

PENSIONES GRACIABLES EN EL URUGUAY

PENSIONES GRACIABLES EN EL URUGUAY

Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Marzo 2018
Actualización¹

Resumen

La pensión graciable es una prestación pecuniaria vitalicia que se otorga por ley a personas que prestaron servicios distinguidos y meritorios al país o a sus descendientes necesitados económicamente.

El Estado uruguayo establece este beneficio en la Constitución de la República del año 1830. Las pensiones graciables se financian con recursos de Rentas Generales e históricamente fueron administradas por el organismo que servía las jubilaciones y pensiones Civiles. En la actualidad es el Banco de Previsión Social.

En el año 2017, en promedio por mes se sirvieron 231 beneficios y su número se ha reducido año a año. La mayor parte se paga a mujeres. Se observa que el monto promedio mensual de la pensión se equipara a la jubilación promedio entre los años 2000-2008, luego se reduce hasta representar en 2017 el 93% de una jubilación. Esta evolución es consecuencia de los aumentos de los mínimos jubilatorios, del valor inicial de las nuevas pensiones (4 BPC) y en menor medida por la regla de indexación de las pensiones graciables concedidas con anterioridad al año 1988.

Palabras claves: pensiones graciables, poder de compra, indexación, reajuste o revaluación.

1. Características generales

La pensión graciable es un beneficio que se establece en la Constitución de la República y la otorga el Poder Legislativo a ciudadanos destacados y a sus familiares directos que carezcan de recursos suficientes.

La Constitución del año 1830 en la Sección IV, “Del Poder Legislativo y sus Cámaras”, Capítulo I, artículo 18, cuando enumera las competencias de la Asamblea General dispone en el numeral 13: “... dar pensiones o recompensas pecuniarias o de otra clase; decretar honores públicos a los grandes servicios.”²

En la actual Constitución de 1967 (con enmiendas aprobadas por los Plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94 y 08/12/96), en la Sección V “Del Poder Legislativo”, Capítulo I, artículo 85, numeral 13, se establece la misma redacción dada en la Constitución de 1830.

Por otra parte, en la Sección VI referida a “De las Sesiones de la Asamblea General, Disposiciones Comunes a ambas cámaras. De la Comisión Permanente”, en el Capítulo II,

¹ Se revisa y actualiza el informe Caristo, A. y Nuñez, I. “Pensiones Graciables en Uruguay” publicado en Comentarios de Seguridad Social N° 24, tercer trimestre 2009.

² Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

artículo 111 se establece: *“Las pensiones graciabiles serán resueltas mediante el voto secreto y requerirán la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de la Cámara. Los reglamentos de cada Cámara podrán establecer el voto secreto para los casos de venias y designaciones.”*

La intensión al conceder una pensión graciable es realizar un reconocimiento a uruguayos destacados a través de una recompensa monetaria vitalicia o a sus familiares directos en situación de carencia de recursos. Para recibir este tipo de pensiones, las personas deben haber prestado “grandes servicios a la República”, o haberse destacado en el arte, cultura, deportes o actividades científicas, o ser familiares directos de éstos, y encontrarse en situación de “notoria necesidad económica”.

La primera pensión de este tipo data del 12 de julio de 1830. La ley que la otorgó establecía: *“Se concede a Doña Teresa Cruz de Calatayud, como gracia extraordinaria, la mitad del sueldo que disfrutaba su finado esposo de Oficial de Resguardo, mientras se mantenga viuda”*³. Otros ejemplos son los derechos otorgados a los Campeones Olímpicos y de mundiales de fútbol. La ley Nº 13.621 de 20/10/1967 en el art. 1 establece una pensión graciable de pesos 5.000 (cinco mil pesos) mensuales a cada uno de los jugadores que integraron los representativos nacionales que obtuvieron los campeonatos de los años 1924, 1928, 1930 y 1950. El art. 2 señala que el servicio de estas pasividades será acumulable a toda asignación de actividad que perciban los jugadores y que las mismas estarán a cargo de Rentas Generales. La ley Nº 17.850 de 8/12/2004 en el art. 1 concede una pensión graciable equivalente a cinco salarios mínimos nacionales a diecinueve deportistas uruguayos que obtuvieron medallas olímpicas en las olimpiadas realizadas en Londres (1948), Helsinki (1952), Melbourne (1956), Tokio (1964) y Sidney (2000).

El monto inicial del beneficio se fija en la ley que lo concede, teniendo en cuenta el “mérito de su acreedor y las posibilidades de quien la otorga”. A partir de una ley de 1988 se establece un monto mínimo general.

Las pensiones graciabiles se financiaron desde sus inicios con recursos de Rentas Generales, y fueron administradas por el organismo que servía las jubilaciones y pensiones Civiles. En la actualidad es servida por el BPS. De acuerdo a la Ley Nº 13.737 de 9/01/1969, art. 138: *“El Banco de Previsión Social, Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares se hará cargo del actual Servicio de Jubilaciones y Pensiones Civiles atendidas por Rentas Generales. Administrará y abonará, también, las Pensiones Graciabiles Civiles servidas por Rentas Generales, así como las jubilaciones y pensiones de la misma naturaleza que hubieran obtenido cómputo graciable de servicios. Los montos que abone por tal concepto el BPS, le serán reintegrados mensualmente por Rentas Generales.”*

El trámite de solicitud del beneficio se inicia en el Poder Ejecutivo, en el Ministerio de Educación y Cultura, quien procesa la documentación que justifique los hechos que dan lugar a la prestación. Una vez cumplida esta etapa, se eleva al presidente de la Asamblea General y mediante una ley se otorga la pensión graciable.

