



## **ASOCIACIÓN de AFILIADOS de la CAJA de JUBILACIONES y PENSIONES de PROFESIONALES UNIVERSITARIOS**

La **Asociación de Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios**, pone en conocimiento a la opinión pública del documento preparado para entregar a los legisladores con las consideraciones más importantes respecto al proyecto de modificación de la Ley Orgánica de la Caja Profesional.

Hemos mantenido reuniones con distintos representantes políticos, con el objetivo de exponer nuestras opiniones y preocupaciones.

A continuación, detallamos las fechas y los nombres de las personas con quienes hemos tenido reuniones hasta el momento:

**28/9 Senadora Sandra Lazo (FA)**

**2/10 Diputados: Gustavo Zubía (P. Colorado) y Felipe Carballo (Frente Amplio)**

**3/10 Senador Guido Manini Ríos (Cabildo Abierto)**

**4/10 Diputados: Sylvia Iburguren y Gustavo Olmos (Frente Amplio)**

**5/10 Diputado Eduardo Lust y Bancada Diputados del Frente amplio**

**10/10 La Comisión de Legislación del Trabajo y Seguridad Social quien recibió a los representantes de nuestra Asociación, Dres. Graciela Zaccagnino y César Pérez Novaro**

Además, estamos trabajando en conjunto con otras gremiales profesionales, con el fin de fortalecer nuestras acciones.

**Estamos comprometidos con la defensa de nuestros derechos!!**



# ASOCIACIÓN de AFILIADOS de la CAJA de JUBILACIONES y PENSIONES de PROFESIONALES UNIVERSITARIOS

Personería Jurídica aprobada por el PE el 24/11/1964

## DE LA ASOCIACIÓN DE AFILIADOS A LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS, A LOS SRES. LEGISLADORES:

El reciente ingreso al Parlamento del proyecto de modificación de la Ley orgánica de la Caja Profesional, y teniendo en cuenta la escasez de tiempo existente para su tratamiento en profundidad, determinan que esta Asociación haga llegar a Uds. sus principales consideraciones y discrepancias que la propuesta le merece.

### 1- IASS

Como su nombre lo indica, se trata de un Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social, y desde el momento que nuestro instituto previsional forma parte de dicho grupo, entendemos que lo que se recauda por aporte de los profesionales debe ser dirigido a la asistencia del mismo.

Año 2021: \$ 1.309.859.560

Año 2022: \$ 1.421.056.499

En ambos casos se trata únicamente, del monto retenido por la Caja de Jubilaciones de Profesionales, a sus afiliados pasivos. A estas cantidades se debe sumar el aporte por reliquidación de aquellos profesionales que tienen otra prestación.

Esta posibilidad cumpliría con el doble propósito de amortiguar el déficit de nuestra Caja y cumplir con el aporte que establece el artículo 67 de la Constitución **“Las prestaciones previstas en el inciso anterior se financiarán sobre la base de: A) Contribuciones obreras y patronales y demás tributos establecidos por ley. Dichos recursos no podrán ser afectados a fines ajenos a los precedentemente mencionados, y B) La asistencia financiera que deberá proporcionar el Estado, si fuera necesario.”**

A tales efectos solicitamos a los Señores Legisladores la inclusión en el proyecto de reforma de la ley orgánica de Caja Profesional, de un artículo que establezca que las sumas recaudadas por Caja Profesional en concepto del IASS abonado por sus afiliados pasivos, se destine a cubrir el déficit financiero de la misma hasta que el mismo sea saneado totalmente.

### 2- CONTRIBUCIÓN PECUNIARIA DE LOS PASIVOS (Art. 7)

Rechazamos lo que constituye una **rebaja encubierta de las pasividades y afecta los derechos adquiridos** de quienes gozan prestaciones asignadas en el momento del retiro profesional y luego de haber cumplido con todos los aportes que la ley les ha exigido.

Esta “contribución” constituye una nueva aportación sobre el mismo monto afectado por el IASS, hecho **claramente inconstitucional**, ya que debería estar autorizado expresamente en nuestra Carta magna.

