

# **PENSIONES GRACIABLES EN EL URUGUAY**

Ec. Anna Caristo  
Lic. T/S. Inés Núñez

---



## PENSIONES GRACIABLES EN EL URUGUAY

### 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.”<sup>1</sup>

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, artículo 111 se establece: “Las pensiones graciables 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 intención 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”<sup>2</sup>. Otros ejemplos son los derechos otorgados a los Campeones Olímpicos y mundiales de fútbol. La Ley N° 13.621 de 20/10/1967 en el art. 1 concede pensiones graciables 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 esas pasividades puede ser acumulable a toda asignación de actividad que perciban los jugadores y que las mismas son con cargo a Rentas Generales.

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 graciables se financiaron desde sus inicios con recursos de Rentas Generales, y fueron administradas por el organismo que servía las jubilaciones y

<sup>1</sup> Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

<sup>2</sup> Información proporcionada por la Comisión de Información Legislativa.

pensiones Civiles. En la actualidad es servida por el BPS. De acuerdo a la Ley N° 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 Graciables 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 N° 16.301 de 1° de septiembre de 1992, referida exclusivamente a Pensiones Graciables y Recompensas Pecuniarias, se dispone en su artículo 1: *“Las pensiones graciables 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 condiciones previstas en el artículo siguiente, a quienes carecieron de recursos propios suficientes”*.

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

- *A personas que hayan prestado grandes servicios a la República;*
- *A personas que se hayan destacado en forma relevante en actividades científicas, artísticas o culturales;*
- *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 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 graciables 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 graciables serán de cargo de Rentas Generales (artículo 6).

Cuando se promueva, por cualesquiera personas físicas 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.<sup>3</sup>

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, respecto de las solicitudes de pensión graciable presentadas (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 a la Comisión Permanente el Ministerio de Turismo y Deporte:

*“Artículo 1°.- Créase 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 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 graciabiles 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 graciabiles.<sup>4</sup>

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 graciabiles otorgadas de conformidad con*

---

<sup>3</sup> Para integrar la Comisión Permanente de las Pensiones Graciabiles, el BPS establece por R.D. N° 40-15/2006 de 8/11/2006, que se designa al Sr. Director Ariel Ferrari como representante del Organismo.

<sup>4</sup> 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.

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.”<sup>5</sup>

En la discusión parlamentaria del proyecto de 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 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.<sup>6</sup>

Cabe resaltar que este monto mínimo es aplicable exclusivamente 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).

Ese valor mínimo de la pensión graciable en 2008 equivalió a \$7.100,0 y en 2009 a \$7.776,0.<sup>7</sup>

### 3. Algunas estadísticas sobre pensiones graciables

En este apartado se muestran algunas estadísticas disponibles sobre estas pensiones: la evolución del número de pensiones graciables, las erogaciones anuales y la prestación promedio.

El cuadro 1 presenta el número de pensiones graciables a diciembre de cada año, en el período 1999 - 2008. El número de pensiones viene reduciéndose año a año, excepto en 2005 donde se observa un incremento de 1,2% anual. En nueve años su número se redujo un 25,6%, alcanzando a fines de 2008 302 pensiones servidas. Como ya se mencionó, en 1988 en ocasión de la discusión del proyecto de ley 16.007, el número de pensiones era de 435 pensiones que comprendían a 566 beneficiarios.

**Cuadro 1: Número de pensiones graciables, a diciembre de cada año**

	Beneficios	Variación (%)
1999	406	
2000	390	-3,9
2001	369	-5,4
2002	355	-3,8
2003	340	-4,2
2004	329	-3,2
2005	333	1,2
2006	330	-0,9
2007	312	-5,5
2008	302	-3,2

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

<sup>5</sup> A partir de enero de 2005 se sustituye la referencia al salario mínimo nacional (SMN) por la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). La Ley 17.856 de 20/12/2004 establece que todas las prestaciones indexadas al SMN se sustituyen por la nueva base. Esta se actualiza en las mismas oportunidades que los ajustes generales de remuneraciones de la Administración Central y el porcentaje de variación será la variación del Índice de Precios al Consumo o la variación del Índice Medio de Salarios, a opción del Poder Ejecutivo.

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

<sup>7</sup> Informes de Aumentos de Pasividades de la Gerencia del Área Activos – DT. Prestaciones.

El cuadro 2 muestra para el periodo 1994 – 2008 el gasto anual de las pensiones graciables a valores corrientes, a valores constantes y un indicador del peso relativo de estas erogaciones; la relación entre el gasto en pensiones graciables y el gasto de pensiones no contributivas por vejez e invalidez medida en porcentaje.