2. Normativa vigente

En la Ley Nº 16.301 de 1º de septiembre de 1992, referida exclusivamente a Pensiones Graciabiles y Recompensas Pecuniarias, se dispone en su artículo 1: *“Las pensiones graciabiles a que refiere el artículo 85, numeral 13, de la Constitución de la República, constituyen un beneficio personal de carácter económico que sólo se acordará en las*

³ Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

condiciones previstas en el artículo siguiente, a quienes carecieron de recursos propios suficientes”.

En la misma ley, en el artículo 2° se establece: *“Las pensiones graciabiles y recompensas pecuniarias podrán acordarse únicamente:*

- A) A personas que hayan prestado grandes servicios a la República;*
- B) A personas que se hayan destacado en forma relevante en actividades científicas, artísticas o culturales;*
- C) A los cónyuges supérstitos y a los descendientes y ascendientes en primer grado de consanguinidad de las personas a que refieren los literales anteriores, siempre que se encuentren en situación notoria de necesidad económica.*

En esta misma ley se establece que las normas que regulan el régimen general de las pasividades que sirve el Banco de Previsión social se aplicarán a la distribución y al acrecimiento de cuotas entre beneficiarios de una misma pensión graciable, así como en materia de ausentismo, caducidad de derechos y prescripción de haberes (artículo 3). Asimismo, se determina que se reajustarán en las mismas oportunidades y con los mismos porcentajes de incremento que se fijen para las pasividades que sirve el BPS (artículo 5).

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1 y 2, literal C, las pensiones graciabiles son compatibles con cualquier asignación que se perciba por concepto de actividad o pasividad, debiendo tener en cuenta lo establecido para este beneficio (artículo 4).

Además se resuelve que las erogaciones que resulten del servicio de las pensiones graciabiles serán de cargo de Rentas Generales (artículo 6).

Cuando se promueva, por cualesquiera personas físicas o jurídicas el otorgamiento de una pensión graciable, deberá acreditarse fehacientemente el cumplimiento de las condiciones requeridas en los artículos 1° y 2° de esta ley. La gestión se deberá realizar ante el Ministerio de Educación y Cultura (artículo 8).

A partir de la Ley N° 17.968 de 29 de mayo de 2006, su artículo 1° establece que se crea una Comisión Permanente en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para el tratamiento de las pensiones graciabiles a nivel del Poder Ejecutivo. Dicha Comisión se integra con un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que la preside, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un representante del Banco de Previsión Social.

La Comisión Permanente tiene por cometido la consideración y el tratamiento de las pensiones graciabiles que se soliciten, por lo que se le otorgan las más amplias facultades para el estudio, seguimiento y envío a consideración del Poder Ejecutivo de las solicitudes graciabiles (artículo 2). Dispone de un plazo de 90 días para expedirse, contados a partir de la fecha de recibo de la correspondiente solicitud (artículo 3).

La Comisión tiene además como cometido controlar que el pago de las pensiones graciabiles se realice a los beneficiarios dentro del plazo máximo de 60 días a contar de la fecha de la promulgación de la ley respectiva, comunicando el incumplimiento del pago, si lo hubiere, dentro de dicho plazo al Ministerio de Educación y Cultura a efectos de la adopción por parte de éste de las medidas que pueda corresponder para efectivizarlo (artículo 4).

La ley 18.046 de 24 de octubre de 2006 (rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, ejercicio 2005) en su artículo 133, sustituye el artículo 1° de la Ley 17.968, incorporando al Ministerio de Turismo y Deporte a la Comisión Permanente:

“Artículo 1°. - Créase una Comisión Permanente en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura para el tratamiento de las pensiones graciables a nivel del Poder Ejecutivo.

Dicha Comisión se integrará con un representante del Ministerio de Educación y Cultura, que la presidirá, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Turismo y Deporte y un representante del Banco de Previsión Social.

La misma deberá integrarse dentro del plazo de 90 días de promulgada la presente ley”.

Asimismo, el artículo 134 de la referida ley sustituye el artículo 3 de la Ley 17.968, por el siguiente: *“Todas las resoluciones sobre solicitudes graciables serán comunicadas al Poder Ejecutivo y no tendrán carácter vinculante”.* Esta cláusula se refiere a que las resultancias de la Comisión Permanente es un dictamen que no compromete al Poder Ejecutivo, el que puede apartarse de lo resuelto por la Comisión Permanente para el tratamiento de pensiones graciables.⁴

En cuanto al monto de la prestación, la Ley N° 16.007 de 29 de noviembre de 1988 en su artículo 1° dispone que: *“... las pensiones graciables otorgadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 numeral 13 de la Constitución de la República en ningún caso serán inferiores al equivalente a cuatro salarios mínimos nacionales.”*⁵

