio ha venido considerando a fin de atender la situación financiera de la Caja.

Desde fines del 2021 el Directorio se abocó al estudio de diversas medidas cuya implementación requería la promoción por parte de la Caja de diferentes cambios legales.

Con este fin solicitó a los servicios técnicos de la Institución la cuantificación de su impacto económico-financiero y actuarial a través de diferentes escenarios puestos a consideración, bajo un régimen similar al de la Ley vigente.

En mayo de 2022, el Poder Ejecutivo convocó a la Caja a integrarse a un grupo de trabajo conformado por autoridades de ésta, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con el propósito de estudiar y presentar a la brevedad posible medidas que se plasmarán en un anteproyecto de Ley, para que el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades, lo eleve al Poder Legislativo para su discusión y aprobación.

El 15/09/2022 el Directorio resolvió enviar la última proyección realizada por los servicios técnicos de la Institución, al mencionado grupo de trabajo y solicitar al Poder Ejecutivo que realice una asistencia financiera a la Institución a efectos de mejorar su flujo de fondos.

Las principales medidas consideradas con impacto financiero en el corto plazo refieren:

- al aumento de la tasa de aportación de los afiliados activos a un 19% del sueldo ficto de la categoría que les corresponda,
- la creación de una contribución pecuniaria a cargo de los jubilados y pensionistas,
- y un aumento a determinados gravámenes establecidos en el Artículo N° 71 de la Ley 17.738

Adicionalmente, se proponen entre otros cambios paramétricos, elevar a 65 años la edad mínima requerida para configurar causal jubilatoria común, calcular el sueldo básico de jubilación en base al promedio mensual de los sueldos fictos correspondientes a los dieciocho últimos años de actividad y considerar una etapa de transición para quienes están próximos a adquirir dicha causal más corta que la prevista en el proyecto a estudio del Parlamento.



El 22/12/2022 el Directorio culminó el tratamiento del articulado del anteproyecto de modificaciones a su ley orgánica referidos a los cambios antes enunciados, habiéndolo remitido al Poder Ejecutivo el 29/12/2022. Se espera que se efectivice su aprobación durante el primer semestre del ejercicio 2023.

Yendo ahora al tema específico por el que hemos sido convocados, esto es los contenidos del Proyecto que crea el Sistema Previsional Común, se realizan los siguientes planteos:

1) Plazos de vigencia previstos para los cambios.

Desde diciembre de 2022 los servicios de la Caja se encuentran abocados a estudiar el proyecto, a efectos de prever los cambios a implementar y los plazos necesarios para esto. El mismo cambia en forma sustancial el modelo vigente, debiendo adaptarse la totalidad de los procesos asociados a la atención al público, liquidación de beneficios, cobranza y distribución de aportes y requerimientos de áreas de apoyo como informática, administrativo-contable y asesorías técnicas. Asimismo, a efectos de la implementación de los cambios y la atención al público se requiere capacitar a la totalidad del personal en los cambios dispuestos por el proyecto.

En base a la planificación realizada, partiendo de la base de no deteriorar la calidad del servicio a los afiliados -por ejemplo, tiempos de atención y liquidación de beneficios-, **se estimó que la Caja no está en condiciones de implementar los cambios planteados por el proyecto -con vigencia inmediata- antes del 31/07/2023, y que requeriría que el plazo de vigencia de los cambios que rigen a partir de los 180 días, se contasen a partir de esta fecha.**

Los plazos antes mencionados se estimaron suponiendo que el proyecto que se aprobaría no tendría cambios sustanciales en cuanto a la implementación operativa, respecto del proyecto con el que están trabajando los servicios de la Caja (texto aprobado en la Cámara de Senadores).

2) Potestades para acceder a información necesaria para el cumplimiento de disposiciones del Proyecto

En el marco de diversos cambios que prevé el proyecto como, por ejemplo en el régimen pensionario, será necesario para su implementación intercambiar y acceder a información de diversos organismos previsionales y otros. A estos efectos, la Caja requeriría modificar sus potestades en términos de acceso a información. **Se propone un artículo con la siguiente redacción:**

“La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, en su calidad de Administración regida por el Código Tributario, podrá requerir información al Banco de Previsión Social, a la Dirección General Impositiva y demás organismos públicos estatales y no estatales, con relación a sus afiliados y empresas contribuyentes, sin que rija a ese respecto el secreto establecido en el art. 47 del Código Tributario y sin que se requiera para ello el consentimiento de los titulares de los datos requeridos. Tampoco regirá dicho secreto con relación a la información que la Caja deba necesariamente proporcionar a los agentes de



recaudación para el cumplimiento de los procesos de cobranza de las prestaciones legales de carácter pecuniario y cualquier otra obligación establecida a su favor”.

3) Ámbito subjetivo de inclusión.