Recordamos que en el 2016 ya se aplicó un descuento a los pasivos que consistió en rebajar 10% la tasa de remplazo, quitar beneficio de salud y \$5000,00 de aguinaldo, con el agravante de que se hizo con efecto retroactivo. En febrero de 2022, se aplicó una nueva rebaja del 2,5% y 3% respectivamente a jubilaciones anteriores a 2008 y en el 2023 volvemos a cargar en ellos la responsabilidad de un salvataje que no es tal. Proponiendo una nueva rebaja de las pasividades actuales y futuras en un promedio de un 8%.

Destacamos que esta rebaja se aplica a personas que no tienen ya posibilidades de mejorar sus ingresos, y que, en muchos casos, por razones de salud, ven incrementados significativamente sus gastos.

### **3- ASISTENCIA DEL ESTADO (ART. 10)**

Asistencia que sería otorgada recién en el 2025, fecha en que se habrán agotado las reservas de la Caja, y se establece que será en un monto similar al que se recaude por aumento del aporte de los activos. Monto que, seguramente no será el deseable, si se tiene en cuenta la muy probable disminución de aportantes voluntarios y de profesionales que no puedan cumplir con los aportes que se proponen.

Y en este punto lo más novedoso es que la supuesta asistencia del Estado queda condicionada a dos hechos: por un lado, es que el Estado asistirá a la Caja una vez por año cada vez que se ajuste la tasa de aportación de activos sobre fictos. Y el otro punto de esta supuesta asistencia es que en realidad como dice la norma citada, el monto de esa asistencia no podrá superar el equivalente de la recaudación anual que produzca el aumento de la tasa de aportes sobre fictos.

Al interpretar esta “asistencia” con la exposición de motivos, encontramos que: el aumento del 1% del aporte de los activos se estima aumentará en \$530 millones de pesos anuales la recaudación de la Caja. Y tal como surge del art.10 del proyecto ese es el tope máximo que podrá asistir anualmente el Estado a Caja Profesional, con un tope de \$1.855 millones de pesos desde el 2025 al 2036. Y si comparamos este monto con el IASS aportado por los pasivos de nuestra Caja en un año (2022), que fue de \$1421 millones, concluimos que la ayuda desde 2025 a 2036(11 años) será equivalente a algo más de un año de aporte de IASS, lo que la hace claramente insuficiente.

Y como dijimos todo condicionado al aumento de la tasa de aportes de activos en similar monto.

Entendemos que no es esta la asistencia que debe brindar el Estado, de acuerdo a lo que establece el artículo 67 de la Constitución, en función, además, de la responsabilidad que le corresponde al Poder Ejecutivo al contar con dos representantes, pagos por la Caja, que integran el Directorio de la misma y han sido copartícipes de una gestión que ha tenido como resultado la situación a la que hoy nos enfrentamos

### **4- ACTUALIZACIÓN DE LOS APORTES POR CONCEPTO DE ARTÍCULO 71**

Teniendo en cuenta el desfasaje existente entre IPC/IMS, índice este último por el que se ajustan las prestaciones apoyamos el ajuste de aportes del ar.71 por el mismo índice que las prestaciones.

Fijar y controlar los aportes de aquellas profesiones que, habiendo ingresado a la Caja, aún no aportan por dicho concepto.

### **5- INGRESO DE TODAS LAS PROFESIONES COMO APORTANTES A LA CAJA**

Entendemos que se deben integrar más profesiones de las que actualmente integran su colectivo, estableciéndose además los aportes indirectos correspondientes por el artículo 71.

## **6- AUMENTO DE LA BASE DE APORTANTES**

Todos los profesionales que trabajen en función de su título profesional, deben integrarse como aportantes a la Caja, independientemente de cuál sea su forma de ejercer la profesión, es decir libre ejercicio o ejercicio profesional dependiente. Sería de aplicación para aquellos que se reciban luego de la aprobación de la reforma en cuestión y es una opción real para mejorar los ingresos del instituto

## **7- INGRESO OBLIGATORIO AL SISTEMA DE AFAPS. (LEY 20.130)**

Constituirá un nuevo menoscabo a los ya deficientes ingresos de la Caja profesional. En efecto una parte importante de los aportes de los activos se sustraen de Caja Profesional y se direccionan a una AFAP. En este sentido, lo que establece el art. 259 de la ley 20.130 de que nuestra Caja recibirá, con cargo a rentas generales una compensación por reducción de ingresos asociada a la transición hacia el régimen mixto previsto en dicha ley, no es más que un adelanto del pago de futuros tributos que realiza nuestra Caja. En efecto los incisos segundo y tercero de la norma citada establecen que, en realidad el Estado nunca devolverá esas sumas, sino que serán compensadas con otros tributos o recursos que la Caja recaude en nombre del Estado.