En la discusión parlamentaria del proyecto de esta ley se justificó la necesidad de determinar un mínimo general de la pensión graciable porque en el sistema vigente hasta 1988 el valor de las pensiones se fijaba por un monto determinado en cada caso y a lo largo de los años el proceso inflacionario deterioraba su valor. Esta situación se ejemplificó cuantitativamente en aquella oportunidad: de un total de 435 pensiones servidas al momento de la discusión parlamentaria, había solo 26 pensiones que tenían un valor que superaba el monto mínimo que se estaba proponiendo en el proyecto de ley.⁶

Cabe resaltar que este monto mínimo fue aplicado a las pensiones graciables concedidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 16.007 y no a las posteriores, basándose en el principio de jerarquía de las normas jurídicas (una ley sustituye a otra ley anterior). A su vez, las leyes de creación de las nuevas pensiones graciables concedidas por el Parlamento en general establecen el monto inicial equivalente a 4 BPC y por ley 16.301, art. 5 se reajustan con los mismos porcentajes y en las mismas oportunidades que el resto de las pasividades del BPS.

Ese valor mínimo de la pensión graciable en 2017 equivale a \$ 14.444 y en 2018 a \$ 15.392.⁷

3. Algunas estadísticas sobre pensiones graciables

En este apartado se presenta información disponible sobre pensiones graciables: la evolución del número de pensiones, las erogaciones anuales y la prestación promedio.

⁴ La ampliación del concepto “no tendrá carácter vinculante” está basado en los dictámenes que surgen del tratamiento de la pensión graciable del Sr. José Pedro Barrán Montaldo.

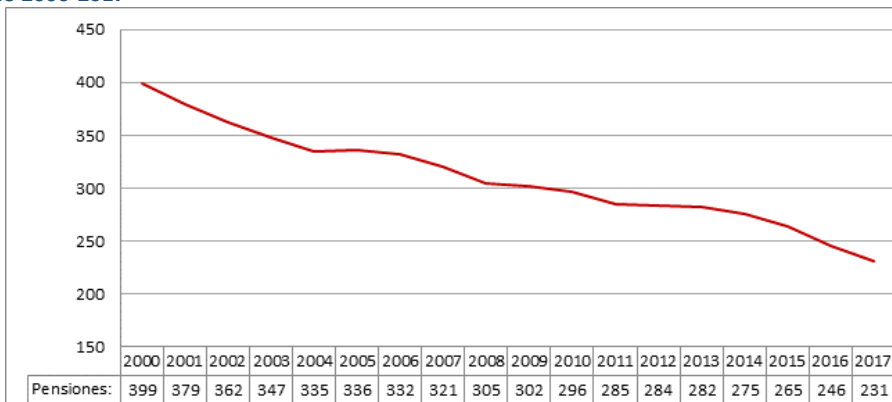
⁵ Por Ley 17.856 de 20/12/2004 a partir de enero de 2005 se sustituye la referencia al Salario Mínimo Nacional (SMN) por la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

⁶ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 288, Tomo 319 de 09/11/1988.

⁷ Informe de Aumentos de Pasividades de la Gerencia de Área Gestión de Prestaciones – Dirección Técnica Prestaciones.

El gráfico 1 muestra el número mensual promedio de pensiones graciables servidas por el BPS en el período 2000 - 2017. La cantidad de pensiones viene reduciéndose año a año, excepto en 2005, donde se mantiene en valores próximos al año anterior. Si se comparan las pensiones de 2000 y 2017 su número se redujo un 42%, pasando de casi 400 pensiones mensuales a 230. Como ya se mencionó, en 1988, en ocasión de la discusión del proyecto de la ley 16.007, el número de pensiones era superior; de 435 pensiones que comprendían a 566 beneficiarios.

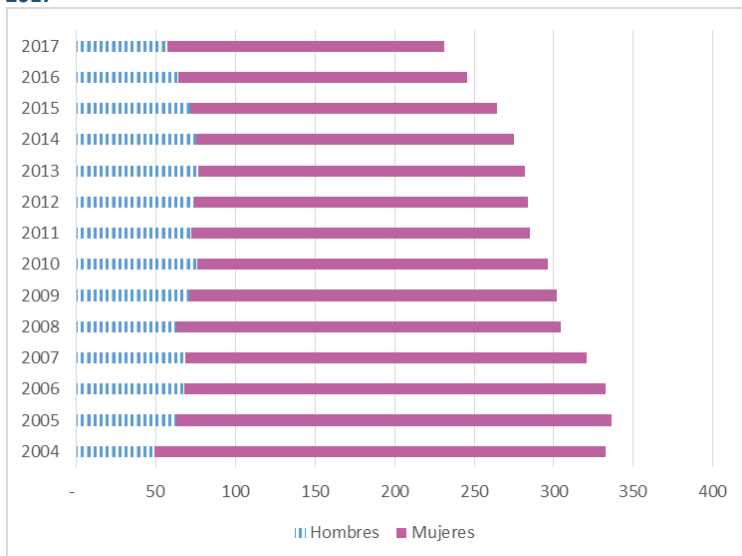
**Gráfico 1: Número de pensiones graciables (promedio mensual de cada año).
Período 2000-2017**



Fuente: Elaborado a partir de RING de DT. Prestaciones, BPS.

