

Para: Comisión Especial para el Tratamiento del Proyecto de Ley por el que se crea el Sistema Previsional Común

De: Caja Notarial Seguridad Social

Referencia: **Posición del instituto ante el Proyecto de Ley**

Fecha: 23 de noviembre de 2022

Posición de la Caja Notarial ante la propuesta de incorporación de los colectivos que ampara, a un régimen mixto

1) La Caja Notarial no comparte la incorporación de los colectivos que ampara a un régimen de carácter mixto, en virtud de que:

a) el régimen previsional que administra se apoya en principios de solidaridad y redistribución, con beneficio definido y con máximos y mínimos jubilatorios, directrices que han inspirado este subsistema a lo largo de su historia;

b) apenas la Caja comenzó a advertir desequilibrios en el régimen regulado por la Ley Orgánica N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001, dispuso la revisión exhaustiva de sus parámetros y demás condiciones, proceso que, tras un intenso intercambio con los afiliados y sus respectivas gremiales representativas, culminó con la sanción de la ley N° 19.826 de 18 de setiembre de 2019, la que supuso relevantes ajustes —varios de los cuales, incluso, anticiparon soluciones que hoy lucen consagradas en el Proyecto de Ley a consideración del Poder Legislativo—;

c) desde la implantación de esa reforma ha transcurrido un breve período —menos de tres años—, lapso en el que, además, sobrevino la pandemia del covid-19, razones por las cuales aún no ha sido posible aquilatar el impacto de esta nueva ley.

Pero además de las razones expresadas, la propuesta plasmada en el Proyecto no brinda una solución a la situación financiera del Instituto en el largo plazo.

En consecuencia, la Caja brega por el mantenimiento, para este subsistema, del régimen de reparto y capitalización colectiva reformado recientemente (ley N° 19.826 de 18 de setiembre de 2019), a cuyos efectos está dispuesta a analizar los ajustes que fueren necesarios.

2) No obstante, si por algún motivo se estimare que este planteo no es de recibo, entendemos que, **cuando menos, debería postergarse por un plazo prudencial la entrada en vigencia del sistema mixto propuesto en lo que refiere a la Caja Notarial, a fin de observar el funcionamiento y la incidencia de la importante reforma paramétrica que rige desde enero de 2020.**

Precisamente, como se dijera, no han transcurrido siquiera tres años desde la implantación de dicha reforma, por lo que aún no es posible evaluar cabalmente sus resultados —máxime cuando la mayor parte de este breve período ha estado signado por la pandemia de covid-19, que afectó severamente la economía del país y, desde luego, como no podía ser de otro modo, los ingresos de la Caja—.

De las **proyecciones** realizadas por CINVE surge que, en virtud de dicha reforma, la Caja tendría **sustentabilidad hasta la década del 40 del presente siglo, sin implicar gastos para las arcas públicas**, mientras que la **introducción de un pilar de ahorro individual** en este subsistema únicamente permitiría unos pocos años más de subsistencia dentro de la misma década y, además, **demandaría importantes erogaciones a cargo de Rentas Generales** para sufragar el costo de transición a un régimen que, en definitiva, terminaría siendo inviable.

En tales condiciones y existiendo, pues, un margen considerable de tiempo para evaluar el impacto de la reforma de 2020 sin que el subsistema quiebre ni requiera de asistencia estatal, **no parece conveniente apresurarse a introducir una modificación estructural en el régimen de la Caja Notarial, cambio que, vale reiterarlo, de realizarse ahora, resultaría costoso y, a la postre, inconducente.**

Otras consideraciones sobre aspectos del Proyecto que impactan en la Caja

3) Por otra parte, en lo que refiere a la **cobertura del costo de esa transición**, el **artículo 291 del Proyecto** prevé que las personas públicas no estatales (entre ellas, la Caja Notarial) recibirán, con cargo a Rentas Generales, una compensación por la reducción de ingresos asociada a la transición hacia el régimen mixto, por un monto equivalente al de las transferencias realizadas al Banco de Previsión Social con destino a las cuentas de ahorro personal obligatorio de los afiliados.

No obstante, **tal financiamiento** se establece para un período **máximo de 30 años** a contar de la fecha de entrada en vigencia del Sistema Previsional Común, pudiendo el **Poder Ejecutivo extenderlo por otros 10 años** como máximo.