El **art. 3, numeral 3** del Proyecto establece que no corresponde inclusión obligatoria y afiliación a más de una entidad por un mismo vínculo dentro o fuera de la relación de dependencia, lo que se advierte como una afectación (derogación tácita) del inciso final del art. 43 de la Ley 17.738.

A su vez, en el **art. 323** del proyecto se prevé el mecanismo de “recalificación jurídica”, lo que en la práctica supondrá una discusión entre la Caja y el BPS –previéndose la vía recursiva pertinente y notificación a la Agencia Reguladora– con participación del interesado y eventual acción jurisdiccional.

Por otra parte, en el **art. 245** del proyecto expresamente se prevé que son contribuyentes al BPS los directores, administradores, integrantes de órganos de administración, directorios etc. de sociedades.

Cabe recordar que el actual inciso final del art. 43 de la ley 17.738 establece que “El ejercicio de la profesión para terceros puede ser individual o, repartiéndose los beneficios que de ello provengan, en sociedad con otros profesionales o no profesionales o en cooperativas de profesionales, sin perjuicio de las afiliaciones a otros institutos de seguridad social que pudieran corresponder”. Ello implica que actualmente los profesionales que integran sociedades cuyo giro se vincula al ejercicio profesional deben efectuar aportes a la Caja, además de los que puedan realizar al BPS por su actividad como socios, directores, etc. La norma proyectada en el art. 3 numeral 3 incide en estas situaciones, al indicar que no corresponde inclusión obligatoria y afiliación a más de una entidad por un mismo vínculo dentro o fuera de la relación de dependencia, y en la medida que por el art. 245 quedarían como contribuyentes del BPS, implicará la pérdida de este ingreso para la Caja o al menos una discusión previa sobre la inclusión de la actividad con el otro organismo previsional involucrado.

En conclusión, para solucionar este punto se sugiere la eliminación del numeral 3) del artículo 3) del Proyecto.

4) Condición de ingreso al mercado laboral para los afiliados que ingresan al sistema mixto

El **art. 14** establece que las disposiciones del Sistema Previsional Común relativas al primer pilar (Título III), y al segundo pilar (Título IV) se aplicarán a las personas que ingresen al mercado de trabajo a partir de la fecha establecida en el numeral 4) del art.6°, cualquiera sea su afiliación jubilatoria.

En el caso de la Caja Profesional el ingreso al mercado de trabajo debería asimilarse a la condición de egreso o habilitación para ejercer la profesión, por lo que se propone el siguiente agregado al inciso 3° in fine, del referido art.14:



“A los efectos de esta ley, en el ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios -exceptuando a quienes ingresen como empleados de la misma- se entiende que el ingreso al mercado de trabajo opera al momento del egreso o habilitación profesional en el caso de los títulos universitarios que la requieren”.

5) Aportes personales y su consideración en el cálculo de la prestación para afiliados que ingresen al mercado laboral a partir de 180 días posteriores a la entrada en vigencia de la ley (aplicación del Sistema Mixto Común).

El Proyecto extiende el sistema mixto vigente para el régimen general a todos los Institutos. En el mismo, la aportación es obligatoria -para trabajadores dependientes- por el 15% de los ingresos inferiores a \$ 215.179.

El **art. 22, numeral 3** establece que el producido de las alícuotas de aportación personal que a la fecha de vigencia de la ley supere el 15%, así como los aportes personales por la materia gravada que superen los \$ 215.179 (numeral 4) “constituirán recursos financieros de las respectivas entidades”.

El **art. 44**, referido al Sueldo Básico Jubilatorio establece que éste se calculará como “el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los veinticinco años de mayores asignaciones computables correspondientes al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, en la proporción que corresponda a dicho régimen, sin incluir el aporte personal complementario previsto en el numeral 3 del artículo 22 de la presente ley.”

Los aportes que exceden del 15% no se estarían considerando en el cálculo del beneficio del régimen de solidaridad intergeneracional -administrado en este caso por la CJPPU-.

Corresponde aclarar que si bien la Caja ampara en su mayoría trabajadores independientes, para quienes la tasa de aportación en BPS es de 22,5%, esta tasa se aplica sobre fictos inferiores a los que rigen en la Caja y las reglas para el cambio entre los diferentes niveles son diferentes. Asimismo, ampara a sus empleados que son trabajadores dependientes cuya tasa de aportación personal continuaría siendo superior a 15%, para el total de sus remuneraciones.

Por otra parte, el diseño del financiamiento a cargo de la Caja cuenta, desde sus inicios, con aportes indirectos que sustituyen los aportes patronales, inexistentes en el caso de la actividad profesional libre.