En el gráfico que sigue se observa la apertura por sexo del total mensual de pensiones graciables para el período 2004-2017. La mayor parte de las pensiones graciables se otorgan a mujeres, aunque esa proporción ha tenido una evolución a favor de los hombres. En el 2004 el 85% de las pensiones eran femeninas, en el 2017 ese porcentaje se reduce al 75%.

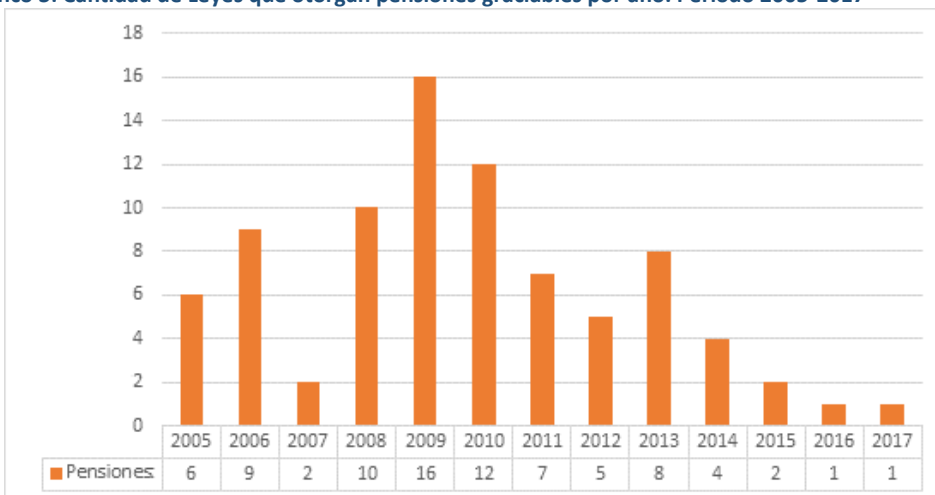
**Gráfico 2: Número de pensiones graciables por sexo (promedio mensual de cada año).
Período 2004-2017**



Fuente: Elaborado a partir de RING de DT. Prestaciones, BPS.

La provisión de pensiones en curso de pago es el resultado de las bajas por fallecimiento y los nuevos ingresos. La evolución decreciente de este tipo de pensiones en parte depende de las nuevas leyes que otorgan el beneficio, que no llegan a reemplazar las pensiones vitalicias cumplidas. En el siguiente gráfico se observan las altas procesadas a partir de la información del registro de leyes del IMPO (ver tabla 1A en Anexo)⁸. Las mayores concesiones anuales en el período 2005-2017 se dieron entre los años 2008 y 2010, otorgando el Parlamento 10 pensiones graciabiles en el 2008, 16 en el 2009 y 12 en el 2010.

Gráfico 3: Cantidad de Leyes que otorgan pensiones graciabiles por año. Período 2005-2017



Fuente: Elaborado a partir de IMPO Centro de Información Oficial – Normativa y Avisos Legales del Uruguay (www.impo.com.uy/bases/leyes)

El cuadro 1 muestra para el periodo 1994 – 2017 el gasto anual en pensiones graciabiles a valores corrientes, a valores constantes y un indicador del peso relativo de estas erogaciones: la relación entre el gasto en pensiones graciabiles y el gasto de pensiones no contributivas, medida en porcentaje.

En 2017 las erogaciones por pensiones graciabiles alcanzaron a poco más de 51 millones de pesos corrientes (que equivalen a 1:800.638 dólares corrientes). A valores reales, se observa que el gasto anual se mantiene, o es decreciente prácticamente en todos los años analizados (salvo en 2005, 2009 y 2012 que registran incrementos entre 5 y 6 por ciento anual).

⁸ En la información procesada del IMPO cada pensión graciabiles fue otorgada por un número de ley diferente, en la que se identifica nominativamente al beneficiario.

Cuadro 1: Erogaciones anuales de pensiones graciabiles. Período 1994-2017
(En miles de pesos y porcentajes)

	En miles de pesos:		Variación anual erogaciones constantes (%)	En porcentaje de Pensiones no contributivas (2)
	corrientes	constantes (1)		
1994	9.315	100.499		1,97
1995	12.149	92.146	-8,3	1,82
1996	15.036	88.856	-3,6	1,63
1997	17.637	86.990	-2,1	1,52
1998	19.552	87.027	0,0	1,48
1999	20.699	87.196	0,2	1,43
2000	21.058	84.676	-2,9	1,40
2001	20.600	79.370	-6,3	1,34
2002	20.031	67.718	-14,7	1,28
2003	19.820	56.129	-17,1	1,23
2004	20.430	53.003	-5,6	1,21
2005	22.566	55.917	5,5	1,18
2006	23.958	55.795	-0,2	1,11
2007	25.085	54.035	-3,2	1,00
2008	26.359	52.634	-2,6	0,87
2009	29.727	55.445	5,3	0,82
2010	31.588	55.217	-0,4	0,73
2011	33.500	54.174	-1,9	0,67
2012	38.254	57.227	5,6	0,68
2013	41.663	57.404	0,3	0,66
2014	45.625	57.739	0,6	0,64
2015	44.218	51.495	-10,8	0,55
2016	48.635	51.658	0,3	0,55
2017	51.636	51.636	0,0	0,54

Fuente: Elaborado a partir de Informes de Competencia, Repartición Finanzas, BPS.