Sobre el punto, corresponde precisar que tal previsión —aun suponiendo que abarque 40 años— **no alcanzará a cubrir esa reducción de ingresos**. En efecto, cabe recordar que el sistema mixto no aplica a quienes ya estén desempeñando actividad amparada por la Caja Notarial al momento de vigencia de la ley, por lo cual se estima que, **al final de ese período de cuatro décadas, el 80% de las pasividades corresponden al régimen de solidaridad intergeneracional**, siendo **servidas**, por lo tanto, **íntegramente por la Caja**.

4) En lo relativo a materia gravada, conforme **al artículo 29 de la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001** y su modificativa, los **aportes personales de los afiliados escribanos** se realizan sobre los *“honorarios íntegros devengados a la fecha de la actuación notarial, de conformidad con el Arancel Oficial de la Asociación de Escribanos del Uruguay, con total prescindencia de la renuncia o reducción de los mismos a que esté autorizado hacer el escribano...”*

Desde ya vale subrayarlo: claramente, **los honorarios devengados conforme al Arancel no tienen un carácter mensual**. Puede haber meses con varias actuaciones y otros sin ninguna actuación, y **no hay un mínimo o un ficto mensual sobre el que deba aportarse**. Y desde luego, tampoco reviste carácter mensual el **complemento de aportes** que el profesional debe hacer una vez concluido el ejercicio anual, si no hubiera alcanzado los mínimos de aportación correspondientes (art. 34 de la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001): tal complemento es, por definición, de carácter **anual**.

Pues bien, el Proyecto, en el **penúltimo inciso del artículo 22**, prevé que la **aportación personal** correspondiente a **partidas no mensuales** se destinará a **las cuentas de ahorro individual obligatorio**.

A partir de las instancias de intercambio mantenidas oportunamente con el Poder Ejecutivo, **nos consta que el propósito del Proyecto no ha sido** que los **aportes** generados sobre ese específico monto imponible de los **escribanos vayan en su totalidad a cuentas de ahorro individual**.

No obstante, entendemos que las disposiciones finalmente plasmadas sobre el particular pueden ofrecer dudas en lo que refiere a los colectivos comprendidos en el Sistema Previsional Común.

Entendemos, pues, que sería **pertinente, a fin de evitar discusiones interpretativas, dejar establecido** que el **tratamiento de las partidas no mensuales** a que refiere el **penúltimo inciso del artículo 22 del Proyecto no alcanza** a la **materia gravada** prevista en el **artículo 29 de la ley N° 17.437** de 20 de diciembre de 2001 y su modificativa, respecto de los **afiliados escribanos**.

5) En lo que dice relación con el **cálculo del sueldo básico jubilatorio** del régimen de solidaridad intergeneracional, el **numeral 1 del artículo 45** del Proyecto establece que será el promedio mensual de asignaciones computables actualizadas *“en la proporción que corresponda al aporte realizado a dicho régimen, sin incluir el aporte personal complementario previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 22”*.

Según lo dispuesto en el **artículo 22 del Proyecto**, en el régimen mixto denominado “Sistema Previsional Común” (SPC), los **aportes personales se distribuyen** de esta manera: hasta el tramo de ingresos mensuales por \$ 107.589 se destinan a razón de un 10% a la Caja y un 5% al régimen de ahorro individual obligatorio, mientras que los correspondientes al tramo de ingresos que va de \$ 107.590 hasta \$ 215.179 se destinan al régimen de ahorro individual obligatorio, y los correspondientes a ingresos de \$ 215.180 en adelante se vuelcan íntegramente a la Caja. Asimismo, la norma dispone que, en el caso de la Caja, entre otros organismos, el producido de alícuotas de aporte personal que rijan al momento de vigencia de la ley que superen el 15%, así como los aportes personales por materia gravada que supere los \$ 215.179, serán recursos financieros de la Caja a título de aporte personal complementario.

Sobre este artículo 45, corresponde señalar lo siguiente:

5.1) En primer lugar, contiene un **numeral 4** según el cual *“los afiliados escribanos se regirán por lo establecido en el literal A del inciso primero y el inciso final del artículo 63 de la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001”*.