En definitiva, nuestra Caja en situación deficitaria es obligada a financiar una transición adelantando al Estado el pago de futuros tributos.

Interpretada esta norma junto con la "asistencia" del art.10, deja en forma clara e indubitable que ni habrá asistencia del Estado, ni habrá devolución por parte del Estado de los aportes que la Caja deberá dirigir a las AFAPS. Todo lo cual nos conduce pacíficamente al rechazo de la propuesta.

En CONCLUSION: Proponemos una vez más una solución mucho más sencilla y eficaz que la compleja y costosa propuesta: Que se incluya en el proyecto una disposición por la cual el IASS recaudado por Caja Profesional, quede en la Caja hasta que se solucione la situación financiera de la misma.

Que se respeten los derechos adquiridos de activos y pasivos.

Nuestra Caja ha sido objeto de una clara discriminación en el tratamiento de sus necesidades y los profesionales sometidos a una campaña de desprestigio, a través de la cual se ha hecho creer a la población que, no sólo somos privilegiados, sino que nuestra carrera y nuestras pasividades nos las paga la sociedad, conceptos totalmente falsos.

## Análisis de la financiación de la CJPPU en el Proyecto de Reforma del Poder Ejecutivo

### **1.- La financiación de la seguridad social de los profesionales universitarios.-**

**1.1 Régimen contributivo.-** El literal A) del inciso 3º del artículo 67 de la Constitución prevé que la financiación de la Seguridad Social se realice en base a contribuciones especiales de seguridad social de los afiliados activos y demás tributos establecidos por ley.

Por lo tanto, debe afirmarse que el sistema de seguridad social uruguayo es de carácter contributivo pues se financia mediante los aportes de la especie tributaria contribuciones especiales de seguridad social, que se hallan informadas por el principio del beneficio económico particular de los contribuyentes, recursos financieros que deben estar destinados exclusivamente a los órganos que pagan las asignaciones jubilatorias y pensionarias.

La Constitución prevé una financiación complementaria referida a los demás tributos que establece la ley, esto es, mediante tributos exclusivamente. Debe tenerse en cuenta que solo el Estado puede exigir el pago de tributos<sup>1</sup> y que la Constitución exige que éstos se hallen afectados al cumplimiento de los fines de la Seguridad Social.

Por lo tanto, la financiación de la Seguridad Social es de carácter exclusivamente tributario, lo que no encuadra a la prestación pecuniaria a cargo de pasivos prevista en el Proyecto del Poder Ejecutivo, cuyo sujeto activo acreedor es una persona pública no estatal que no es el Estado.

**1.2 Régimen contributivo a la CJPPU.-** Las contribuciones especiales de seguridad social son una especie tributaria que se halla informada por el principio del beneficio económico particular<sup>2</sup>, y que se organizan en base a: **a)** contribuciones obreras que en el caso refieren a los trabajadores profesionales activos que resultan gravados por aportes mensuales directos a la CJPPU<sup>3</sup>; **b)** las contribuciones patronales que gravan a los clientes o a los que requieren el desarrollo de la actividad profesional, que resultan gravados por aportes indirectos denominados timbres abonados en cada oportunidad que se verifican cada una de las prestaciones de carácter profesional<sup>4</sup>; los demás tributos establecidos por ley, refieren al aporte de los jubilados y pensionistas profesionales que es efectuado por el IASS, cuyo producido total no se halla destinado a la CJPPU como constitucionalmente corresponde, sino al BPS<sup>5</sup> lo que incumple el destino preceptuado en el artículo 67 inciso 3º literal A) de la Constitución.

**1.3 Sistema de Seguridad Social.** El sistema constitucional de seguridad social se halla integrado por diversos organismos tanto estatales (BPS, Caja Militar de Seguridad Social, Caja Policial de Seguridad Social) como por personas públicas no estatales (Caja Bancaria de Seguridad Social, Caja Notarial de Seguridad Social y Caja de Profesionales Universitarios de Seguridad Social) todos los que cubren los fines de cobertura de los riesgos, provenientes de accidentes, enfermedad, invalidez, desocupación forzosa, etc y a sus familias, en caso de muerte, la pensión correspondiente, todo lo que configura el beneficio económico particular de los contribuyentes<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Código Tributario, artículo 10.