(1) Expresado a valores promedio de 2017 deflactado por IPC.

(2) Erogaciones de Pensiones Graciabiles como porcentaje de las erogaciones de Pensiones Vejez e Invalidez. A partir de 2013 en Pensiones no contributivas se incluye Pensiones por Delitos Violentos.

Si se mide el gasto de esta prestación en relación a otras de largo plazo que también se financian con impuestos generales, las pensiones graciabiles representan valores entre 2% y 0,5% de las pensiones no contributivas. En el año 1994 representó el 1,97 por ciento y en los siguientes años decrece ese porcentaje, llegando en el año 2017 a un 0,54 por ciento. Como se visualiza, este tipo de beneficio actualmente tiene una incidencia muy baja en comparación a las otras pensiones asistenciales servidas a la población (vejez, invalidez, delitos violentos).

El cuadro 2 muestra para el período 2000 - 2017 el monto de la pensión promedio a valores corrientes y expresados en términos de poder de compra. También se presenta un comparativo con la jubilación promedio.

El monto promedio de las pensiones graciabiles en 2017 es de 18.582,4 pesos corrientes. Este valor promedio es superior al mínimo legal fijado para el ingreso de las nuevas pensiones graciabiles o las más antiguas que se llevan al tope de 4 BPC (14.444,0 pesos), lo que evidencia el efecto que tiene el método de revaluación general de pasividades sobre el stock de pensiones graciabiles en curso de pago.

Los valores constantes de la prestación promedio en el período analizado 2000 – 2017 son decrecientes hasta 2004 y luego crecientes, excepto en 2016. El valor menor en términos de poder de compra fue en 2004 (13.223 pesos a valores de 2017) que fue el punto más bajo para las prestaciones económicas en general por el efecto de la crisis económica de 2002. La recuperación del valor promedio se inicia en 2005 con una variación anual positiva de 3,9%, y se mantiene dicha evolución creciente hasta 2017, destacándose los aumentos reales en los años 2009, 2012 y 2017 de 5,4% anual, respectivamente.

A su vez, si se compara este importe de la pensión promedio de 2017 (18.582,4 pesos) con la jubilación promedio (20.052,1 pesos) se observa que es inferior en un 8%. El análisis de la evolución de la relación entre ambas prestaciones promedio muestra que en general el valor de la pensión graciable está muy próxima a la jubilación promedio; en los primeros años el importe de las pensiones superaba a las jubilaciones pero a partir de 2008 se mantiene por debajo.

Cuadro 2: Evolución de la prestación mensual promedio de pensiones graciables y comparativo con la jubilación promedio. Período 2000-2017 (En pesos, porcentajes y razón)

	Pensión graciable promedio en:			Jubilación promedio:		Relación
	\$ corrientes	\$ constantes (1)	Variación anual pensión real (%)	\$ constantes (1)	Variación anual jubilación real (%)	PG real/ Jub real
2000	4.371,2	17.577,1		17.310,8		1,02
2001	4.533,9	17.468,6	-0,6	17.062,4	-1,4	1,02
2002	4.631,5	15.657,7	-10,4	15.475,4	-9,3	1,01
2003	4.771,1	13.511,3	-13,7	13.439,8	-13,2	1,01
2004	5.096,9	13.223,2	-2,1	13.023,0	-3,1	1,02
2005	5.542,4	13.733,5	3,9	13.399,9	2,9	1,02
2006	6.012,6	14.002,5	2,0	13.721,9	2,4	1,02
2007	6.578,1	14.169,8	1,2	13.951,7	1,7	1,02
2008	7.230,8	14.438,7	1,9	14.644,2	5,0	0,99
2009	8.156,7	15.213,3	5,4	15.682,1	7,1	0,97
2010	8.924,2	15.599,6	2,5	16.201,9	3,3	0,96
2011	9.778,0	15.812,3	1,4	16.506,0	1,9	0,96
2012	11.145,0	16.672,8	5,4	17.334,0	5,0	0,96
2013	12.494,3	17.215,1	3,3	17.994,3	3,8	0,96
2014	13.891,7	17.579,9	2,1	18.509,7	2,9	0,95
2015	15.397,0	17.930,9	2,0	19.060,8	3,0	0,94
2016	16.590,8	17.622,1	-1,7	19.104,7	0,2	0,92
2017	18.582,4	18.582,4	5,4	20.052,1	5,0	0,93
Variac. 2017/2000		5,7%		15,8%		
Variac. 2017/2004		40,5%		54,0%		

Fuente: Elaborado a partir de RING de DT. Prestaciones y Boletín Estadístico AEA-AGSS, BPS.

(1) Expresado a valores promedio de 2017 deflactado por IPC.

Si se compara la pensión graciable promedio en términos reales con la jubilación promedio real se observan evoluciones similares de las variaciones anuales, aunque a partir de 2006 en general las variaciones de la jubilación promedio superan a las variaciones del importe promedio de las pensiones graciables. La relación Pensión Graciable/Jubilación media baja a partir de 2008; 1,02 en 2000 a 0,93 en 2017.

Las diferentes evoluciones de la pensión y jubilación promedio podrían explicarse en parte por la regla de indexación de las pensiones graciables más antiguas y en parte por los aumentos de los mínimos jubilatorios.