**Cuadro 2: Erogaciones anuales de pensiones graciables  
(En miles de pesos y porcentajes)**

	En miles de pesos:		Variación (%)	En porcentaje de Pensiones no contributivas (2)
	corrientes	constantes (1)		
1994	9.315	50.329		1,97
1995	12.149	46.146	-8,3	1,82
1996	15.036	44.498	-3,6	1,63
1997	17.637	43.564	-2,1	1,52
1998	19.552	43.582	0,0	1,48
1999	20.699	43.667	0,2	1,43
2000	21.058	42.405	-2,9	1,40
2001	20.600	39.748	-6,3	1,34
2002	20.031	33.912	-14,7	1,28
2003	19.820	28.109	-17,1	1,23
2004	20.430	26.543	-5,6	1,21
2005	22.566	28.003	5,5	1,18
2006	23.958	27.941	-0,2	1,11
2007	25.085	27.060	-3,2	1,00
2008	26.359	26.359	-2,6	0,87

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

(1) Expresado a valores promedio de 2008 deflactado por IPC.

(2) Erogaciones de Pensiones Graciables / Erogaciones de Pensiones Vejez e Invalidez x 100.

En 2008 las erogaciones por pensiones graciables alcanzaron poco más de 26 millones de pesos corrientes (que equivalen a 1:261.211 dólares corrientes). A valores reales, se observa que el gasto anual es decreciente prácticamente en los quince años analizados (salvo en 1999 y 2005).

Si se mide el gasto de esta prestación en relación a otra que también se financia con impuestos generales, las pensiones graciables representan valores entre 2% y 1% de las erogaciones en pensiones asistenciales vejez/invalidez. En el año 1994 representó el 1,97 por ciento y en los siguientes años decrece ese porcentaje, llegando al año 2008 con un 0,87%. Como se visualiza, este tipo de beneficio tiene una incidencia muy baja en comparación a las otras pensiones servidas a la población (vejez e invalidez).

El cuadro 3 muestra para el período 2000 - 2008 el monto de la pensión promedio a valores corrientes y expresadas en términos de poder de compra. También se presenta un comparativo con la jubilación promedio.

El monto promedio de las pensiones graciables en 2008 es de 7.207,7 pesos corrientes. Esta pensión promedio es levemente superior al valor mínimo legal fijado para determinadas pensiones (7.100,0 pesos), lo que mostraría que no hay grandes diferencias entre los montos de las diferentes pensiones graciables en curso de pago.

Si se compara este importe de la pensión promedio de 2008 (7.207,7 pesos) con la jubilación promedio (7.554,7 pesos) se observa que es inferior en un 5%. El análisis de la evolución de la relación entre ambas prestaciones promedio muestra que en general el valor de la pensión graciable está muy cerca a la jubilación promedio; con un indicador entre 0,97 y 1,00, pero a partir de 2006 dicha relación estaría bajando.

**Cuadro 3: Evolución de la prestación mensual promedio de pensiones graciables y comparativo con las jubilaciones**

(En miles de pesos y porcentajes)

	Pensión graciable promedio en:			Jubilación promedio:		Relación PG/Jub.
	\$ corrientes	\$ constantes (1)	Variación (%)	\$ constante s (1)	Variación (%)	
2000	4.396,2	8.852,8		8.989,1		0,98
2001	4.528,5	8.737,7	-1,3	8.858,9	-1,4	0,99
2002	4.613,2	7.810,3	-10,6	8.092,4	-8,7	0,97
2003	4.754,2	6.742,4	-13,7	6.978,3	-13,8	0,97
2004	5.075,8	6.594,6	-2,2	6.761,5	-3,1	0,98
2005	5.598,2	6.946,9	5,3	6.956,7	2,9	1,00
2006	6.007,5	7.006,4	0,9	7.124,4	2,4	0,98
2007	6.513,8	7.026,8	0,3	7.219,9	1,3	0,97
2008	7.207,7	7.207,7	2,6	7.554,7	4,6	0,95

Fuente: Elaborado a partir de Informes de Competencia de Repartición. Finanzas, RING de DT Prestaciones y Boletín Estadístico BPS, 2009.

(1) Expresado a valores promedio de 2008 deflactado por IPC.

Los valores constantes de la prestación promedio en el período analizado 2000 – 2008 son decrecientes hasta 2004 y luego crecientes. El valor menor en términos de poder de compra fue en 2004 (6.594,6 pesos) que fue el punto más bajo de la crisis económica reciente. La recuperación del valor promedio se inicia en 2005, donde tuvo la variación positiva anual mayor (5,3%), y se mantiene hasta 2008, pero con aumentos anuales menores.

Si se compara la pensión graciable promedio en términos reales con la jubilación promedio real, se observa evoluciones similares de las variaciones anuales hasta 2004. Sin considerar las variaciones de 2005, donde el crecimiento del importe promedio de las pensiones es 5,3% y el de las jubilaciones 2,9%, en los años siguientes las variaciones en términos reales de la pensión promedio es siempre inferior al valor de la jubilación promedio.