<sup>2</sup> Código Tributario, artículo 13.

<sup>3</sup> Ley 17.738 artículo 58.

<sup>4</sup> Ley 17.738 artículo 71.

<sup>5</sup> Ley 18.314 artículo 14.

<sup>6</sup> Constitución de la República, artículo 67, inciso 1º.

Tal como se desprende del literal A) del inciso 3º del artículo 67 de la Constitución, todos esos recursos tributarios deben estar afectados a cada uno de los organismos pagadores de las jubilaciones y pensiones para el cumplimiento de los fines establecidos en los incisos precedentes de esta norma constitucional.

Por lo tanto, debe señalarse que esta disposición constitucional preceptiva de la afectación de la recaudación del IASS de los contribuyentes pasivos de la CJPPU se ha eludido en el caso del IASS recaudado por la CJPPU que se halla destinado al BPS que no es el organismo que paga sus jubilaciones.

**1.4 Afectación del IASS al BPS.-** La ley que creó el IASS pretendió asistir financieramente al BPS que es el organismo que cubre la seguridad social de los trabajadores en relación de dependencia, con aportes de las jubilaciones y pensiones que superaran el mínimo no imponible, para financiar con esos recursos genuinos, el déficit que afectaba al BPS, que hasta ese momento era cubierto con la asistencia financiera del Gobierno Central<sup>7</sup>.

En la época de aprobación del IASS en el 2008 la CJPPU era una persona pública no estatal superavitaria, lo que le permitió mejorar los beneficios que otorgaba a sus jubilados y pensionistas. Esa situación comenzó a deteriorarse en los últimos años, donde los recursos que obtiene no cubren los egresos, debiendo utilizar las reservas, pues los resultados operativos son negativos desde el año 2020<sup>8</sup>. Para ello es necesario afectar esta recaudación a la CJPPU.

La CJPPU mantiene una buena relación de 3.3 activo-pasivo por lo que actual situación puede enderezarse mediante la redirección de parte de la recaudación íntegra del IASS que es retenido directamente por la CJPPU a los jubilados y pensionistas gravados con este impuesto.

La cuantía de esta redirección equivale aproximadamente a los montos que fueron calculados por la CJPPU de la recaudación de la prestación pecuniaria a cargo de los jubilados y pensionistas en el proyecto del Poder Ejecutivo.

**1.5 Proposición de artículo.-** Se puede proponer este artículo para proceder a la redirección de la recaudación del IASS a la CJPPU.

Artículo .- A partir de la vigencia de esta ley, la totalidad de lo retenido a sus jubilados y pensionistas por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios por concepto del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), creado por la ley 18.314 de 4 de julio de 2008, será destinado íntegramente al patrimonio de dicha persona pública no estatal, sin perjuicio de la asistencia financiera del Gobierno Central que sea necesaria.

Como la norma propuesta no es una exoneración tributaria, sino una modificación del destino legal de la recaudación del IASS, el legislador conserva intactas su iniciativa legislativa de principio, para modificar la afectación de la recaudación del IASS al amparo de lo establecido en la Constitución<sup>9</sup>.

**1.6 El principio de solidaridad intergeneracional.-** En la Exposición de Motivos se fundamenta la necesidad de la contribución de los afiliados pasivos como una forma de aliviar la carga financiera de los actuales afiliados activos y de las futuras generaciones, que de otra manera sería insostenible y podría alterar significativamente la relación entre la cantidad de activos y pasivos<sup>10</sup>.

El Poder Ejecutivo exige aplicar a los afiliados pasivos el principio de solidaridad intergeneracional en beneficio de los afiliados activos. La aplicación correcta de este principio es precisamente al revés, pues

---

<sup>7</sup> Constitución de la República, artículo 67, inciso 3º, literal B).

<sup>8</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, Nº IV) p. 6.

<sup>9</sup> Constitución de la República, artículo 67 inciso 3º literal A) y artículo 133 inciso 1º.

<sup>10</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, Nº VI) p. 11 y p. 112.

los afiliados pasivos fueron solidarios cuando fueron activos. El principio de solidaridad intergeneracional debe aplicarse siempre desde los activos hacia los pasivos.

**1.7 El hecho generador de la prestación pecuniaria en favor de la CJPPU.**- El aspecto material u objetivo gravará las jubilaciones tanto las vigentes como las futuras, que fueron determinadas conforme al Régimen Jubilatorio Anterior o en la proporción en la que dicho régimen resulte aplicable a los futuros jubilados profesionales<sup>11</sup>.

Esto quiere decir que quienes han obtenido una jubilación por el Régimen Jubilatorio Anterior, esto es, que ya son afiliados pasivos, se hallarán gravados por el 100% de la prestación de carácter pecuniario en favor de la CJPPU. Por el contrario, los que hoy son afiliados activos y que en el futuro se jubilarán con las nuevas reglas paramétricas de tasa de remplazo y sueldo básico jubilatorio, estarán gravados por dicha prestación pecuniaria exclusivamente en el porcentaje del Régimen Jubilatorio Anterior que se halle contenido en sus futuras jubilaciones. Si el porcentaje es 0% no estarán gravados por la prestación.

Del análisis del aspecto material u objetivo del hecho generador de la prestación pecuniaria en favor de la CJPPU, se desprende inequívocamente que no sólo opera como una nueva fuente de recursos directos para la CJPPU, provenientes de quienes accedieron al Régimen Jubilatorio Anterior, sino que constituye un instrumento utilizado para rebajar permanentemente los haberes jubilatorios que fueron otorgados con anterioridad a la vigencia de este proyecto de ley, y que fueron reconocidos y consolidados por actos jurídicos expresos individuales de la CJPPU.

Se pretende prácticamente recomponer estas jubilaciones que oportunamente fueron otorgadas en forma lícita, afectando los derechos adquiridos de los actuales pasivos, lo que vulnera la seguridad jurídica que el Estado debe garantizar<sup>12</sup>. Económicamente se pretende que las jubilaciones futuras que serán afectadas por las reducciones paramétricas arbitren con las jubilaciones que fueron otorgadas por el Régimen Jubilatorio Anterior.

La consolidación del haber jubilatorio dispuesta legalmente y reconocida por la CJPPU en un acto jurídico intangible que no debe ser modificado ni siquiera por una ley posterior para no afectar derechos adquiridos en ese acto.

La prestación pecuniaria a los pasivos jubilados por el Régimen Jubilatorio Anterior, innova estableciendo una política contraria al tradicional respeto de los derechos adquiridos en los diversos regímenes de seguridad social instaurados en el Uruguay, constituyendo una solución que no tiene precedentes. Esta pretensión incumple el rol estatal de garantizar los retiros adecuados a pasivos que cumplieron con todos los requisitos legales y aportes contributivos previstos en el ordenamiento jurídico para obtener el beneficio económico particular correspondiente a los aportes contributivos realizados, determinando el haber jubilatorio en un acto jurídico firme para las dos partes de esta relación jurídica (la CJPPU y el afiliado).

Esta rebaja de las jubilaciones profesionales contraría el principio de seguridad jurídica. Desde el punto de vista tributario, también contraría el principio de igualdad ante las cargas públicas, puesto que los pasivos que fueron jubilados por el Régimen Jubilatorio Anterior<sup>13</sup> resultan discriminados frente a los otros sectores comprendidos en la CJPPU.

---

<sup>11</sup> Proyecto de ley, artículo 7 literal A).

<sup>12</sup> Constitución de la República, artículo 7.

<sup>13</sup> Proyecto de ley, artículo 4.1 N° 1.

Las estimaciones de la CJPPU respecto del resultado de la rebaja de las jubilaciones y pensiones son del orden de 1.300 millones anuales en el período 2025 a 2029<sup>14</sup> que equivalen a la recaudación retenida por la CJPPU del IASS de los jubilados pasivos, sin considerar al complemento que los mismos realizan a la DGI cuando deben presentar declaración jurada.

**1.8 Superposición impositiva.**- Además de los principios constitucionales referidos en el numeral anterior, el Proyecto de ley al crear una prestación pecuniaria que aplica sus alícuotas a la misma base de cálculo del IASS, constituida por montos nominales correspondientes a las cédulas jubilatorias del Régimen Jubilatorio Anterior, tanto a las vigentes como a las futuras<sup>15</sup>, incurre en una superposición impositiva pues ya están alcanzados por el IASS<sup>16</sup>. Esa superposición impositiva está prohibida por la Constitución<sup>17</sup> en tanto recae sobre idéntica manifestación de capacidad contributiva, sin que se verifique la necesaria autorización constitucional expresa<sup>18</sup>.