En 1988, a partir de la ley que fija un mínimo legal para las pensiones graciables en curso de pago, a las pensiones que tenían un monto inferior, se las llevó al mínimo. Desde esa fecha, a esas pensiones se les aplica la regla de reevaluar el valor original de la pensión y en caso que no supere el mínimo, se las mantienen en 4 BPC. Es decir, a las pensiones de mayor antigüedad se le aplica la regla de revaluación del monto original o valor mínimo y se elige el mayor y a las restantes, se les aplica la revaluación general de pasividades sin tope mínimo.⁹

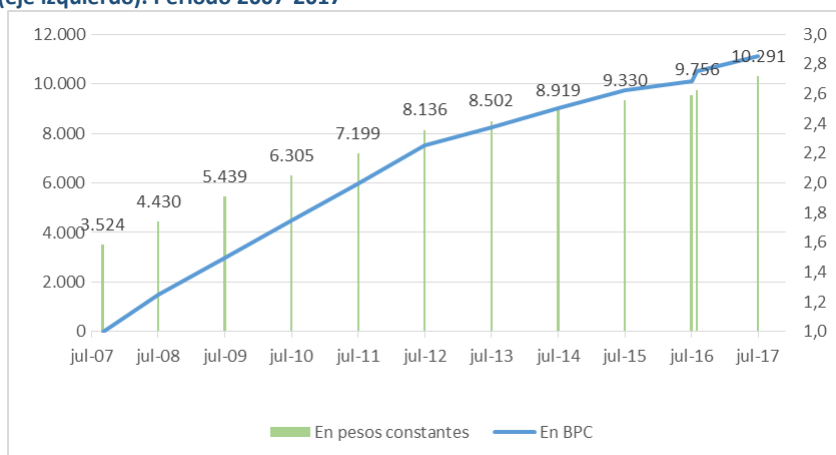
Por otra parte, los mínimos jubilatorios están regidos por el régimen previsional aplicable: el Acto Institucional N° 9 del 22/10/1979 o la Ley 16.713 del 03/09/1995 y leyes modificativas. El Acto 9 fijaba un único valor mínimo equivalente a 0,85 BPC. La ley de reforma previsional estableció un valor mínimo en pesos reajustables que varía según el régimen aplicable -de transición o pilar de solidaridad, en el mixto- y en éste último, aumenta ese mínimo con la edad de retiro del afiliado comprendido entre los 60 años y hasta los 70 años de edad. A partir del año 2008 el Poder Ejecutivo comenzó a dar aumentos de los mínimos jubilatorios a las prestaciones de afiliados de menores recursos.

El Decreto del P.E. N° 370/007 de 2/10/2007 fijó a partir de septiembre de ese año en 1 BPC el monto mínimo de la jubilación servida por el BPS bajo determinadas condiciones. Dicho monto se llevó a 1,25 BPC en el año 2008 (Decreto 415/008 vigencia 01/07/2008), a 1,5 BPC en el año 2009 (Decreto 521/2008 vigencia 01/07/2009), a 1,75 BPC en el año 2010 y 2,0 BPC en el año 2011 (Decreto 283/010 con vigencia 01/10/2010 y 01/07/2011, respectivamente), a 2,25 BPC en el año 2012 (Decreto 189/012 vigencia 01/07/2012), a 2,375 BPC en el año 2013 y 2,5 BPC en el año 2014 (Decreto 317/013 con vigencia 01/07/2013 y 1/07/2014, respectivamente), a 2,625 BPC en el año 2015 (Decreto 190/015 vigencia 1/07/2015), a 2,6875 BPC y 2,75 en el año 2016 (Decretos 233/016 y 252/016 con vigencia a 1/07/2016 y 1/08/2016, respectivamente) y a 2,85 BPC en el año 2017 (Decreto 217/017 con vigencia 01/07/2017).

En el gráfico que sigue, de dos ejes verticales, se muestra en la línea la evolución de los aumentos del mínimo medido en BPC, de acuerdo a los decretos y en las barras la conversión a pesos uruguayos expresados en valores constantes de 2017. Cuando en el año 2007 el mínimo fue fijado en 1 BPC su valor era de 3.524 pesos expresado a valores de 2017, dicho monto en el año 2017, luego de sucesivos aumentos anuales de los mínimos, se transformó en 2,85 BPC que equivale a 10.291 pesos. En diez años ese valor mínimo se multiplicó casi en tres veces (medido en BPC 285,0% y en términos reales 292%).

⁹ Consulta realizada a la Gerencia de Área Gestión de Prestaciones - Dirección Técnica de Prestaciones.

Gráfico 4: Evolución de los Mínimos Jubilatorios en BPC (eje derecho) y en Pesos Uruguayos constantes de 2017 (eje izquierdo). Período 2007-2017



Fuente: Elaborado a partir de Decretos del Poder Ejecutivo (valores en BPC) y equivalencia en pesos uruguayos a valores constantes promedio de 2017 (deflactados por IPC).

Como algunas de las pensiones graciables en curso de pago equivalen a 4 BPC y a otras se les aplica la revaluación general de pasividades, el siguiente cuadro muestra para el período analizado la evolución de los índices en términos reales de la BPC y de la revaluación general de pasividades.