Las diferentes evoluciones podrían explicarse en parte por la regla de indexación de las pensiones graciables. En 1988, a partir de la ley que fija un mínimo legal para las pensiones en curso de pago en aquella oportunidad, a aquellas pensiones que tenían un monto inferior, se las llevó al mínimo. Desde esa fecha, a esas pensiones se les aplica la regla de revaluar 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 las revaluaciones generales de pasividades sin tope mínimo.<sup>8</sup>

El siguiente cuadro muestra la evolución de los índices en términos reales de la BPC y de la revaluación general de pasividades para el período analizado. La actualización de estos índices sigue criterios diferentes y la evolución de ellos empieza a diferir en mayor medida a partir de 2004 donde en general los incrementos de la BPC real son menores a los de la revaluación real.

Mientras la jubilación promedio real del cuadro 3 muestra una evolución que concuerda con la que indica el índice de revaluación de pasividades del cuadro 4, el monto de la pensión graciable promedio real se equipara más a la evolución de la BPC real, pero aún se observan algunas discrepancias. Por ejemplo, el incremento de la pensión real

<sup>8</sup> Consulta realizada a la Gerencia de Área Activos de la DT. de Prestaciones.

promedio de 2005 en 5,3% que no concuerda con el aumento de la BPC que fue de 3,3%, se podría explicar en mayor medida por las altas puras del año que se hicieron a valores superiores de las que se encontraban en curso de pago.<sup>9</sup>

#### Cuadro 4: Evolución del índice real de la BPC y del índice general de revaluación de pasividades

	BPC		Revaluación Pasividades	
	Índice real (1)	Variación (%)	Índice real	Variación (%)
2000	100,0		100,0	
2001	98,7	-1,3	98,8	-1,2
2002	88,0	-10,8	89,8	-9,1
2003	77,7	-11,7	78,1	-13,0
2004	77,7	-0,1	76,0	-2,7
2005	80,2	3,3	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	85,3	4,7

Fuente: Elaborado a partir del valor de la BPC y Boletín Estadístico BPS, 2009.

1) BPC deflactada por IPC.

#### 4. Resumen y consideraciones generales

La pensión graciable es un servicio que se presta 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 legal de este beneficio se enmarca en la Constitución de la República y a través de leyes y otras reglamentaciones se han 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 al valorar las condiciones previstas también 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 graciables, se desprende que anterior a esta fecha, el trámite para su otorgamiento era efectuada en forma directa por los gobiernos correspondientes.

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.

<sup>9</sup> La ley N° 17.850 de 8/12/2004 en el art. 1 concede una pensión graciable equivalente a cinco salarios mínimos nacionales a 19 deportistas uruguayos que obtuvieron medallas olímpicas en las olimpiadas realizadas en Londres (1948), Helsinki (1952), Melbourne (1956), Tokio (1964) y Sidney (2000).

El número de pensiones graciabiles se ha reducido año a año y a diciembre de 2008 corresponden a 302 beneficios. Las erogaciones anuales ascienden en el mismo año a poco más de 26 millones de pesos (aproximadamente un millón doscientos sesenta mil dólares). Su peso relativo en el presupuesto es bajo. Si se lo compara con las erogaciones de pensiones no contributivas vejez/invalidez, representan solo cerca del uno por ciento de éstas últimas y en los años recientes ese peso ha bajado.

El monto promedio de las pensiones graciabiles en 2008 es de 7.207,7 pesos, valor cercano tanto a la jubilación promedio como al valor del mínimo legal fijado para algunas pensiones que se encontraban en curso de pago en 1988. El análisis de la evolución de la pensión graciable promedio en términos reales muestra que crece en los últimos años en menor medida que la jubilación promedio. Las diferentes evoluciones se explicarían en parte por la particularidad de la regla de indexación de las pensiones graciabiles.

En este período de gobierno (2005 a 2010) se ha avanzado en estrategias para la ampliación de la protección social, habiéndose instaurado una instancia de diálogo nacional sobre seguridad social a fin de consolidar proyectos de ley de inclusión en seguridad social de sectores de la población que no están aún reglamentados.

A este respecto se puede mencionar el reciente proyecto de ley sobre Seguridad Social y Salud en el Deporte, que trata la universalización de los derechos para los deportistas profesionales y sus familias. La Ley N° 18.384 de 17/10/2008 sobre estatuto del artista y oficios conexos amplía las posibilidades de registro laboral en el BPS y permite acceder a los beneficios de la seguridad social.

Sería posible plantear que con la implementación de nuevas reglamentaciones que propician la inclusión a nivel de la seguridad social, a mediano plazo las pensiones graciabiles tendrían a disminuir o a tramitarse solicitudes en forma más excepcional que hasta el momento.

### **Referencia bibliográfica**

Informática Jurídica del BPS: Orientación sobre la temática y consultas a través de intranet.

Consultas jurídicas del Palacio Legislativo Uruguay.

Comunicados de Buzón Nexo del BPS