Esas disposiciones indican que, para el sueldo básico jubilatorio de escribanos, deben considerarse los 30 mejores años de asignaciones computables actuali-

zadas por IPC —en lugar de los 25 mejores años de asignaciones computables actualizadas por IMS, que es la solución general prevista por el artículo 45 del Proyecto en sus numerales 1 y 2— .

Tal tratamiento diferencial no merece objeción alguna, pero **la redacción de ese numeral 4 del artículo 45 podría llevar a pensar que, en materia de sueldo básico de los escribanos, no aplican las demás previsiones del numeral 1** según el cual lo que deben considerarse son las asignaciones computables “*correspondientes al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, en la proporción que corresponda al aporte realizado a dicho régimen, sin incluir el aporte personal complementario previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 22*”.

Por ello, **se entiende que ese numeral 4 del artículo 45 debería decir:** “*En el caso de afiliados escribanos de la Caja Notarial de Seguridad Social, el período de asignaciones computables a considerar conforme al numeral 1 y el índice de actualización de las mismas serán los previstos por el literal A) del inciso primero y el inciso final del artículo 63 de la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001, respectivamente*”.

5.2) En segundo lugar, y **volviendo al numeral 1 de este artículo 45**, entendemos que **correspondería eliminar la referencia que contiene al numeral 4 del artículo 22 del Proyecto**, referencia en virtud de la cual los aportes personales por el **tramo de ingresos superiores a \$ 215.179** no se reflejarán en el cálculo del sueldo básico jubilatorio. Tal previsión contradice el principio de congruencia y, por cierto, consagra un tratamiento notoriamente desigual para los afiliados a la Caja, sin una justificación aparente, por lo que puede resultar atacable por razones de inconstitucionalidad.

Vale recordar que, en el régimen de la Caja, existe un máximo de sueldo básico jubilatorio establecido en el artículo 67 de la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001, que es preservado en el artículo 52 del Proyecto, máximo que opera, precisamente, como mecanismo redistributivo dentro del subsistema IVS a cargo de la Caja.

6) En otro orden, **algunas medidas propuestas en el Proyecto que se consideran compartibles**, tales como la exclusión de hasta dos años por hijo para el

cálculo del sueldo básico jubilatorio de las afiliadas madres y las modalidades de configuración de causal normal con entre 66 y 69 años de edad con menos de 30 años de servicios, **suponen, al extenderse al ámbito de la Caja, mayores egresos, cuya financiación también ha de considerarse.**

En igual sentido, resulta compartible que también las trabajadoras madres afiliadas a la Caja Notarial accedan al **cómputo de un año por hijo** así como al **cómputo adicional en casos de hijos con discapacidad severa**. No obstante, el Proyecto libró al solo esfuerzo de la Caja y con sus solos recursos, la consagración o no de esas soluciones para sus afiliadas (artículo 44). Entendemos que, desde una perspectiva de género y de tratamiento equitativo, **el Estado no puede sustraerse al apoyo económico para la extensión de este beneficio a las afiliadas a Caja Notarial** —máxime cuando el colectivo de personas amparadas por este Instituto está mayoritariamente constituido por mujeres—.

Asimismo, las diversas modificaciones introducidas en materia de acumulación de servicios —algunas de las cuales pueden resultar compartibles—, también generarán erogaciones adicionales a este Instituto, que correspondería contemplar.

7) Finalmente, en materia de **años de edad y de servicios** requeridos para configurar causal jubilatoria, se entiende que **podrían mantenerse las soluciones previstas en la ley N° 19.826 de 18 de setiembre de 2019**, en tanto **la misma ya elevó la edad normal a 65 años y estableció sensibles abatimientos en la tasa de reemplazo para retiros a edades menores.**

En su defecto, podría, cuando menos, considerarse la posibilidad de que la **causal jubilatoria por extensa carrera laboral** (artículo 36 del Proyecto) pudiera configurarse, en el caso de los afiliados **escribanos**, con **35 años de servicios en lugar de con 40**, habida cuenta de que los años de estudio implican, en muchos casos, un ingreso más tardío a la actividad —circunstancia ésta que es reconocida por el propio Proyecto en materia de pensiones de sobrevivencia—.