
BOLETIM LEGISLATIVO Nº 21, DE 2015

ANÁLISE DA MP Nº 664, DE 2014: ALTERAÇÕES NA PENSÃO POR MORTE E NO AUXÍLIO-DOENÇA

*Pedro Fernando Nery*¹

*Fernando Meneguim*²

1. INTRODUÇÃO

A pensão por morte (PPM) é o benefício a que têm direito os dependentes do segurado da Previdência Social que vier a falecer.

Até a publicação da Medida Provisória nº 664, de 2014, poderiam requerer o benefício o cônjuge, companheiro ou companheira, filho não emancipado, até 21 anos de idade, ou filho inválido de qualquer idade. Se não houvesse dependente nessas categorias, poderiam se candidatar os pais e o irmão não emancipado, de qualquer condição, até 21 anos de idade, ou inválido de qualquer idade. Não havia até então carência (tempo mínimo de contribuição) para que os dependentes tivessem direito à pensão, sendo apenas exigido que o segurado estivesse contribuindo para a Previdência Social (ou mantivesse a qualidade de segurado mesmo sem contribuir).

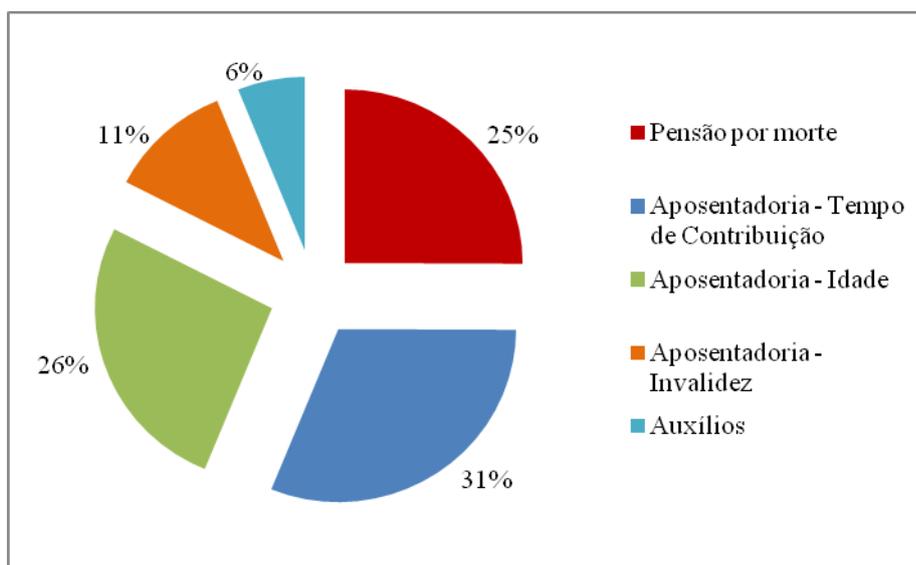
Esse marco legal trazia algumas regras e incentivos negativos que faziam com que esse benefício onerasse pesadamente os cofres públicos: não exigência de carência; reposição de 100% do valor do benefício de aposentadoria, independentemente do número de beneficiários que dividem a pensão; possibilidade de acúmulo da pensão com uma aposentadoria ou com salário decorrente de trabalho ativo, mantendo seu valor inalterado; e manutenção do valor da pensão para viúvas ou viúvos jovens.

¹ Doutorando e Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado da área de Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. Os autores agradecem os comentários de Mário Lisboa Theodoro e Marcos Mendes.

² Doutor em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor-Geral Adjunto/Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. E-mail: meneguim@senado.leg.br.

Como a pensão por morte era caracterizada como um benefício com poucos requisitos para sua concessão, poucas restrições quanto à sua manutenção ou acumulação e com regras de cálculo de valor mais brandas, sem nenhum redutor em relação ao salário de benefício, a PPM se configurou em um dos principais benefícios pagos pela Previdência Social. Em dezembro de 2013, representava um quarto dos gastos com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Gráfico 1 – Participação no valor total dos benefícios emitidos do RGPS em dezembro de 2013



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 2013. *Elaboração própria.*

Essa grande participação das pensões nos gastos da Previdência, maior componente do gasto público primário do Brasil, se torna especialmente relevante em 2015, quando o país corre risco de perder o grau de investimento após o rebaixamento de sua nota de crédito, com consequências significativas para a economia do país e os gastos do governo. Avalia-se que a medida pode contribuir para melhora de credibilidade da política fiscal.

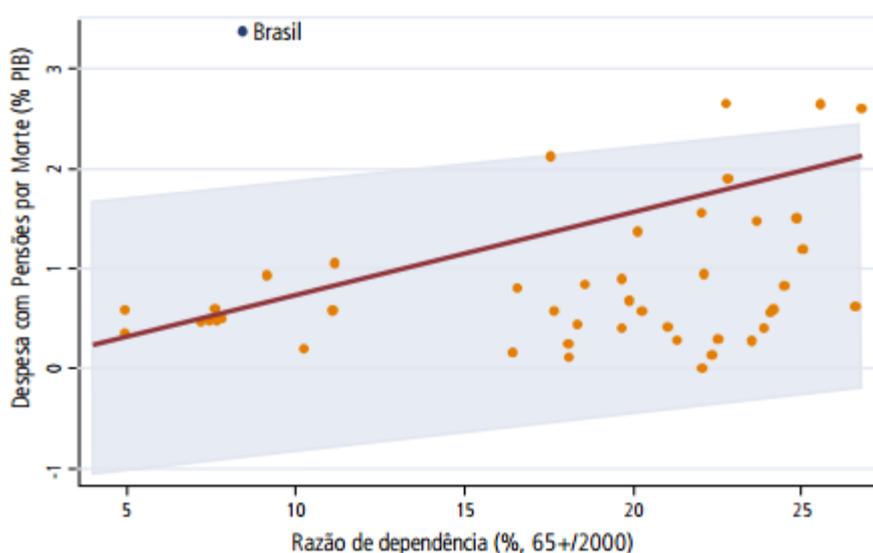
Outro fator que indica a necessidade de mudança da pensão por morte é que, com o aumento da longevidade da população brasileira, o impacto desse benefício nas contas previdenciárias passa a ser maior. Segundo Ansiliero, Costanzi e Pereira (2014)³, a duração média da PPM atingiu 16,2 anos em 2011, sendo que a despesa com o pagamento das pensões por morte representava 1,1 % do PIB em 1997 e, em 2013, esse percentual já estava em 1,8%

³ ANSILIERO, G; COSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. S. A Pensão por Morte no Âmbito do Regime Geral de Previdência Social: tendências e perspectivas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 42, jan-jun, 2014.

do PIB⁴. De acordo com a exposição de motivos da MP, a participação de idosos na população total deverá crescer de atuais 11% para 34% nas próximas décadas.

Cabe ressaltar ainda que, em comparação com as normas de concessão de pensões no resto do mundo, o Brasil apresentava condições e regras bem mais generosas que as verificadas em outros países. O Gráfico 2 abaixo evidencia que, quando se leva em conta a comparação internacional, os gastos do país com pensões são altos para o seu atual estágio demográfico (*razão de dependência*⁵).

Gráfico 2 – Gastos com pensões e razão de dependência



Fonte: Rocha e Caetano (2008)⁶.

Ante esse cenário, foi publicada em 30 de dezembro de 2014, a Medida Provisória nº 664, com o objetivo de realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).⁷ Neste boletim, descrevemos as novas regras e sua motivação, apresentamos as regras de outros países (ricos ou emergentes) e, por fim, discutimos como as pensões se encaixam no quadro de desigualdade de renda do país.

⁴ Exposição de motivos da MP nº 664/2014.

⁵ Definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade).

⁶ ROCHA, R.; CAETANO, M. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para discussão 1331).

⁷ Ver nota anterior.

2. A MP Nº 664/2014

A MP nº 664/2014 alterou as condições de elegibilidade para as pensões por morte, e também o valor a ser recebido como pensão (fórmula de cálculo e tempo de duração). As mudanças são as mesmas para o RGPS e para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com a exceção da fórmula de cálculo do benefício, que será detalhada adiante.

Em relação às condições de elegibilidade, com a MP, a pensão por morte passou a exigir período contributivo mínimo (carência) de dois anos, ressalvados casos especiais (arts. 1º e 3º da MP nº 614/2014).

Outra alteração referente à elegibilidade foi o estabelecimento da exigência de um período mínimo de casamento ou união, também de dois anos (salvo a ocorrência de eventos específicos, como morte por acidente ou invalidez do cônjuge, conforme os arts. 1º e 3º).

No que tange ao valor a ser recebido, a Medida Provisória institui fórmula de cálculo: a reposição varia de 50 a 100%, dependendo da quantidade de dependentes, do que o segurado teria direito (valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento). A reposição será de 50%, somados 10% para cada dependente, até o máximo de 100% – respeitados o piso constitucional para pensões de um salário mínimo, R\$ 788, e também o teto dos benefícios do RGPS, de R\$ 4.663,75.

Entretanto, cumpre ressaltar que, ao contrário das outras mudanças, a fórmula de cálculo atinge apenas os segurados do RGPS e os servidores da União que ingressaram no serviço público após 4 de fevereiro de 2013, ou antes, para aqueles que tivessem aderido ao regime de previdência complementar (o referente à Funpresp, regido pela Lei nº 12.618, de 2012). Nesse sentido, a MP aprofunda as diferenças existentes entre o RGPS e o RPPS.

Para o contingente restante de servidores públicos civis da União, o cálculo permaneceu de acordo com as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003. Desde então, as pensões já haviam perdido a paridade com a remuneração dos servidores ativos (salvo em algumas hipóteses da transição). Além disso, há um redutor para as pensões de 30% sobre o valor que exceder o teto do RGPS, em todos os casos. Por fim, com a criação do regime de previdência complementar, no caso dos servidores de que ingressaram no serviço público a partir de 2013, as pensões estão limitadas ao teto do RGPS⁸.

⁸ Valores acima deste teto serão pagos pela própria previdência complementar e não pela União. A duração do benefício depende da expectativa de sobrevivência do segurado (no caso do Executivo e do Legislativo) ou do beneficiário (Judiciário). O valor do benefício depende do saldo das contribuições do segurado. Assim, o valor da pensão será tanto maior quanto maior for o tempo e os valores das contribuições, e tende a ser também tanto maior quanto maior for o tempo de casamento. Tais regras estão disciplinadas no art. 23 dos regulamentos da Funpresp-Exe (abrange os planos ExecPrev e LegisPrev) e Funpresp-Jud.

Com a MP nº 664/2014, mudou-se também o tempo de duração do benefício, de acordo com a idade do pensionista (cônjuge ou companheiro(a)). A pensão permanece sendo vitalícia apenas para os pensionistas que possuem expectativa de sobrevida de 35 anos ou menos (ou para os casos de invalidez após o casamento ou união). A menor duração será de três anos, para os pensionistas com expectativa de sobrevida maior que 55 anos. Para os casos intermediários, o tempo de duração da pensão será tanto maior quanto menor for a expectativa de sobrevida, conforme o Quadro 1 a seguir, extraído do texto da MP:

Quadro 1 – Tempo de duração da pensão de acordo com a expectativa de sobrevida do pensionista

Expectativa de sobrevida à idade x do cônjuge, companheiro ou companheira, em anos ($E(x)$)	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
$55 < E(x)$	3
$50 < E(x) \leq 55$	6
$45 < E(x) \leq 50$	9
$40 < E(x) \leq 45$	12
$35 < E(x) \leq 40$	15
$E(x) \leq 35$	vitalícia

Fonte: MP nº 664/2014 (arts 1º e 3º).

A expectativa de sobrevida do pensionista é obtida a partir da Tábua Completa de Mortalidade, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), vigente no momento do óbito. Conforme a Tábua vigente quando da publicação da Medida Provisória, a duração da pensão se relacionaria com a idade do cônjuge, companheiro ou companheira da seguinte forma:

Quadro 2 – Tempo de duração da pensão de acordo com a idade do pensionista

Idade do cônjuge, companheiro ou companheira (em anos)	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
Até 21	3
22 a 27	6
28 a 32	9
33 a 38	12
39 a 43	15
A partir de 44	vitalícia

Fonte: Tábua Completa de Mortalidade do IBGE – ambos os sexos – dezembro de 2014. *Elaboração própria.*

O Quadro 3 a seguir resume as mudanças trazidas pela MP nº 664/2014:

Quadro 3 – Comparativo das alterações

	Regras vigentes antes da MP		Novas regras
	Lei 8213/1991 – Segurados do INSS (RGPS)	Lei 8112/1990 e art. 40 da Constituição – Servidores civis da União (RPPS)	MP nº 664/2014
Período contributivo mínimo (carência)	Não há	Não há	2 anos
Período mínimo de casamento ou união	Não há	Não há	2 anos
Reposição	100% até o teto do INSS	100% até o teto do INSS, e 70% sobre o restante*.	50%, mais 10% por dependente, até 100% do teto do INSS (não muda para o RPPS)
Tempo de duração do benefício do cônjuge ou companheiro(a)	Vitalício	Vitalício	de 3 a 15 anos, ou vitalício, de acordo com a idade

* Para os que ingressaram depois de fevereiro de 2013, ou antes se aderiram à Funpresp, vale a regra do RGPS.

Fonte: *Elaboração própria.*

As mudanças também afetam o auxílio-reclusão, que é devido *nas mesmas condições da pensão por morte*⁹.

Por fim, a MP acaba com a possibilidade de recebimento de pensão por morte nos casos em que o pensionista é condenado por crime que tenha causado a morte do segurado. Não houve mudanças das regras em relação ao acúmulo de pensão por morte e aposentadoria, nem em relação à contração de novo casamento ou união do pensionista.

Cumpra observar que as alterações promovidas foram necessárias para dar um caráter mais atuarial ao benefício da pensão por morte, corrigindo distorções que em muitos casos incentivavam a adoção de comportamentos oportunistas de parte dos segurados, gerando despesas exageradas aos cofres públicos. Tais distorções permitiam que parte dos segurados *programassem* o recebimento da pensão, que é, por definição, um *benefício de risco*, como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez. Em tese, o recebimento desses benefícios não é programado, ao contrário da aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição, por exemplo.

3. COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

As novas regras da MP convergem para as práticas adotadas pelo mundo. O Quadro 4 sumariza a situação existente nos países da América do Sul e do G20, contemplando, portanto, tanto países desenvolvidos quanto países emergentes, incluindo latino-americanos e asiáticos.

⁹ Art. 80 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que *dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.*

Assim, observa-se que tanto países europeus (ricos) quanto países da América Latina (com perfil demográfico mais parecido do brasileiro) optam por regras como as instituídas pela MP nº 664/2014 – o que pode ser um indicativo de insustentabilidade das regras anteriores. Já, as economias emergentes da Ásia, como as que integram o grupo dos BRICS, não possuem algo parecido com um sistema de pensões por morte.

Quadro 4 – Regras de pensões por morte – América do Sul, G20 e Brasil¹⁰

	Tempo mínimo de união	Tempo mínimo de contribuição	Restrições de idade do cônjuge	Restrições com novo casamento	Reposição (cônjuge)
América do Sul					
Argentina	2-5 anos	Não há	Não	Não	70%
Bolívia	Não há	Não há	Não	Sim	90%
Chile	Não há	3-7 anos	Sim	Sim	36-60%
Colômbia	5 anos	1 ano	Não	Não	45-75%
Equador	Não há	5 anos	Não	Sim	40%
Guiana	Não há	3 anos	Sim	Sim	50%
Paraguai	Não há	3 anos	Não	Não	25-50%
Peru	Não há	Não há	Não	Sim	50%
Uruguai	1-5 anos	10 anos	Não	Sim	66-75%
Venezuela	2 anos	Não há	Sim	Não	40-60%
G20					
África do Sul	Não há	0-4 anos	Não	Não	38-68%
México	1-5 anos	3 anos	Sim	Sim	40-90%
Canadá	Não há	3 anos	Sim	Não	38-60%
Estados Unidos	1-10 anos	0-10 anos	Sim	Sim	35-100%
Japão	10 anos	1-25 anos	Sim	Não	50-78%
Coreia do Sul	Não há	1-12 anos	Sim	Não	40-60%
Arábia Saudita	Não há	3 meses	Não	Sim	50%
Turquia	Não há	5 anos	Não	Sim	50-75%
Austrália	Não há	Não há	Sim	Sim	*
Alemanha	1 ano	5 anos	Sim	Sim	25-55%
França	2 anos	3 meses	Sim	Sim	54%
Itália	Não há	5 anos	Não	Sim	50-60%
Rússia	Não há	Não há	Sim	Não	**
Reino Unido	Não há	2 anos	Sim	Sim	**
China	***	***	***	***	***
Índia	***	***	***	***	***
Indonésia	***	***	***	***	***
Brasil – Regras anteriores	Não há	Não há	Não	Não	100%
Brasil – MP 664/2014	2 anos	2 anos	Sim	Não	50%
* Não se relaciona com a renda do cônjuge.					
** Não se aplica.					
*** Não existem regimes de previdência consolidados.					

Fonte: *Social Security Programs Throughout the World* (2014 para países europeus, 2013 para americanos, 2012 para asiáticos e demais). *Elaboração própria.*

¹⁰ O objetivo neste boletim foi a construção de um quadro sucinto e resumido, mas existem diversas regras diferentes e mesmo casos de múltiplos regimes em um só país. Mais detalhes estão disponíveis em: www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw

Ansiliero, Costanzi e Pereira (2014), analisando as regras de 132 países, constatam que 87% possuem regra de carência (tempo mínimo de contribuição), 86% estabelecem requisitos para cônjuges e 82% limitam a taxa de reposição para a família, como os dispositivos da MP.

4. AUXÍLIO-DOENÇA

Relativamente ao auxílio-doença, a MP nº 664, de 2014, alterou seu valor e a forma de custeio do afastamento do segurado. Passa a existir um novo teto para o auxílio, que não poderá ser maior do que a média dos salários de contribuição do segurado dos doze meses anteriores. Anteriormente, o valor era baseado na média dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo do segurado (salário de benefício).

Em relação ao custeio, com a Medida Provisória, o período em que a empresa deve arcar com o salário do segurado afastado passou de 15 para 30 dias, devendo o INSS custear o auxílio-doença apenas a partir do 31º dia. Tal medida onerou o empregador.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: PENSÕES E DESIGUALDADE DE RENDA

Quanto à vigência, os principais dispositivos da Medida Provisória entram em vigor em 1º de março de 2015, com exceção do período mínimo para casamento ou união – que entrou em vigor em 14 de janeiro de 2015 – e de dispositivos de menor repercussão, que entraram em vigor na data da publicação.

Cabe observar alguns pontos em relação à visão de que as novas regras para pensões levam à desproteção da parcela mais desfavorecida da população. Em que pese a noção de solidariedade que existe na seguridade social, o valor médio das pensões por morte concedidas em 2012 no meio urbano foi de R\$1.132¹¹, acima mesmo das aposentadorias por idade (R\$ 860) e por invalidez (R\$ 1.086) e bem acima dos valores de benefícios assistenciais direcionados a grupos como idosos pobres (R\$ 622) e gestantes pobres (R\$ 32)¹².

¹¹ Cálculos baseados no Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012.

¹² Respectivamente, o Benefício de Prestação Continuada e o benefício variável do Bolsa Família (valores de 2012).

Embora esse valor não seja alto em termos absolutos, de acordo com o IBGE, um brasileiro com esse rendimento *per capita* (não considerando acúmulo com outras rendas ou a existência de dependentes), faria parte da metade mais rica da população em idade ativa¹³. Esse não é um traço exclusivo das pensões por morte, mas dos benefícios da Previdência Social como um todo: segundo o IPEA (2012), a Previdência, na forma em que se molda atualmente, é uma fonte concentradora de renda no Brasil, responsável por 18% da desigualdade do país¹⁴.

Janeiro/2015

¹³ Segundo a Síntese de Indicadores 2012, baseada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), metade da população em idade ativa possuía rendimento médio inferior a R\$ 1.020 naquele ano.

¹⁴ IPEA (2012). **A Década Inclusiva (2002-2011):** Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do IPEA n. 155.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Ala Filinto Müller, Gabinete 4
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 33035880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F.; MENEGUIN, F. B. Análise da MP nº 664, de 2014: Alterações na Pensão por Morte e no Auxílio-Doença. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro/2015 (**Boletim Legislativo nº 21, de 2015**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 28 de janeiro de 2015.