6) Monto máximo de jubilación y subsidio transitorio por incapacidad parcial (STIP) para los afiliados que están comprendidos en el pilar de ahorro individual

En el **art. 51**, se determina el monto máximo de jubilación y STIP aplicable a los afiliados que **no** estén comprendidos en el pilar de jubilación por ahorro individual obligatorio, y que configuren causal jubilatoria una vez finalizado el período de convergencia de regímenes.



Según lo que establece dicho artículo el máximo “será el aplicable a la fecha de vigencia de la presente ley (numeral 1) del artículo 6°) en el respectivo ámbito de afiliación”, por lo que sería equivalente al 82,5% del Sueldo Ficto de 10° Categoría, al igual que en la actualidad. A valores de 2022 dicho tope ascendía a \$ 118.549.

En el **art.46, literal I)**, referente a la tasa de adquisición máxima, surgiría de la redacción la intención de fijar un tope a la prestación a pagar por el pilar de solidaridad intergeneracional del Sistema Previsional Común, en tanto prevé: “La tasa de adquisición de derechos correspondiente multiplicada por el número de años de servicios computados no podrá exceder del 85% (ochenta y cinco por ciento), quedando limitada a ese guarismo cuyo resultado no podrá superar los valores resultantes de la aplicación del artículo 51, en la proporción del aporte personal correspondiente al primer pilar del Sistema Previsional Común (artículo 22, numerales 1 y 2)”.

La redacción resulta confusa, dado que el literal refiere a la tasa de adquisición máxima y parecería que se pretende limitar una asignación de jubilación (o sea el resultado de aplicar al sueldo básico jubilatorio la tasa de adquisición) que queda relacionada -por la redacción- con un porcentaje. Sería conveniente cuando se refiere a “cuyo resultado” referir a “La asignación resultante”.

Adicionalmente, la asignación de jubilación máxima se relaciona al tope del art. 51 en la proporción del aporte personal correspondiente al primer pilar, refiriéndose al art. 22, resultando un prorrateo respecto a la tasa de 15% (vigente para BPS). De esta manera en la Caja la asignación máxima sería el resultado de aplicar al tope dispuesto en el art.51 el 66,66% (10%/15%). Pero la tasa de aportación en la CJPPU es superior (actualmente de 16,5%), así como la porción de la misma que para ingresos de hasta \$ 107.589 se aporta a la Institución.

Aun considerando sólo la distribución de aportes por ingresos de hasta \$ 107.589 -que son los referidos en los numerales 1) y 2) del art. 22- podría establecerse que en el caso de las Cajas Paraestatales el prorrateo se realice considerando la proporción del aporte que corresponde al régimen administrado por el pilar de solidaridad intergeneracional en cada Instituto, en relación a la tasa de aporte personal total.

7) Jubilación por incapacidad y subsidio transitorio por incapacidad parcial

El **art. 6, numeral 3)** relativo a la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones referidas a la jubilación por incapacidad total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial establece que el régimen aplicable se determinará “en función de la fecha en que sea solicitada la cobertura cualquiera fuera la oportunidad de ingreso al mercado de trabajo de la persona afiliada de que se trate”.

Con esta redacción podría darse que a afiliados con fechas de causal de incapacidad anteriores a la vigencia, en la medida que la soliciten a posteriori de ésta, les sea aplicable el régimen nuevo, aunque la incapacidad se haya generado con anterioridad. En la actualidad se considera fecha de causal y no fecha de solicitud para determinar el régimen aplicable.



A efectos de contemplar lo señalado, se sugiere la siguiente redacción del numeral 3) del artículo 6):

“Disposiciones relativas a jubilación por incapacidad total y subsidio transitorio por incapacidad parcial: las disposiciones relativas al primer pilar del Sistema Previsional Común correspondientes a estas prestaciones, entrarán en vigor a partir de la fecha prevista en el numeral 1) de este artículo. El régimen aplicable se determinará en función de la fecha de configuración de la causal de la cobertura que se solicita cualquiera fuere la oportunidad de ingreso al mercado de trabajo de la persona afiliada de que se trate”.

El **art. 49** relativo al subsidio transitorio por incapacidad parcial, prevé que se regula “conforme los requisitos establecidos por la legislación vigente al momento indicado en el numeral 1) del artículo 6° de la presente ley, en cada una de las entidades gestoras”. Asimismo, establece que “podrán acceder a este subsidio las personas afiliadas siempre que no reúnan los requisitos de edad y cómputo de servicios para configurar causal jubilatoria normal o, en su caso, hasta que los reúnan”.