## **2.- El aporte de todos los sectores de afiliados a la CJPPU.-**

**2.1** El Proyecto de ley invoca que la carga necesaria para sostener a la CJPPU se distribuya entre todos los actores involucrados, e incluso por la sociedad en su conjunto, para lograr una propuesta sostenible en lo posible a lo largo del tiempo<sup>19</sup>. Este objetivo no se cumple porque la carga económica no se distribuye ni de acuerdo con la Constitución ni de conformidad con la equidad.

**2.2** Desde el punto de vista jurídico constitucional, a los pasivos que ya contribuyen con el IASS, el Proyecto del Poder Ejecutivo le superpone la prestación pecuniaria a favor de la CJPPU, que no es un tributo y que grava la misma capacidad contributiva de los jubilados y los pensionistas gravados por IASS.

El constituyente pretendió proteger los ingresos reales de los jubilados y pensionistas para mantener su poder adquisitivo, pues ordenó ajustar las prestaciones de jubilación y de pensión, que son abonadas por la CJPPU según la variación del Índice Medio de Salarios, en las mismas oportunidades en que se verifiquen los aumentos en las remuneraciones de los funcionarios públicos<sup>20</sup>.

Por ello la rebaja de las jubilaciones y pensiones profesionales propuesta en el Proyecto del Poder Ejecutivo constituye un instrumento que burla la garantía constitucional, la voluntad expresada del 80% de la población en 1989, que aprobó el plebiscito celebrado ese año y también el principio que prohíbe la superposición impositiva.

**2.3** Desde el punto de vista económico de la equidad, con la prestación pecuniaria propuesta, los pasivos jubilados por el Régimen Jubilatorio Anterior que ascienden a 13.596 y los pensionistas que ascienden a 5.223, pasan a soportar el mayor peso de la financiación de la reforma, tal como se desprende del examen comparativo entre las alícuotas progresivas por clase de la prestación pecuniaria, que son similares al Impuesto a los Sueldos que fue instaurado por el Gobierno de facto en la década del 80, que alcanza hasta

---

<sup>14</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, N° VI) p. 12.

<sup>15</sup> Proyecto del Poder Ejecutivo, artículo 7.

<sup>16</sup> Ley 18.314, artículo 2.

<sup>17</sup> Constitución de la República, artículo 298 N° 1.

<sup>18</sup> RODRIGUEZ VILLALBA, Gustavo: *“La potestad tributaria de los Gobiernos Departamentales”* FCU, 1998, p. 188/189. *“Existe superposición impositiva cuando un mismo hecho generador es gravado en forma concurrente, acentuando la presión fiscal sobre idéntica manifestación de capacidad contributiva”* Como nuestra Constitución carece de una regulación genérica sobre el punto, *“las previsiones deben ser las inversas, es decir, aquéllas que la autoricen”* en forma expresa.

<sup>19</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, N° VI) p. 10.

<sup>20</sup> Constitución de la República, artículo 67, inciso 2°.



10 % y las alícuotas proporcionales previstas en el Proyecto de los aportes de los afiliados activos y de los empleados de la CJPPU que pasan de 16.5 % al 19% con un aumento del 2.5 %.

Los jubilados y pensionistas constituyen el sector más débil, porque no tienen ninguna posibilidad de sustituir el monto de la rebaja por razones de edad y por la prohibición expresa de obtener ingresos de su especialidad profesional<sup>21</sup>, y si lo hacen deben hacerlo en forma honoraria<sup>22</sup> lo que contradice el régimen previsto en la ley 20.130, con el cual el Poder Ejecutivo procura converger.

Esta forma desequilibrada de repartir la carga de la refinanciación de la CJPPU contraría inequívocamente la equidad y la justicia tributaria.

**2.4** Según se reconoce en la Exposición de Motivos, la estructuración de este proyecto de ley fue efectuado en un grupo de trabajo en el que participaron exclusivamente el MTSS, OPP, MEF y la mayoría del Directorio de la CJPPU<sup>23</sup>, esto es, sin convocar ni hacer partícipe a la sociedad civil involucrada, manteniendo el Poder Ejecutivo una política de excluir a las organizaciones gremiales de activos y de pasivos, en clara diferencia con lo actuado respecto de la Caja Bancaria.