Cuadro 3: Evolución del índice real de la BPC y del índice general de revaluación real de pasividades (Base 2000=100). Período 2000-2017

	SMN/BPC		Revaluación Pasividades	
	Índice real (*)	Variación (%)	Índice real	Variación (%)
2000	100,0		100,0	
2001	98,7	-1,3	98,8	-1,2
2002	88,0	-10,8	90,4	-8,5
2003	79,3	-9,9	78,1	-13,7
2004	79,7	0,5	76,0	-2,7
2005	80,2	0,6	78,6	3,5
2006	81,0	0,9	80,5	2,5
2007	82,7	2,1	81,5	1,2
2008	83,2	0,6	85,4	4,7
2009	85,1	2,3	92,0	7,8
2010	84,5	-0,6	96,8	5,2
2011	84,5	-0,1	99,5	2,8
2012	84,8	0,4	104,6	5,1
2013	84,0	-1,0	108,5	3,8
2014	83,7	-0,3	112,0	3,2
2015	83,4	-0,4	115,7	3,3
2016	83,2	-0,2	115,9	0,2
2017	84,7	1,8	121,9	5,2

Fuente: Elaborado a partir del valor del SMN/BPC y Boletín Estadístico BPS.

(*) SMN/BPC deflactada por IPC.

La actualización de estos índices siguen criterios diferentes y la evolución de ellos empieza a diferir en mayor medida a partir de 2004 donde en general los incrementos reales de la BPC¹⁰ son menores a los de la revaluación real de pasividades¹¹.

Mientras la evolución de la BPC real muestra una leve recuperación del poder de compra entre los años 2004 y 2017 -pasa de un valor del índice en 2004 de 80 a casi 85 en 2017-, el índice de revaluación real de pasividades pasa de 76 a 122, incrementos sensiblemente diferentes de 6,2% y 60,5%, respectivamente.

Entonces, la jubilación promedio real del cuadro 2 muestra una evolución que concuerda con lo que indica el índice de revaluación real de pasividades del cuadro 3. Por ejemplo, entre 2004 y 2017 la jubilación promedio aumenta en términos reales 54% en tanto la revaluación real aumentó 60,5%. La pensión graciable promedio real entre esos mismos años subió 40,5%, lo que en parte se explica por la evolución moderada del valor real de la BPC en el período (6,2%).

4. Resumen y consideraciones generales

La pensión graciable es una prestación económica que se brinda a personas que han contribuido en forma honorable al país y a sus familiares directos que demuestren carencia de recursos. Si se quiere, además de ser una forma de reconocimiento a ciudadanos ilustres, cumple en cierto sentido para determinados casos una función de protección social que sería una de las más antiguas en el país, ya que fue instituida en la Constitución de la República de 1830.

La fuente normativa de este beneficio está en la Constitución de la República y a través de leyes y reglamentaciones se ha ido organizando la forma de adjudicar este tipo de beneficio.

En relación a los artículos 1 y 2 de la Ley 16.301, la parte final del primer artículo, al establecer que se otorgan estos beneficios a quienes *carecieron de recursos propios suficientes*, es de carácter preceptivo y parecería que debe ser un aspecto a ser considerado también al valorar las condiciones previstas en los literales A y B del artículo 2.

Con la promulgación de la ley 17.968 de 29/05/2006, que crea una Comisión Permanente para el tratamiento de las pensiones graciabiles, se desprende que anterior a esta fecha, el trámite para su otorgamiento era efectuado en forma directa por los gobiernos correspondientes.

¹⁰ La Ley N° 17.856 de 20/12/2004 creó la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) como el equivalente al valor del Salario Mínimo Nacional (SMN) al 1° de enero de 2005. La BPC sustituyó al SMN en todas las referencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente, sea como base de aportación a la seguridad social, como monto mínimo o máximo de prestaciones sociales, como cifra para determinar el nivel de ingresos, así como cualquier otra situación en que sea adoptado como unidad de cuenta o indexación. Su valor se ajusta en las mismas oportunidades que los ajustes generales de remuneraciones de la Administración Central, en función de la situación financiera del Estado y a opción del Poder Ejecutivo, en un porcentaje equivalente a: i) la variación del índice de precios al consumo o ii) la variación del índice medio de salarios, con potestad de modificar la tasa de variación que surja del índice elegido, en defecto o exceso de hasta 20% sobre el porcentaje resultante.

¹¹ El sistema de ajuste (revaluación/indexación) de las pasividades está dispuesto por el art. 67 de la Constitución de la República: "Los ajustes de las asignaciones de Jubilación y Pensión 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" (inciso segundo agregado por la Reforma Constitucional aprobada por plebiscito de fecha 26 de noviembre de 1989). A partir de los ajustes que se efectuaron desde el 1° de enero del año 2004 se aplica la variación del Índice Medio de Salarios Nominales (artículo único, ley 17.649 de 03/06/2003).

Si bien el Banco de Previsión Social gestiona las prestaciones, este servicio es a propuesta del Poder Ejecutivo y concedido por el Poder Legislativo mediante ley, y la financiación se realiza a través de Rentas Generales.