En la medida que en la Caja existen subsidios por incapacidad temporal y gravidez (artículo 93 de la Ley 17738), que se diferencian de los subsidios por incapacidad no definitiva (artículo 92 de la referida Ley), corresponde el siguiente comentario:

Resulta necesaria una aclaración sobre si quedan excluidos de esta disposición los subsidios por incapacidad temporal y gravidez previstos en la ley 17.738 (en ese caso se entiende necesario incluir una redacción que lo establezca expresamente), ya que de lo contrario no podrían otorgarse si el afiliado configura causal jubilatoria normal, lo que implicaría una importante restricción. Una redacción que tuviera en cuenta esto podría ser incorporar el siguiente inciso al art. 49 del proyecto:

“En el ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios esta disposición se aplicará al subsidio por incapacidad no definitiva previsto en el artículo 92 de la Ley 17.738, no alcanzando a los subsidios por incapacidad temporal y gravidez”.

Adicionalmente, se podría prever la aplicación del régimen actualmente vigente en caso que el afiliado que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encontrare en goce de subsidio transitorio por incapacidad parcial y esa incapacidad deviene en causal de jubilación por incapacidad, salvo que el calculado en base a la presente modificación le resultare más favorable. De ser así podría incorporarse al art. 48 el siguiente inciso:

“En el caso de afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios que a la fecha prevista en el numeral 1) del artículo 6° de la presente ley se encuentren en goce de subsidio por incapacidad temporal o no definitiva, y esa incapacidad se transformara luego en causal de jubilación por incapacidad, se aplicará el mismo régimen legal por el que dicho subsidio fue otorgado”.

8) Cómputos por hijo y beneficios por maternidad

El **art. 43** del proyecto refiere al cómputo ficto por hijo nacido con vida o que se haya adoptado siendo este menor o discapacitado, estableciéndose que lo dispuesto en dicho



artículo rige a partir de la vigencia de la ley para las personas afiliadas al BPS y Servicios de Retiro Militar y Policial.

Para el caso de las Cajas Paraestatales, y particularmente la CJPPU se establece que éstas **“podrán disponer la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo en sus respectivos ámbitos de afiliación, en forma total o parcial.** Dentro del plazo de un año desde la fecha de vigencia prevista en el inciso anterior deberán presentar al Poder Ejecutivo informe con los fundamentos de la decisión adoptada”.

Los cálculos fictos por cuidados en tanto beneficios de género deberían ser aplicables a todas las personas abarcadas por el Sistema Previsional Común, asegurándose su financiamiento a los diferentes Institutos.

9) Cambios en la acumulación de servicios

En los **arts. 80 a 86** se disponen varios cambios a las reglas de acumulación de servicios vigentes. En particular:

- **art. 81:** dispone un procedimiento específico para servicios simultáneos no acumulados, donde se generaría derecho a una prestación si se cuenta con 70 años de edad o más, sin mínimo de años de servicios. Este beneficio parcial es incompatible con actividad laboral amparada por la misma afiliación jubilatoria y entrará en vigencia a partir del 01/01/2033;
- **art. 84:** dispone que afiliados ya jubilados podrán acumular servicios posteriores si cuentan con 70 años de edad, sin mínimo de años de servicios; y
- **art. 86:** establece que lo dispuesto por en arts. 81 y 84 podría ser aplicado por la Caja en forma total o parcial, en función de una resolución de su Directorio. En caso de no aplicarse el artículo establece la necesidad de reexaminar la situación periódicamente.

Esta redacción del art. 86 no estaba en la redacción original del proyecto que se trató en la Comisión Especial de la Cámara de Senadores, donde la Caja planteó que los cambios en acumulación de servicios, favorables para los afiliados, podrían impactar en aumento de los egresos a mediano y largo plazo para la Caja en relación a la situación vigente, por lo que se requeriría financiamiento para los mismos.

Posteriormente a la comparecencia en el Senado, y a una reunión mantenida con representantes del Poder Ejecutivo, surge la fórmula dispuesta por el art. 86 lo que redundaría en la posibilidad de que los afiliados de la CJPPU resulten excluidos de lo dispuesto por los arts. 81 y 84. En tanto se converge a un Sistema Previsional Común, estos artículos deberían ser aplicables a todas las personas abarcadas por el mismo, asegurándose su financiamiento a los diferentes Institutos.

10) Requerimientos sobre el nivel de reservas

En el **art. 298** se establece que dentro de los 180 días de vigencia de la ley, las Cajas Paraestatales deberán presentar los instrumentos técnicos de valuación (conforme lo establecido en el art. 293), previéndose además que el nivel de reservas resultante “constituirá la línea de base de reservas de cada entidad, la que deberá mantenerse y en su caso



recomponerse"... "si dicha línea de base implicara que el nivel de reservas no cubre por lo menos una vez sus egresos anuales totales podrá requerirse un plan de recapitalización".

En ese sentido se advierte que actualmente, las reservas financieras de la Institución llegan a cubrir aproximadamente un tercio del presupuesto anual de egresos totales, mientras que las reservas totales cubrirían la mitad del mismo.