**2.5** En el proyecto, el aporte económico de la sociedad a la refinanciación de la CJPPU es considerado altamente inconveniente por el Poder Ejecutivo, por los efectos negativos en términos de equidad e ineficiencia en la asignación de recursos de la economía. Ello llevó al Poder Ejecutivo a descartar el incremento de los ingresos provenientes del artículo 71 de la ley 17.738<sup>24</sup>.

Estos ingresos indirectos son los aportes patronales previstos constitucionalmente como genuina fuente de recursos de la seguridad social. Individualmente considerados, su cuantía no agrede la capacidad contributiva de las personas físicas y empresas obligadas a realizarlos, por lo que el aumento del 15% reclamado por la Presidente del Directorio de la CJPPU resulta razonable.

Si este aumento de su cuantía no fuere suficiente, resulta necesario extender el ámbito de aplicación de estos recursos.

Del examen comparativo entre el elenco de recursos indirectos previsto en la primer ley orgánica de la CJPPU<sup>25</sup> y el artículo 71 de la ley actual<sup>26</sup>, surge que en esta última ley se derogó el precio de venta de específicos de uso animal<sup>27</sup> y la venta de maquinaria agrícola<sup>28</sup>, que constituían importantes fuentes de recursos indirectos provenientes del sector agropecuario, vinculados a la actividad profesional de veterinarios e ingenieros agrónomos, ingresos indirectos a los que se puede volver a recurrir temporariamente en esta deficitaria situación en la que se encuentra la CJPPU.

### **3.- La asistencia financiera del Gobierno Central.-**

**3.1** Esta asistencia es constitucionalmente preceptiva en caso necesario, es decir cuando existen situaciones de descalabro financiero que puedan afectar el pago de las prestaciones de jubilación y pensión<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> Proyecto del Poder Ejecutivo, artículo 119 inciso 1º.

<sup>22</sup> Proyecto del Poder Ejecutivo, artículo 121.

<sup>23</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, N° III) p. 4.

<sup>24</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, N° VI) p. 12 y p. 13.

<sup>25</sup> Ley 12.997 artículo 23.

<sup>26</sup> Ley 17.738 artículo 71.

<sup>27</sup> Ley 12.997 artículo 23 literal E).

<sup>28</sup> Ley 12.997 artículo 23 literal I).

<sup>29</sup> Constitución de la República, artículo 67, inciso 3º, literal B).

Debe prestarse relevante atención al verbo nuclear utilizado por el constituyente “*deberá*” lo que elimina la existencia de toda posible discrecionalidad en el cumplimiento de este deber estatal por parte del Poder Ejecutivo.

Pese a este deber preceptivo que fuera ordenado expresamente por el constituyente, el Poder Ejecutivo propone en el Proyecto de ley una asistencia del Estado que cabe calificar de tardía, condicionada y limitada tanto temporal como cuantitativamente.

**3.2** Es tardía porque la asistencia del Gobierno Central a la CJPPU se posterga para el año 2025, pese a que se reconoce en la Exposición de Motivos que para el año 2023 se prevé un resultado operativo negativo de esta persona pública no estatal de \$2.542 millones de pesos a precios constantes<sup>30</sup>.

**3.3** Está condicionada porque el artículo 10 del Proyecto autoriza al Poder Ejecutivo a asistir a la CJPPU a partir del año 2025, con transferencias por una única vez en cada año en que se produzcan ajustes en su tasa de aportación sobre fictos de acuerdo a las potestades otorgadas por el artículo 58 del Proyecto que se calculará aplicando la estricta proporción entre la variación de la tasa de aportes y la tasa anterior a la recaudación de los aportes en el año anterior.

Ello sin perjuicio de su inconstitucionalidad, puesto que el legislador no debe delegar en el sujeto activo de la relación jurídica paratributaria, la fijación de la base de cálculo ni la alícuota de los aportes de los afiliados activos, atribuyendo esa potestad a la CJPPU, vulnerando con ello las potestades y la competencia que el constituyente le otorgó a la ley en exclusividad.

En el caso, tiene incidencia práctica la composición del Directorio de la CJPPU cuya integración es mayoritariamente de representantes de afiliados activos lo que hace poco previsible el acaecimiento de la condición de la asistencia financiera del Gobierno Central, como suceso futuro e incierto del que se hace depender la fuerza jurídica de una obligación<sup>31</sup>.

**3.4** Es limitada temporalmente porque la autorización no podrá extenderse más allá del año 2036<sup>32</sup>.

**3.5** Es limitada cuantitativamente porque el monto de cada transferencia no podrá superar el equivalente al incremento en la recaudación anual que produzca cada una de las subas de los aportes sobre fictos<sup>33</sup>.

Por el contrario, debe tenerse especialmente en cuenta por su directa vinculación conceptual con la disposición constitucional que declara que la soberanía radica en la Nación<sup>34</sup>, que la boleta que fue aprobada en el plebiscito de 1989 por el 80% de los sufragios, sólo requirió para la verificación de la necesidad de dicha asistencia financiera, que tuviera como objeto cumplir con los fines del sistema de la seguridad social<sup>35</sup>.

Ello es congruente con la verdadera naturaleza de Derechos Humanos que tienen las normas regulatorias de la Seguridad Social, que el Uruguay como Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>36</sup>, se comprometió a respetar, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas y sociales previstas en el Pacto de San José de Costa Rica<sup>37</sup>.

---

<sup>30</sup> Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, N° IV) p. 6.

<sup>31</sup> Código Civil, artículo 1407 inciso 2º.

<sup>32</sup> Proyecto de ley, artículo 10 inciso 2º.

<sup>33</sup> Proyecto de ley, artículo 10 inciso 1º.

<sup>34</sup> Constitución de la República, artículo 4.

<sup>35</sup> Constitución de la República, artículo 67 inciso 3º literal B).

<sup>36</sup> Ley 15.737 artículo 15.

<sup>37</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 1º, 2º y 26º.

#### **4.- Conclusiones.-**

**4.1** La prestación pecuniaria en favor de la CJPPU es una rebaja encubierta y permanente de la jubilación otorgada previamente a este proyecto de ley.

**4.2** La prestación pecuniaria en favor de la CJPPU es inconstitucional por la superposición impositiva prohibida constitucionalmente y por apartarse de la garantía estatal de la Seguridad Social recibida como un derecho humano fundamental al que corresponde aplicar la directriz de preferencia, que implica que entre las distintas posibilidades interpretativas de una norma debe escogerse la más protectora para la persona<sup>38</sup>. Los avances en la protección de estos derechos humanos no deben dejarse sin efecto o perjudicarse. Sólo es válida la mejora en la protección de estos derechos<sup>39</sup>.

**4.3** La totalidad de lo retenido a sus jubilados y pensionistas por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios por concepto del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS) debe destinarse legalmente a la CJPPU, para cumplir con la afectación de los recursos impositivos del IASS según dispone el artículo 67 inciso 3º literal A) de la Constitución. El legislador conserva intactas su competencia para promover dicha iniciativa constitucional.

**4.4** Recae sobre los jubilados del Régimen Jubilatorio Anterior la mayor carga de la financiación de la reforma de la CJPPU, lo que no resulta ni constitucional ni equitativo ni justo.

**4.5** El legislador tiene plena competencia constitucional para establecer modificaciones legales tales como el aumento de los ingresos por timbres así como en la ampliación de las fuentes de los recursos indirectos de la CJPPU que son de cargo de los usuarios de servicios profesionales y de los beneficiarios de las actuaciones o de los productos relacionados con la actividad profesional<sup>40</sup>.

**4.6** En caso de ser necesario, el Estado deberá asistir financieramente a la CJPPU, que es un órgano integrante del sistema de seguridad social según prescribe el artículo 67 inciso 3º literal B) de la Constitución y el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>41</sup>.

02 de octubre de 2023

Dra. (Od.) M<sup>a</sup> de las Mercedes Lariccia  
Secretaria

Dra. (Méd.) María Cristina Muguera  
Presidente

---

<sup>38</sup> RISSO FERRAND, Martín: *“Algunas garantías básicas de los derechos humanos”* FCU, 2008, p. 31.

<sup>39</sup> RISSO FERRAND, Martín: Consulta escrita solicitada por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores, inédita, p. 5 a la que accedimos por autorización de la institución consultante.

<sup>40</sup> Ley 17.738 artículo 69 literal a).

<sup>41</sup> RISSO FERRAND, Martín: Consulta escrita solicitada por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores, inédita, p. 6 a la que accedimos por autorización de la institución consultante.