La mayor parte de las pensiones graciabiles se sirven a mujeres, aunque esa participación bajó de 85% en 2004 a 75% en 2017. El número de pensiones graciabiles se ha reducido año a año y en 2017 en promedio se sirvieron mensualmente 231 beneficios. Las erogaciones anuales ascienden en el mismo año a poco más de 51 millones de pesos (aproximadamente un millón ochocientos mil dólares). Su peso relativo en el presupuesto anual es bajo. Si se lo compara con las erogaciones de pensiones no contributivas vejez/invalidez/delitos violentos, representan solo cerca de medio punto porcentual de éstas últimas, bajando su peso en los años más recientes.

El monto promedio mensual de la pensión graciable en 2017 es de 18.582 pesos, valor por debajo de una jubilación promedio (20.052 pesos), pero superior al valor del mínimo legal fijado para algunas pensiones graciabiles que se encontraban en curso de pago en 1988 o de los nuevos ingresos (4 BPC, equivalente a 14.444 pesos).

El análisis de la evolución de la pensión graciable promedio en términos de poder de compra muestra que creció en el período 2004-2017 un 40%, aunque en menor medida que la jubilación promedio (54%). Las diferentes evoluciones se explicarían en parte por la particularidad de la regla de indexación de las pensiones graciabiles, pero principalmente por los aumentos de los mínimos jubilatorios a pasivos de menores recursos.

Las políticas de seguridad social desarrolladas principalmente a partir de 2005 han avanzado en estrategias de inclusión y formalización de nuevos colectivos como los trabajadores domésticos, los trabajadores de reducida capacidad económica (a través del régimen del monotributo), los deportistas, los árbitros, los ciclistas, los trabajadores de la actividad hípica y los artistas. La flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones económicas contributivas y las mejoras del valor de las jubilaciones y pensiones mediante las revaluaciones de pasividades y los aumentos de los montos mínimos de jubilaciones y pensiones a pasivos de menores recursos, mejoraron la cobertura y la suficiencia de ingresos.

En un contexto económico favorable y con políticas de protección social articuladas, aun considerando la condición de compatibilidad de la pensión graciable con cualquier asignación de actividad o pasividad, sería posible plantear a mediano plazo el carácter más excepcional de los trámites de solicitud de las pensiones graciabiles.

Referencias bibliográficas

- Informática Jurídica del BPS.
- Página web del IMPO Centro de Información Oficial.
- Consultas jurídicas del Palacio Legislativo Uruguay.

ANEXO

Tabla 1A: Listado de leyes que otorgan pensiones graciables por año. Período 2005-2017

AÑO	TOTAL	NRO. DE LEY	FECHA DE PROMULGACIÓN
2017	1	19.498	16/06/2017
2016	1	19.386	22/04/2016
2015	2	19.352	27/11/2015
		19.343	18/09/2015
2014	4	19.297	19/12/2014
		19.296	"
		19.295	"
		19.294	"
2013	8	19.131	20/09/2013
		19.130	"
		19.129	"
		19.105	10/07/2013
		19.069	18/04/2013
		19.068	"
		19.067	"
		19.066	"
2012	5	19.041	28/12/2012
		19.024	12/12/2012
		18.997	13/11/2012
		18.920	27/06/2012
		18.919	27/06/2012
2011	7	18.863	23/12/2011
		18.862	"
		18.854	16/12/2011
		18.839	23/11/2011
		18.805	14/09/2011
		18.759	14/06/2011
		18.746	22/04/2011
2010	12	18.726	31/12/2010
		18.719 art. 266 (*)	27/12/2010 Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones, 2010-2014
		18.702	17/11/2010
		18.701	"
		18.698	"
		18.687	17/09/2010
		18.686	"
		18.685	"
		18.649	12/02/2010
		18.648	
		18.647	
		18.646	
2009	16	18.631	24/12/2009
		18.606	02/10/2009
		18.578	18/09/2009
		18.577	"
		18.556	11/09/2009
		18.555	"
		18.554	"
		18.540	26/08/2009
		18.539	"
		18.529	31/07/2009
		18.512	26/06/2009

		18.511	"
		18.510	"
		18.502	18/06/2009
		18.500	"
		18.481	22/04/2009
2008	10	18.452	26/12/2008
		18.451	"
		18.450	"
		18.424	28/11/2008
		18.404	24/10/2008
		18.403	"
		18.402	"
		18.398	"
		18.397	"
2007	2	18.118	27/04/2007
		18.108	29/03/2007
2006	9	18.081	19/12/2006
		18.075	15/12/2006
		18.074	11/12/2006
		18.073	"
		18.072	"
		18.047	24/10/2006
		18.019	13/09/2006
		17.999	02/08/2006
		17.998	"
2005	6	17.937	26/12/2005
		17.936	"
		17.932	22/12/2005
		17.923	01/12/2005
		17.880	29/07/2005
		17.876	27/06/2005

Fuente: IMPO Centro de Información Oficial - Normativa y Avisos Legales del Uruguay (www.impo.com.uy/bases/leyes)

(*) Artículo 266.- Transfiérense en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", las asignaciones presupuestales del objeto de gasto 573.000 "Pensiones Graciables", previstas en el Artículo 254 de la Ley Nº 13.032, de 7 de diciembre de 1961, financiación 1.1 "Rentas Generales" de las diferentes unidades ejecutoras, a la unidad ejecutora 025 "Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial".