

A PENSÃO POR MORTE NO ÂMBITO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Graziela Ansiliero*

Rogério Nagamine Costanzi**

Eduardo da Silva Pereira***

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é marcado por uma necessidade de financiamento persistente, situação que tende a ser agravada pelos já quase palpáveis efeitos da chamada transição demográfica, que retirará do Brasil o rótulo de “país jovem” e trará novos desafios para a sustentabilidade de seu sistema de proteção previdenciária. Haja vista que o país já compromete parcela importante – e, comparativamente à média registrada internacionalmente, desproporcional – de seu produto interno bruto (PIB) com o pagamento de benefícios no âmbito do RGPS, a composição da despesa previdenciária tem ocupado papel central no debate que circunda o tema. Entre os itens mais debatidos, está justamente o dispêndio crescente com o pagamento de pensão por morte (PPM), benefício que isoladamente responde por aproximadamente 28% do estoque de benefícios e 22% da despesa total do RGPS. Os dados analisados neste artigo sugerem que a legislação previdenciária brasileira, em contraste com o que se observa na ampla maioria dos países, possui regras injustificadamente frágeis para a concessão e a manutenção desta espécie de benefício, e tem, assim, contribuído para o aumento no nível da despesa previdenciária. Mudanças nestas regras poderiam produzir efeitos de curto prazo não mais que residuais nas finanças do RGPS, mas seguramente teriam potencial para contribuir para seu equilíbrio no longo prazo e, principalmente, para eliminar efeitos distributivos indesejáveis.

Palavras-chave: Previdência Social; pensão por morte; esperança de vida; equilíbrio financeiro; aspectos distributivos.

SURVIVOR BENEFITS WITHIN THE SCOPE OF THE BRAZILIAN GENERAL SOCIAL INSURANCE SCHEME: TENDENCIES AND PERSPECTIVES

The General Social Insurance Scheme (RGPS) has been characterized by a need for sustained funding, a situation that tends to be aggravated by the almost palpable effects of the so-called demographic transition, which will eventually dismiss Brazil’s label of “young country” and bring about new challenges to the sustainability of its system of social insurance protection. Since the country already commits a significant – and, compared to the average recorded internationally, disproportionate – portion of its Gross Domestic Product (GDP) with the payment of benefits under the RGPS, the composition of the welfare spending has played a central role in the debate surrounding the theme. Among the most debated items is the increasing expenditure on Survivor Benefits, which alone accounts for approximately 28% of the stock of benefits and 22% of the total expenditure of the RGPS. The data reviewed suggest that the Brazilian social security legislation, in contrast to what is observed in the vast majority of countries, establishes feeble requirements for granting and maintaining this type of benefit and thus contribute to the increase on RGPS’s level of expenditure. Changes in these requirements could possibly produce no more than residual short-term effects

* Assessora da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) do Ministério da Previdência Social (MPS).

** Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

*** Coordenador-geral de Estatística, Demografia e Atuária do MPS.

on RGPS, but would certainly have the potential to contribute to its long-run equilibrium, and most definitely to eliminate undesirable distributional effects.

Keywords: Social Security; survivor benefit; life expectancy; financial balance; distributional aspects.

LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN EL MARCO DEL RÉGIMEN GENERAL DE PREVISIÓN SOCIAL: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

El Régimen General de Seguridad Social (RGPS) brasileño se caracteriza por una necesidad de financiación persistente, situación que tiende a agravarse por los efectos casi palpables de la llamada transición demográfica, que quitará del país el rótulo de “país joven” y traerá nuevos retos para la sostenibilidad de su sistema de protección previsional. Puesto que el país ya compromete parte importante — y, en comparación con la media registrada a nivel internacional, desproporcionada — de su Producto Interno Bruto (PIB) con el pago de prestaciones en el ámbito del RGPS, la composición del gasto previsional ha ocupado un papel central en el debate que circunda el tema. De entre los puntos más debatidos está justamente el gasto creciente con el pago de Pensiones de Sobrevivientes, prestaciones previsionales que por sí solas representan aproximadamente el 28% del stock de beneficios y el 22% del dispendio total del RGPS. Los datos analizados en este artículo sugieren que la legislación de seguridad social brasileña, en contraste con lo que se observa en la gran mayoría de los países, posee normas injustificadamente débiles para la concesión y la vigencia de derechos, contribuyendo así al incremento en el nivel de gastos previsionales. Cambios en estas reglas podrían producir efectos a corto plazo no más que residuales sobre las finanzas del RGPS, pero seguramente tendrían el potencial de contribuir al equilibrio de largo plazo y, sobre todo, para eliminar efectos distributivos indeseables.

Palabras clave: Seguro Social; pensión de sobrevivientes; esperanza de vida; equilibrio financiero; aspectos distributivos.

LES PRESTATIONS DE SURVIVANT DANS LE CADRE DU REGIME GENERAL D'ASSURANCE SOCIALE: TENDANCES ET PERSPECTIVES

Le Régime Général d' Assurance Sociale (RGPS) brésilien est marquée par un besoin de financement persistant, situation qui tend à être aggravée par les effets presque palpables de la soi-disant transition démographique, que va enlever du Brésil l'étiquette de «pays jeune» et apporter de nouvelles défis à la viabilité de son système de protection social. Étant donné que le pays déjà compromet una partie considerable — et, par rapport à la moyenne enregistrée au niveau international, disproportionnée — de son Produit Intérieur Brut (PIB) avec le versement de prestations dans le cadre du RGPS, la composition des dépenses de la Prevoyance Sociale joue un rôle central dans le débat autour du thème. Parmi les points les plus controversés figure justement l'expansion du montant dépensé pour le paiement des Prestations de Survivant, lesquelles représentent, à eux seules, environ 28% du stock et 22% du total des dépenses du RGPS. Les données examinées dans cet article-ci suggèrent que la législation d'assurance sociale brésilienne, contrairement à ce que l'on observe dans la grande majorité des pays, a des règles déraisonnablement faibles pour la concession et la conservation du droit à ce type de prestation, contribuant ainsi à l'augmentation du niveau des dépenses du RGPS. Des modifications dans ces règles risqueraient de ne produire que des effets résiduels à court terme, mais auraient certainement le potentiel de contribuer à l'équilibre à long terme et, surtout, à éliminer quelques effets distributifs indésirables.

Mots-clés: Assurance Sociale; prestations de survivant; espérance de vie; équilibre des finances publiques; aspects distributifs.

JEL: H53, H55.

1 INTRODUÇÃO

É notório que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se depara com uma necessidade de financiamento elevada e persistente, fato que suscita debates recorrentes sobre as estratégias adequadas para garantir a sua sustentabilidade no longo prazo. Nos últimos anos, em que pese o expressivo aumento da arrecadação previdenciária, fomentado por um movimento de forte expansão na taxa de cobertura previdenciária da população ocupada, o ritmo de expansão da despesa com o pagamento de benefícios vem impondo obstáculos crescentes para o equilíbrio financeiro do sistema.

Consolidado sob a forma de um sistema de repartição simples, o RGPS ainda tem à frente os já não tão distantes efeitos da chamada transição demográfica, que retirará do Brasil a alcunha de “país jovem” e forçará a adoção de medidas que compensem o incremento no volume de beneficiários da Previdência (notadamente entre os idosos) e a insuficiência de sua base contributiva (diante de uma população em idade ativa reduzida e com um histórico apenas mediano de adesão da população ocupada à Previdência Social).

Mais recentemente, o debate acerca da sustentabilidade do RGPS chama atenção para a despesa como proporção do produto interno bruto (PIB), comparativamente ao mesmo indicador mensurado internacionalmente. O Brasil, em 2011, consumiu o equivalente a 6,8% de seu PIB com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, porcentagem bastante superior à média registrada para um conjunto relevante de países. Alguns itens se destacam na composição desta despesa; entre eles, o gasto com o pagamento de pensão por morte (PPM): nesse ano, esta espécie de benefício comprometeu 1,5% do PIB. Em outros termos, as pensões por morte representaram aproximadamente 22% da despesa e pouco mais de um quarto do número total de benefícios (27,5%) do RGPS.¹

Esses números são expressivos e têm suscitado uma série de questionamentos acerca das regras estabelecidas para a concessão e a manutenção dessa espécie de benefício no âmbito do RGPS. O objetivo deste artigo é discutir justamente até que ponto a legislação previdenciária brasileira, em contraste com o que se observa em outros países, pode contribuir para um aumento indevido da despesa – inclusive por meio da geração de incentivos e/ou desincentivos indesejáveis para o comportamento dos segurados e de seus dependentes. A análise proposta compreenderá,

1. Em dezembro de 2011, considerando-se os benefícios emitidos. Neste artigo, serão utilizados quatro conceitos inerentes aos registros administrativos do MPS: benefícios emitidos, concedidos, cessados e ativos. Os benefícios emitidos são os valores emitidos para pagamento; ou seja, são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora – incluem as pensões alimentícias e os desdobramentos de pensão por morte (PPM). Os benefícios ativos correspondem aos que efetivamente geram pagamentos mensais ao beneficiário e, em conjunto com os suspensos, compõem o estoque de benefícios do sistema previdenciário. Os benefícios concedidos são aqueles cujos requerimentos são analisados e deferidos, correspondendo, portanto, ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário. Os benefícios cessados são aqueles que deixam de ser pagos em razão da perda do direito ao seu recebimento.

fundamentalmente, o período 1993-2011; anos para os quais estão disponíveis, com relativa unidade metodológica, os dados de registros administrativos do RGPS, principal fonte de informação aqui utilizada.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a evolução do arcabouço legal que regulamenta a concessão e a manutenção da PPM no RGPS, bem como uma análise comparativa em relação às normas mais comumente implantadas internacionalmente – em particular, na América Latina, região composta por países para os quais é possível traçar um paralelo com o caso brasileiro. A seção 3 traz indicadores sobre as dimensões quantitativa e financeira das pensões por morte no âmbito do RGPS e tem por objetivo oferecer elementos para um melhor entendimento da evolução do fluxo e do estoque destes benefícios e seus impactos no equilíbrio financeiro do sistema. A seção 4 tentará conciliar as anteriores, pontuando os fatores socioeconômicos, demográficos e legais que mais contribuem para o papel desempenhado pela PPM no RGPS.

2 REGRAS PARA CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DA PPM NO BRASIL E NO MUNDO

2.1 A pensão por morte no RGPS: evolução do arcabouço legal

No âmbito do RGPS, a pensão por morte consiste em um benefício pecuniário concedido aos dependentes de trabalhadores ou contribuintes facultativos que vierem a falecer na condição de segurados da Previdência Social.² A PPM encontra-se regulamentada, atualmente, pelos Artigos 74 a 79 da Lei nº 8.213/1991 e pelos Artigos 105 a 115 do Decreto nº 3.048/1999. Contudo, houve, ao longo do tempo, um distinto conjunto de regras para a concessão e a manutenção desta espécie de benefício.

Durante a vigência da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 (Legislação Orgânica da Previdência Social – LOPS), e suas alterações, a pensão por morte: *i*) era devida aos dependentes do segurado que tivessem, no mínimo, doze contribuições mensais; *ii*) era calculada sobre 1/12 da soma dos salários de contribuição, imediatamente anteriores ao mês do afastamento da atividade, até o máximo de doze, apurados em período não superior a dezoito meses; *iii*) consistia em 50% do cálculo citado no item anterior, acrescido de 10% por dependente, até o máximo de cinco dependentes; e *iv*) tinha o valor total reduzido, na medida em que eram cessadas as cotas individuais; ou seja, prevalecia a não reversão de cotas (Brasil, 1960).

Cabe salientar, contudo, que, mesmo havendo perda da qualidade de segurado, a pensão por morte era concedida se o segurado tivesse contribuído por doze meses consecutivos antes desta perda. Nestes casos, a PPM assumia geralmente o valor de

2. A PPM pode ser concedida por morte presumida, declarada por autoridade judiciária. Nestes casos, o recebedor do benefício tem de prestar contas, semestralmente, do andamento do processo de declaração desta condição, até que seja apresentada a certidão de óbito.

um salário mínimo, nos termos do parágrafo único do Artigo 272 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979 (Brasil, 1979).

Com a entrada em vigor da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, o Seguro de Acidentes de Trabalho (SAT) foi integrado à Previdência Social e foi criada a pensão por morte acidentária, com valor mensal igual ao do salário de contribuição (remuneração) devido ao empregado no dia do acidente. O benefício não podia ser inferior a este valor, qualquer que fosse o número inicial de dependentes, os quais eram os definidos na LOPS. Os dependentes do segurado também tinham direito ao pecúlio, correspondente a 72 vezes o maior salário mínimo mensal vigente no país na data do seu pagamento.

Com a edição da Lei nº 8.213/1991, a pensão por morte: *i*) ficou isenta de carência (número mínimo de contribuições), passando a ser exigida a qualidade de segurado;³ *ii*) passou a ser calculada sobre a aposentadoria que o segurado recebia ou sobre a aposentadoria por invalidez a que fizesse jus na data do seu falecimento, sendo esta aposentadoria por invalidez calculada sobre os 36 últimos salários de contribuição; *iii*) passou a ter uma parcela, relativa à família, correspondente a 80% do valor citado no item anterior, mais tantas parcelas de 10%, de acordo com os dependentes, até o máximo de dois; e *iv*) era reduzida mediante a cessação de cotas individuais – ou seja, ainda prevalecia a não reversibilidade de cotas (Brasil, 1991).

No caso de acidente do trabalho, a pensão passou a ser calculada sobre 100% do salário de benefício ou do salário de contribuição vigente no dia do acidente, o que fosse mais vantajoso, mantendo-se o pecúlio para os dependentes do segurado, que consistia em pagamento único correspondente a 150% do limite máximo do salário de contribuição. Se o segurado, à época do falecimento, recebia o benefício de auxílio-acidente, a metade deste valor era incorporada ao valor da pensão por morte, se a morte não resultasse de acidente do trabalho. Entretanto, se o segurado falecesse em consequência de outro acidente, o valor total do auxílio-acidente era somado ao valor da PPM.

Com a edição da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, que alterou dispositivos da Lei nº 8.213/1991, a pensão por morte, previdenciária ou acidentária: *i*) permaneceu isenta de carência (número mínimo de contribuições), mantendo a exigência da qualidade de segurado; *ii*) manteve o cálculo sobre a aposentadoria

3. O segurado mantém essa qualidade se está em dia com suas contribuições mensais ou, caso esteja há algum tempo sem contribuir, se: *i*) recebe algum benefício previdenciário; *ii*) deixou de receber algum benefício por incapacidade, ou caso tenha cessado o pagamento das contribuições por período não superior a doze meses – prazo que pode ser prorrogado para até 24 meses, se o trabalhador já tiver pago mais de 120 contribuições mensais sem interrupção que acarretem perda da qualidade de segurado; *iii*) foi acometido por doença de segregação compulsória, por até doze meses após cessar a segregação; *iv*) foi encarcerado (segurado preso), por até doze meses após o livramento; *v*) foi incorporado às Forças Armadas por até três meses após o licenciamento; ou *vi*) se contribuiu na categoria de segurado facultativo, até seis meses após interrompido o pagamento.

que o segurado recebia ou sobre a aposentadoria por invalidez a que faria jus na data do seu falecimento, sendo esta calculada sobre os 36 últimos salários de contribuição, mas a partir da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, sobre a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição considerados a partir de julho de 1994;⁴ *iv*) passou a ser calculada sobre 100% do valor citado no item anterior, com reversão de cota; e *v*) foi extinto o benefício do pecúlio para os dependentes do segurado e revogado os dispositivos que previam a incorporação da metade ou do valor total do auxílio-acidente ao valor da pensão por morte (Brasil, 1995; 1999).

Também houve, ao longo do tempo, mudanças em relação aos dependentes. Anteriormente à edição da Lei nº 8.213/1991, eram dependentes para fins de PPMs, nos termos do Decreto nº 83.080/1979: *i*) a esposa, o marido inválido, a companheira mantida há mais de cinco anos, os filhos, de qualquer condição, menores de 18 anos de idade ou inválidos e as filhas solteiras, de qualquer condição, menores de 21 anos de idade ou inválidas; *ii*) a pessoa designada que, se do sexo masculino, teria de ser menor de 18 anos de idade, ou maior de 60 anos de idade, ou inválida; *iii*) o pai inválido e a mãe; e *iv*) os irmãos, de qualquer condição, menores de 18 anos de idade ou inválidos e as irmãs solteiras, de qualquer condição, menores de 21 anos de idade ou inválidas (Brasil, 1979). Eram equiparados aos filhos, mediante declaração do segurado, o enteado, o menor sob guarda judicial e o menor sob tutela que não possuísse bens suficientes para o próprio sustento e educação (*op. cit.*). Era considerada companheira aquela (designada pelo segurado) que estava sob a sua dependência econômica e convivia com ele há mais de cinco anos. A dependência econômica da esposa ou do marido inválido, dos filhos e dos equiparados era presumida, enquanto a dos demais devia ser comprovada (*op. cit.*).

A perda da qualidade de dependente ocorria; *i*) para o cônjuge, por desquite, separação judicial ou divórcio, quando não estava assegurada pensão alimentícia, ou pela anulação do casamento; *ii*) para a esposa que comprovada e voluntariamente tivesse abandonado o lar por mais de cinco anos ou que, por tempo inferior, tivesse abandonado o lar sem justo motivo e a ele se recusado a voltar; *iii*) para a companheira, mediante solicitação do segurado, se desaparecerem as condições inerentes a essa qualidade; *iv*) para a pessoa designada, se o segurado cancelasse a designação; *v*) para o filho e a pessoa a ele equiparada, o irmão e o dependente menor designado, ao completarem 18 anos de idade, salvo se inválidos; *vi*) para a filha e a pessoa a ela equiparada, a irmã e a dependente menor designada, solteiras, ao completarem 21 anos de idade, salvo se inválidas; *vii*) para o dependente inválido, em geral, pela cessação da invalidez; e *viii*) para o dependente em geral, pelo matrimônio e pelo falecimento (Brasil, 1979).

4. A PPM deixada pelo segurado especial (trabalhador rural) é de um salário mínimo, caso não tenha contribuído facultativamente.

Com a edição da Lei nº 8.213/1991, passaram a ser dependentes, para fins de pensão por morte: *i)* o cônjuge ou companheiro⁵ e o filho, de qualquer condição, menor de 21 anos de idade ou inválido; *ii)* os pais; *iii)* o irmão, de qualquer condição, menor de 21 anos de idade ou inválido; e *iv)* a pessoa designada, menor de 21 anos de idade, ou maior de 60 anos de idade, ou inválida (Brasil, 1991). Havendo dependentes de uma classe, os integrantes da classe seguinte perdem o direito ao benefício.⁶ O pagamento da cota individual cessa pela morte do pensionista, pelo limite de idade, no caso de pensionistas menores de idade, e, no caso de pensionistas inválidos, pelo fim da invalidez. A pensão somente é encerrada após a extinção da cota do último pensionista.

Mais recentemente – devido a emendas apresentadas pelo Congresso à Medida Provisória nº 529/2011, depois convertida na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011 –, foram alterados os incisos I e III do Artigo 16 da Lei nº 8.213/1991 e incluídos entre os dependentes os filhos ou irmãos que tenham deficiência intelectual ou mental que os tornem absoluta ou relativamente incapazes, assim declarados judicialmente (Brasil, 2011). Ademais, foi estabelecido que a parte individual do dependente com deficiência mental ou intelectual que passa a exercer atividade remunerada será reduzida em 30%, devendo ser integralmente restabelecida em face da extinção da relação de trabalho ou da atividade empreendedora.

Foi mantido como equiparado ao filho, mediante declaração do segurado, o enteado, o menor sob guarda judicial e o menor sob tutela que não possuíse bens suficientes para o próprio sustento e educação. Foi considerado como companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável como segurado ou segurada, de acordo com o § 3º do Artigo 226 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vem pagando pensão por morte para o homoafetivo desde 2000, em decorrência da Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0,⁷ mas, a partir da Portaria nº 513, de 9 de dezembro de 2010, o INSS vem concedendo o benefício para casais homossexuais de forma administrativa (Brasil, 2010).

A dependência econômica do cônjuge, da companheira, do companheiro e do filho, de qualquer condição, menor de 21 anos de idade ou inválido, é presumida,

5. Para ser considerado companheiro, é preciso comprovar união estável com o segurado.

6. O filho ou o irmão inválido maior de 21 anos apenas figurará como dependente se restar comprovado em exame médico-pericial, cumulativamente, que a incapacidade para o trabalho é total e permanente; a invalidez é anterior à eventual causa de emancipação civil ou anterior à data em que completou 21 anos; e a invalidez manteve-se até o preenchimento dos requisitos de elegibilidade.

7. A Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0 determina que companheiro homossexual de segurado tem direito a PPM e auxílio-reclusão, desde que comprovada a vida em comum. De todo modo, como dito, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) já reconhecia o direito ao benefício e, em novembro de 2011, já acumulava em seu estoque 1.822 pensões derivadas de uniões homoafetivas (67,2% para homens e 32,8% para mulheres).

enquanto a das demais deve ser comprovada. A parte individual da pensão extingue-se: *i*) pela morte do pensionista; *ii*) para o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão, de ambos os sexos, pela emancipação ou ao completar 21 anos de idade, salvo se for inválido; e *iii*) para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez. Com a edição da Lei nº 9.032/1995, foram alterados os incisos I e III, dos dependentes; foi incluída a expressão “não emancipado”, no caso de filho e irmão; e retirados da condição de dependente a pessoa designada e o menor sob guarda (Brasil, 1995). Não se considera a emancipação decorrente de colação de grau científico em curso de ensino superior, tampouco se estende o pagamento ao irmão, ao filho ou ao equiparado, para além dos 21 anos, em razão de frequência em alguma instituição de ensino (de qualquer nível).

O dependente menor de idade que se invalidar antes de completar 21 anos deverá ser submetido a exame médico-pericial, não se extinguindo a respectiva cota se confirmada a invalidez. O valor da pensão por morte devida aos dependentes do segurado recluso que, nesta condição, exercia atividade remunerada será obtido mediante a realização de cálculo com base no novo tempo de contribuição e em salários de contribuição correspondentes, neles incluídas as contribuições recolhidas enquanto recluso, facultada a opção pela pensão com valor correspondente ao auxílio-reclusão.

Além disso, conforme estabelecido no Artigo 124 da Lei nº 8.213/1991, salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa (Brasil, 1991). Também é vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada do RGPS, exceto PPM ou auxílio-acidente. E, finalmente, cabe salientar que a pensão é devida desde a data do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste, ou desde a data do requerimento, quando requerida após o prazo de trinta dias, bem como a partir da data da decisão judicial, no caso de morte presumida.

Atualmente, portanto, a concessão da PPM não exige carência; ou seja, não há tempo mínimo de contribuição, sendo preciso apenas que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador mantinha a qualidade de segurado. Caso o óbito venha a ocorrer após a perda desta qualidade, os dependentes terão direito a pensão, desde que o falecido tenha cumprido, até o óbito, os requisitos para obtenção de aposentadoria (por idade ou tempo de contribuição) ou que fique reconhecido seu direito à aposentadoria por invalidez – no período de manutenção da qualidade do segurado.⁸

8. Nesse último caso, a incapacidade deverá ser confirmada por meio de perícia médica do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a partir de atestados ou relatórios médicos, exames complementares, prontuários ou documentos equivalentes.

2.2 Referências internacionais para o caso brasileiro

Pode-se dizer que as regras associadas às pensões por morte no âmbito do RGPS são bastante flexíveis, dado que impõem relativamente poucas restrições aos dependentes dos segurados falecidos. De fato, com base na comparação de informes nacionais consolidados pela Associação Internacional de Seguridade Social (AISS) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) para 132 países (complementados pela análise da legislação de países selecionados), percebe-se que – em um universo em que as regras que normatizam as PPMs variam consideravelmente – o Brasil se destaca pela quase inexistência de condicionalidades para a concessão e para a manutenção desta espécie de benefício.⁹

Entre esses 132 países pesquisados, há pouca divergência sobre quais seriam os dependentes elegíveis, mas há grande diversidade no tocante às regras para o reconhecimento do direito de cada uma das categorias de dependentes e para a manutenção do benefício, após sua eventual concessão. Apesar desta relativa heterogeneidade, os dados permitem fazer algumas constatações gerais. O que chama atenção é a elevada porcentagem de países que estabelecem medidas mais rigorosas para estes benefícios, em contraste com a situação brasileira. Embora os registros da AISS e da OIT sejam bastante sintéticos, impossibilitando análises mais aprofundadas das regras comparadas, observa-se que quase a totalidade dos países comparados vincula o direito ao benefício ao menos a um tipo de condicionalidade ou restrição. Para esta comparação, foram compilados os dados relativos às dimensões seguintes.

- 1) Categorias de dependentes elegíveis à PPM:
 - a) cônjuges/companheiros; filhos e equiparados; e outros;
 - b) cônjuges/companheiros e filhos; e equiparados;
 - c) cônjuges/companheiros; ou
 - d) filhos e equiparados;
- 2) Tipo de regime previdenciário:
 - a) seguro social;
 - b) fundos de pensão;
 - c) seguro social e fundos de pensão; ou
 - d) outros.

9. Entre os 202 países que compõem as bases de dados consultadas, apenas 132 (60%) descreveram, com algum detalhamento, o arcabouço legal que regulava a PPM em seus regimes previdenciários (tendo como referência 2008 ou 2009).

- 3) Exigência de carência: tempo mínimo de cotização para que os dependentes tenham direito à PPM. Uma resposta positiva ao quesito foi computada mesmo para regimes de capitalização, desde que exista período mínimo de aporte.
- 4) Valor total vinculado ao número de dependentes: existência de cotas definidas e independentes, por categoria de dependente, cujo somatório determina o valor total inicial da PPM – que, assim, varia conforme o número de cotistas e pode vir a ser igual, menor ou maior que um valor adotado para referência.¹⁰
- 5) Integralidade da PPM com respeito ao valor de referência: a PPM foi considerada integral apenas se a taxa de reposição máxima por família (após somatório de cotas) é igual ou superior a 100% do valor de referência; ou seja, se a reposição máxima da renda familiar não está limitada a uma proporção do valor de referência.¹¹
- 6) Acumulação de benefícios: proibição de acumulação da PPM com outros benefícios, mesmo com diferentes fontes de custeio. A resposta a este quesito foi considerada positiva quando há proibição expressa para a acumulação ou quando esta é permitida mediante redução do benefício.
- 7) Acumulação com rendimentos do trabalho: proibição de acumulação da PPM com rendimentos do trabalho do dependente. A resposta a este quesito foi considerada positiva quando há proibição expressa para a acumulação ou quando esta é permitida mediante redução do benefício.
- 8) Condicionais para a concessão e/ou manutenção do benefício:
 - a) cônjuge ou equiparado – a resposta foi considerada positiva se ao menos um destes requisitos é exigido: *i*) idade mínima do sobrevivente; *ii*) tempo mínimo de casamento/união estável; *iii*) existência de dependente menor de idade sob os cuidados do cônjuge/companheiro; *iv*) *comprovação* de dependência econômica; *v*) manutenção do estado civil (cessação por novo matrimônio/união); e *vi*) comprovação de incapacidade para o trabalho e/ou para a vida independente;

10. O valor de referência consiste, em geral, no montante da aposentadoria (por idade ou invalidez, dependendo do contexto) que recebia ou receberia o segurado falecido (instituidor da PPM).

11. No Paraguai, por exemplo, os dependentes (em qualquer número) têm direito a receber (em cotas iguais) uma PPM máxima equivalente a 60% do valor da aposentadoria recebida ou que teria recebido o segurado falecido. Já na Colômbia, o valor da PPM varia conforme o número de cotistas, limitado ainda a 80% da aposentadoria por idade que recebia (ou receberia) o segurado falecido.

- b) filho ou equiparado – a resposta foi considerada positiva se ao menos um destes requisitos é exigido: *i*) idade máxima do dependente; *ii*) extensão do limite de idade para estudantes ou aprendizes; *iii*) comprovação de incapacidade para o trabalho e/ou para a vida independente (em geral, condição suficiente); *iv*) comprovação de dependência econômica; e *v*) manutenção do estado civil (cessação por matrimônio/união); e
- c) outros dependentes – a resposta foi considerada positiva se ao menos um destes requisitos é exigido: *i*) prova de dependência econômica; e *ii*) comprovação de incapacidade para o trabalho e/ou para a vida independente.

Ressalte-se que os requisitos que configuram condições para a obtenção do direito à PPM em alguns países, em outros consistem apenas em fatores atenuantes, exigidos para suavizar o rigor dos critérios de elegibilidade. Ademais, observa-se com alguma frequência uma diferenciação por gênero, que implica distinções não desprezíveis nas regras aplicadas a homens e mulheres – em geral para cônjuges, mas em menor grau para outras categorias de dependentes também. Sempre que possível, estas questões foram consideradas no tratamento dos dados sintetizados na tabela 1.¹²

Segundo os dados compilados, aproximadamente 70,5% dos países da amostra adotam uma estrutura previdenciária apoiada unicamente em sistemas de repartição (*pay-as-you-go*) e outros 14,4% combinam este pilar básico – mais abrangente e, em geral, com algum componente redistributivo – com sistemas de capitalização (obrigatórios ou complementares). O restante adota exclusivamente sistemas de capitalização (3,0%) ou outros regimes (12,1%), menos representativos. Dada a forte sobre-representação dos regimes de seguro social (modelo adotado por cerca de 85% do total de 132 países), em moldes ao menos relativamente próximos ao brasileiro, optou-se por considerar a totalidade dos registros, independentemente do regime previdenciário adotado – ainda que determinadas regras possam fazer mais sentido para alguns modelos previdenciários, em detrimento de outros.

12. Foram comparadas apenas as dimensões com registros mais detalhados. A ausência de menção a algum quesito foi interpretada como indisponibilidade da informação. Acredita-se que estas opções não comprometam significativamente as tendências encontradas na tabela 1, inclusive por estas serem consistentes com resultados obtidos por estudos semelhantes.

TABELA 1
Síntese das regras de concessão e manutenção de PPM (132 países)
 (Em %)

Existência de requisitos e restrições por categorias de dependentes					
Condições gerais					
Regime previdenciário	Seguro social	Fundos de pensão	Seguro social e fundos de pensão	Outros	Total
	70,5	3,0	14,4	12,1	100,0
Categorias de dependentes	Cônjuges, filhos e outros	Cônjuges e filhos	Cônjuges	Filhos	Total
	63,6	33,3	1,5	1,5	100,0
Exigência de carência	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	78,0	22,0	-	-	100,0
Existência de limites e/ou condicionantes (número de dependentes) para a taxa de reposição total	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	81,8	7,6	10,6	-	100,0
Reposição máxima (total) da renda familiar limitada a uma parcela do valor de referência	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	12,1	61,4	22,0	4,5	100,0
Valor máximo (total) da PPM que varia com o número de dependentes	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	78,8	10,6	10,6	-	100,0
Vedação ou penalidade para acumulação com benefício próprio	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	19,7	9,1	-	71,2	100,0
Vedação ou penalidade para acumulação com rendimento do trabalho	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	15,2	15,9	-	68,9	100,0
Existência de requisitos e restrições por categorias de dependentes					
Cônjuges ou equiparados (C)					
Existência de requisitos e restrições para cônjuges e equiparados	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	76,5	22,0	1,5	-	100,0
Cônjuges e equiparados – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de necessidades especiais (Programa de Apoio às Pessoas com Necessidades Especiais – PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	28,8	69,7	1,5	-	100,0
Cônjuges e equiparados – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de dependência econômica	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	3,8	94,7	1,5	-	100,0
Cônjuges e equiparados – diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	28,8	69,7	1,5	-	100,0
Filhos ou equiparados (F)					
Existência de requisitos e restrições para filhos e equiparados	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	83,3	15,2	1,5	-	100,0
Filhos e equiparados – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de necessidades especiais (PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	59,1	39,4	1,5	-	100,0
Filhos e equiparados – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de dependência econômica	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	9,1	89,4	1,5	-	100,0
Filhos e equiparados – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de frequência escolar/universitária ou aprendizagem	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	62,1	36,4	1,5	-	100,0
Filhos e equiparados – idade máxima média	Padrão	Estudantes			
	17	22			
Filhos e equiparados – diferenciação dos requisitos em função do gênero	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total
	6,8	91,7	1,5	-	100,0

(Continua)

(Continuação)

Outros						
Existência de requisitos e restrições para outros	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	-	-	36,4	63,6	100,0	
Outros – eliminação ou suavização das exigências em caso de comprovação de necessidades especiais (PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	-	-	36,4	63,6	100,0	
Relação dos requisitos e restrições mais frequentes, segundo categorias de dependentes						
Cônjuges ou equiparados (C)						
Exigência de idade mínima	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	40,9	57,6	1,5	-	100,0	
Tempo mínimo de casamento ou união estável	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	31,1	67,4	1,5	-	100,0	
Tutela de dependentes menores de idade	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	39,4	59,1	1,5	-	100,0	
Manutenção do estado civil – cessação por união/casamento	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	55,3	43,2	1,5	-	100,0	
Exigência de comprovação de dependência econômica	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	15,9	82,6	1,5	-	100,0	
Exigência de comprovação de necessidades especiais (PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	15,2	83,3	1,5	-	100,0	
Filhos ou equiparados (F)						
Exigência de idade máxima	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	83,3	15,2	1,5	-	100,0	
Manutenção do estado civil – cessação por união/casamento	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	9,8	88,6	1,5	-	100,0	
Exigência de comprovação de necessidades especiais (PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	-	98,5	1,5	-	100,0	
Outros						
Comprovação de dependência econômica	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	-	-	36,4	63,6	100,0	
Exigência de comprovação de necessidades especiais (PPNE)	Sim	Não	n.a.	n.d.	Total	
	-	-	36,4	63,6	100,0	

Fonte: AISS: Europa e Ásia – 2008 e Pacífico – 2009, disponível em: <<http://goo.gl/x9N2Sr>>; OIT, disponível em: <<http://goo.gl/0cpJL4>>; legislação previdenciária de países selecionados.

Obs.: n.a. = não aplicável; n.d. = não disponível.

Assim, todos os indicadores apresentados na tabela 1 possuem como denominador a quantidade total de países para os quais foram obtidos registros relevantes. Feitas estas observações, pode-se partir para a identificação das características gerais predominantes entre os 132 países considerados. Em termos de categorias de potenciais beneficiários das pensões por morte, o Brasil parece seguir a predominância internacional: aproximadamente 64% dos países definem como dependentes os cônjuges (em geral, incluindo os companheiros sem união formalizada), os filhos e equiparados e outros (que, normalmente, correspondem a pais e irmãos economicamente dependentes do segurado falecido); 33% do total mantêm as três primeiras categorias, excluindo os outros dependentes; 1,5% concede PPMs apenas aos cônjuges ou companheiros; e o restante 1,5% o faz apenas para filhos e equiparados.

Já em termos de períodos contributivos mínimos para a concessão do benefício aos dependentes, o país se distancia significativamente da maioria: enquanto no Brasil não há qualquer exigência de cumprimento de carência, aproximadamente 78% do total de países possuem regras neste sentido. Ao se considerarem apenas os países com ao menos um componente de seguro social (85% dos casos considerados, assim como mencionado anteriormente), esta porcentagem chega a impressionantes 87%. Vale ressaltar que a exigência de carência, que em geral não passa de um número limitado de meses, está bastante associada à ocorrência de *risco moral*. São poucos os países que não incorporam em seus regulamentos previdenciários alguma medida capaz de minimizar o comportamento oportunista no âmbito de seus sistemas.

Outra diferença marcante do Brasil, comparativamente à ampla maioria dos países pesquisados, consiste na definição do valor máximo a ser pago a título de pensão por morte. Em grande parte dos regimes previdenciários, a exemplo do que ocorria no próprio país até a edição da Lei nº 9.032/1995 (Brasil, 1995), o valor final do benefício consiste no somatório de cotas por dependentes, as quais muito frequentemente não são reversíveis ou, mesmo quando o são, podem não garantir a totalização de 100% do valor a que teria direito o segurado falecido, caso ele chegasse a usufruir de algum benefício – valor de referência. Esta postura é adotada por quase 79% dos países, porcentagem que chega a 83% ao se tomarem apenas os países que possuem algum tipo de seguro social.

Alguns países com algum tipo de seguro social limitam o valor final máximo que o benefício pode assumir a uma proporção (inferior a 100%) do valor tomado como referência, medida mencionada em 12,1% dos casos pesquisados. Quando consideradas conjuntamente as duas medidas, tem-se que 82% dos países utilizam ao menos uma delas para limitar a taxa de reposição máxima por família – porcentagem que chega a 90,2% para aqueles com ao menos um componente de seguro social. *Grosso modo*, portanto, a tendência internacional é tão somente manter o padrão de vida das famílias, evitando o repasse integral de valores que originalmente custeariam a sobrevivência de um número maior de pessoas.

Um ponto importante, que lamentavelmente não poderá ser abordado aqui de forma adequada, diz respeito à aplicação de penalidades para o acúmulo de diferentes rendimentos por parte dos pensionistas. No Brasil, por exemplo, o debate sobre as pensões por morte tem girado muito em torno do acúmulo de benefícios (PPMs e benefícios próprios do pensionista) e do acúmulo destes com algum rendimento do trabalho. Contudo, os dados da AISS e da OIT não permitem grandes interpretações sobre o tema, pois os registros de parcela significativa dos países não trazem qualquer menção ao assunto. Mais à frente, ao se tratar especificamente da América Latina, região para a qual os dados obtidos

estão mais completos, algumas considerações interessantes poderão ser feitas. Em termos mais genéricos, pode-se valer de outros estudos para encontrar algum padrão internacional sobre a questão.

Rocha e Caetano (2008), em estudo comparativo que também confronta regras previdenciárias entre os países, concluem que é comum a aplicação de penalidade ou até mesmo a impossibilidade de acumulação de uma pensão com aposentadoria ou com salário. Partindo da combinação de diversas fontes de dados para uma amostra de 39 países (distribuídos segundo três níveis de renda: alta, média e baixa), James (2009) também conclui ser relativamente frequente a adoção de proibições ou restrições no acúmulo de PPMs com rendimentos previdenciários próprios (como os oriundos de uma aposentadoria por idade), embora entenda ser um pouco menos comum a aplicação de penalidades associadas aos rendimentos do trabalho.

De todo modo, a autora argumenta que essas medidas, embora tenham algum potencial para poupar recursos dos Tesouros nacionais (objetivo desejável, especialmente diante do quadro de *deficit* enfrentado por inúmeros regimes previdenciários no mundo), podem provocar impactos adversos na participação feminina no mercado de trabalho (dado que as mulheres são justamente as principais beneficiárias de PPMs e considerando-se, naturalmente, a aplicação de restrições para o acúmulo com rendimento do trabalho) e, em determinados casos, no nível de emprego e de produto. Adicionalmente, ainda segundo a autora, a proibição de acúmulo de rendimentos pode dificultar a manutenção do padrão de vida dos dependentes e gerar efeitos redistributivos questionáveis, de famílias menos abastadas para outras com melhor situação socioeconômica: na prática, de mulheres economicamente ativas para inativas e de famílias com mais de um provedor para famílias com apenas um responsável pelo sustento familiar.

Os dados da tabela 1, embora bastante incompletos, já sugerem que a penalidade para acúmulo de PPMs com rendimento do trabalho é menos comum que a restrição para acúmulo de diferentes benefícios previdenciários. Isso se dá possivelmente em razão dos desincentivos produzidos pelas duas medidas, que tendem a ser mais claramente adversos no primeiro caso, uma vez que costumam afetar negativamente principalmente os cônjuges ativos que contribuem efetivamente para o sustento do núcleo familiar. A medida seria inócua para os cônjuges inativos, que – em tese, por opção ou não – já viveriam apenas com o rendimento provido pelo segurado falecido e instituidor da pensão por morte. Por seu turno, em um país como o Brasil, cujo grau de informalidade nas relações de trabalho é bastante grande, este tipo de proibição tenderia a afetar os trabalhadores mais qualificados, normalmente absorvidos pelo setor mais estruturado do mercado de trabalho.

Distorções mais graves poderiam ser evitadas se a aplicação de sanções desse tipo fosse precedida de avaliações socioeconômicas (*means-test*) dos potenciais beneficiários, a exemplo do que já ocorre em determinados países. O mesmo cuidado deveria ser tomado ao se considerar o acúmulo de diferentes benefícios previdenciários. A objeção mais óbvia e aceita, em se tratando deste tema, é contra o recebimento de mais de um benefício financiado pela mesma receita ou cotização. A polêmica, em geral, gira em torno justamente de benefícios com fontes de custeio distintas, como as pensões por morte (financiadas por contribuições vinculadas a um segurado falecido, com o qual havia relação de dependência, ao menos sob a ótica previdenciária) e as aposentadorias (financiadas com contribuições do próprio pensionista).

Pode-se argumentar, contudo, que em se tratando de fatos geradores e de fontes de financiamento distintas, o simples acúmulo de uma aposentadoria com uma PPM não seria motivo para maiores preocupações, não fossem os critérios para concessão e manutenção de benefícios – que, no Brasil, são atipicamente generosos. Determinados países proíbem ou penalizam a acumulação e ainda estabelecem rígidos critérios de elegibilidade à PPM e a outros benefícios previdenciários; outros, no entanto, não somente estabelecem sanções ao recebimento de mais de um benefício, mas também adotam requisitos rigorosos para o reconhecimento de direitos e para a manutenção destes. O caso brasileiro não encontra paralelo, pois o RGPS não veda as acumulações mencionadas, tampouco é caracterizado pela existência de condicionantes relevantes para o recebimento de PPMs.

Seguindo, adentrando-se por regras mais específicas dos regimes, podem-se encontrar diferenças importantes ao se comparar o tratamento dado às categorias de dependentes, que, nesta etapa, devido a limitações das bases de dados consultadas, se limitarão a basicamente dois grupos: *i*) os cônjuges ou companheiros; e *ii*) os filhos e equiparados.¹³ Com efeito, embora o tipo de regra adotado para a concessão e para a manutenção de pensão por morte seja frequentemente o mesmo para todos os grupos (cônjuges/companheiros; filhos/equiparados e outros dependentes), sua incidência em cada categoria pode variar significativamente. O que se pode afirmar, mesmo em um primeiro momento, é que a ampla maioria dos países adota condicionalidades por categoria: 77% dos 132 países comparados estabelecem requisitos para os cônjuges e companheiros, indicador que chega a 83% em relação aos filhos e equiparados. Se considerados apenas os países com ao menos um componente de seguro social, estas porcentagens se elevam, respectivamente, para 86% e 91%.

13. Os dados sobre outros dependentes (pais, irmãos, outros herdeiros etc.) são menos detalhados e, para este grupo, também há mais ocorrências de informações não prestadas, o que dificultou a comparação e forçou o foco nas duas principais categorias, para as quais os bancos de dados são mais completos.

As diferenças de gênero existem, assim como já mencionado, tendem a ser mais frequentes para os cônjuges (comparativamente à sua incidência em outras categorias de dependentes) e, quando ocorrem, resultam invariavelmente em regras mais vantajosas e brandas para os dependentes do sexo feminino. Dado o padrão difuso de manifestação destas diferenças, para facilitar a tabulação e a análise dos dados, desconsiderou-se a dimensão gênero ao se levantarem as exigências para a PPM; ou seja, a menção a uma condicionalidade qualquer foi considerada e computada independentemente do gênero a que se destina. Os indicadores de gênero foram construídos apenas para que se tenha alguma medida da frequência com que distinções desta natureza são impostas aos dependentes.

Feitos esses comentários iniciais, pode-se avançar para a análise das próprias condicionalidades. Entre os cônjuges e companheiros, as condicionalidades com maior incidência no total de países com dados informados são, em ordem decrescente: *i*) exigência de idade mínima do dependente no momento do óbito do segurado (41% do total de 132 países da mostra); *ii*) tutela de dependentes menores de idade (39%); *iii*) tempo mínimo de casamento ou união estável (31%); *iv*) exigência de comprovação de dependência econômica (16%); e *v*) exigência de comprovação de necessidades especiais (15%).¹⁴ Outro requisito importante, obviamente mais associado à manutenção (e não à concessão) de PPMs, é a não alteração do estado civil: aproximadamente 55% dos países pesquisados cessam o benefício caso o cônjuge ou companheiro sobrevivente inicie nova relação estável.

A definição de uma idade mínima e de um tempo mínimo de união – e, em menor grau, a própria exigência de tutela de dependentes menores de idade – possui o objetivo de eliminar incentivos ao comportamento oportunista de segurados que desejam garantir a seus companheiros e cônjuges uma renda vitalícia paga por outros contribuintes ou de, tão somente, minimizar a ocorrência de situações que – intencionalmente ou não – colocam em risco o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. As duas exigências adicionais – comprovação de dependência econômica e de necessidades especiais – aparecem frequentemente relacionadas às diferenças de gênero: entre os países considerados na amostra, estas duas exigências se restringem quase que totalmente aos homens. Nos países que as utilizam, sua observância, em geral combinada, consiste na única possibilidade de concessão de PPMs a cônjuges e companheiros do sexo masculino.

Essas condicionalidades aparecem frequentemente combinadas, mas algumas também são utilizadas para flexibilizar outras. A existência de filhos menores de idade, por exemplo, em geral elimina a necessidade de comprovar tempo mínimo de união ou idade mínima do viúvo ou da viúva. Outras duas dimensões –

14. Em diversos países, as exigências mais severas para cônjuges e companheiros se destinam a dependentes de segurados que já faleceram em idade avançada.

dependência econômica e condição de portador de necessidades especiais – também são frequentemente adotadas, de forma mais genérica, para eliminar qualquer condicionalidade imposta aos dependentes. Nesse sentido, não seriam exigências, mas tão somente requisitos capazes de eliminar ou minimizar as exigências efetivamente definidas para a elegibilidade ao benefício.

Entre os filhos e equiparados, por seu turno, a condicionalidade com incidência mais relevante é a exigência de idade máxima do dependente no momento do óbito do segurado (83% do total de 132 países da mostra). Para este grupo de dependentes, a manutenção da PPM também pode estar atrelada à manutenção do estado civil: aproximadamente 10% dos países pesquisados cessam o benefício caso o filho ou equiparado inicie uma relação estável. Os requisitos atenuantes são basicamente os mesmos definidos para cônjuges e companheiros, mas a frequência escolar ou universitária e a participação em atividades de aprendizagem profissional podem elevar a idade máxima permitida para esta categoria de dependentes.

Aproximadamente 62% dos países pesquisados previam a possibilidade de extensão da idade máxima, mesmo para filhos e equiparados não portadores de necessidades especiais – situação em que a quase totalidade dos países concede benefícios vitalícios ou com duração atrelada apenas à duração da incapacidade. Em média, tomando-se o conjunto de 132 países, a idade máxima chega a 17 anos; aplicadas as exceções, chega a 22 anos. Ressalte-se que no Brasil, salvo o caso das pessoas portadoras de necessidades especiais, não há exceção prevista para a manutenção do benefício após o alcance da idade máxima, mas esta já é consideravelmente superior à idade máxima média pelas regras internacionais e apenas ligeiramente inferior à idade média limite, ao se considerarem as possibilidades de extensão.

Sob a perspectiva internacional, portanto, o Brasil coloca-se entre os países mais “generosos” com respeito à política de concessão de pensões por morte. No RGPS, a PPM é concedida praticamente sem requisitos de qualificação: *i*) não há carência mínima; *ii*) um conjunto de pessoas pode pleitear o benefício (cônjuge e filhos, companheira ou companheiro, equiparado a filho, pais e irmãos), a maioria com dependência econômica presumida e poucos com necessidade de comprovação; *iii*) o valor do benefício é igual a 100% do benefício recebido ou que receberia o segurado se este estivesse aposentado por invalidez; ou seja, 100% do valor do salário de benefício; *iv*) o benefício é dividido em cotas, segundo o número de dependentes do segurado, mas após a perda do direito por algum dependente, o valor de sua cota é rateado entre os restantes; *v*) não há restrição à acumulação de

PPMs com benefícios permanentes, como as aposentadorias; e *vi*) para os cônjuges ou equivalentes, não há restrição quanto à idade do pensionista, ao tempo de união ou às mudanças de estado civil.

Considerando-se apenas a América Latina e o Caribe, onde há uma menor heterogeneidade socioeconômica e demográfica em comparação ao Brasil, os resultados também são contundentes (quadro 1). Como também argumentam Rocha e Caetano (2008), é evidente que as regras que regulam o recebimento de pensões por morte permitem que mais pessoas sejam elegíveis ao benefício (resultado direto de normas de concessão lenientes) e que o recebam por mais tempo – consequência da combinação de requisitos quase inexistentes para a manutenção do direito ao benefício com o aumento da expectativa de vida no país.

Se para filhos e equiparados as regras brasileiras não chegam a destoar dos referenciais (as regras são relativamente convergentes para os países), entre cônjuges e companheiros observam-se diferenças gritantes, e é possível que resida aí parte da explicação para o peso das PPMs no estoque de benefícios e na despesa do RGPS. Dos dezoito países latino-americanos selecionados, apenas dois (11%) – Bolívia e Brasil – não adotam condicionalidades específicas para esta categoria de dependentes.

Com efeito, é fácil notar que o desafio brasileiro está bastante associado a essa categoria de dependentes, que praticamente não se depara com obstáculos para a obtenção e a manutenção de benefícios vitalícios, uma vez que não está sujeita a qualquer outra restrição que não a simples comprovação do casamento ou da união estável com o segurado falecido. A ampla maioria dos dezoito países elencados no quadro 1, no entanto, se utiliza de ao menos uma condicionalidade para limitar a concessão ou a duração das PPMs para este grupo. Como já ressaltado, determinadas exigências são absolutas (sem as quais o benefício não pode, de modo algum, ser concedido), podendo ser combinadas ou não, enquanto algumas são aventadas apenas para suavizar outros requisitos mais rigorosos.

Entre os requisitos e as restrições mais frequentes entre os países pesquisados, podem-se citar: *i*) a exigência de tempo mínimo de união formalizada ou reconhecida (treze países; 72% do total); *ii*) a existência de dependentes menores de idade sob a responsabilidade do cônjuge/companheiro sobrevivente (doze países; 67% do total); *iii*) a exigência de idade mínima, na data do óbito do segurado, para o cônjuge/companheiro sobrevivente (nove países; 50% do total); *iv*) a comprovação de incapacidade para o trabalho (nove países; 50% do total); e/ou *v*) a exigência de comprovação de dependência econômica (sete países; 39% do total).

QUADRO 1 Síntese das regras para concessão e manutenção de PPMs na América Latina e no Caribe – países selecionados (diversos anos)

Países	Sistema previdenciário	Calendário	Filhos			Condições para concessão ou manutenção do benefício do cônjuge			Penalidades – cessação antecipada ou redução do benefício			Valor total variável – número de dependentes					
			Idade-padrão	Idade-limite	Dependência econômica	PPNE	Idade mínima	Tempo de união	Existência de filhos em geral, menores e idade	Dependência econômica	PPNE (incapacidade para o trabalho)		Casamento	Benefício próprio	Rendimento do trabalho	Limite ou condicionante para reposição	Limite para reposição do valor referencial
Argentina	Seguro social	Sim	18	18	-	Sem idade-limite	Sim (para união não formalizada)	Sim (reduz requisito de tempo de união)	-	-	Sim (para filhos; filhas viúvas têm direito)	Sim (impedimento apenas para os filhos ou as filhas)	-	Sim	-	Sim	
Bolívia	Capitalização	Sim	18	25 (se estudante)	-	Sem idade-limite	-	-	-	-	-	-	-	Sim	-	Sim	
Brasil	Seguro social	-	21	21	-	Sem idade-limite	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	Capitalização/seguro social	Sim	18	24 (se estudante)	-	Sem idade-limite	Sim	Sim (para viúvo, no seguro social)	-	-	Sim	-	-	Sim	-	-	Sim
Colômbia	Capitalização/seguro social	Sim	18	25 (se estudante)	Sim (para os filhos de 18 a 25 anos ou inválidos)	Sem idade-limite	Sim (exigência de falecido já era beneficiário)	Sim (resulda em duração permanente, a idade for inferior a mínima)	-	-	-	-	Sim (proibição para filhos de 18 a 25 anos)	Sim	Sim	-	Sim
Costa Rica	Capitalização/seguro social	Sim	18	25 (se estudante)	-	Sem idade-limite	Sim (para companheiro não casado)	Sim (para companheiro)	-	Sim	Sim (inclusive os filhos)	-	(proibição para filhos de 18 a 25 anos)	Sim	-	-	Sim
Equador	Seguro social	Sim	18	18	Sim (para filhos PPNEs viúvos ou solteiros)	Sem idade-limite	Sim (sempre, para companheiro, para cônjuge, apenas para falecido muito idoso)	Sim (só para companheiro, não para cônjuge)	-	-	Sim (para cônjuges e filhos PPNEs)	-	-	Sim	-	-	Sim
Guatemala	Seguro social	Sim	18	18	Sim	Sem idade-limite	Sim (só para companheira, não para esposa)	Sim (se não for possível a comprovação da união)	Sim (requisito para homens: viúvo PPNE)	Sim (inclusive os filhos)	Sim (apenas o cônjuge pode acumular)	Sim (para viúvo, filhos e pais PPNEs)	Sim	-	-	-	Sim
Guiana	Seguro social	Sim	16	18 (se aprendiz ou estudante)	Sim (dependência parcial ou integral)	Sem idade-limite	-	Sim (só para viúva, sem idade mínima)	Sim (requisito para viúvo; atenuante para viúva)	Sim (inclusive os filhos)	Sim (salvo poucas exceções em que é possível acumular)	Sim (lôrfãos e viúvo)	Sim	-	-	-	Sim

(Continua)

(Continuação)

Países	Sistema previdenciário	Carência	Idade-padrão		Filhos		Condições para concessão ou manutenção do benefício do cônjuge				Penalidades – cessação antecipada ou redução do benefício			Limite para reposição do valor referencial	Valor total variável – número de dependentes	
			Idade-limite	Idade-mínima	PPNE	Idade mínima	Tempo de união	Existência de filhos (em geral, menores de idade)	Dependência econômica	PPNE (incapacidade para o trabalho)	Casamento	Benefício próprio	Rendimento do trabalho			Limite ou condicionante para reposição
Panamá	Repatrição e capitalização	Sim	18	18	-	Sem idade-limite	Sim (para companheira não casada)	Sim (estende o pagamento do benefício para viúva; em geral, pago por cinco anos)	-	Sim (benefício vitalício para a viúva PPNE)	-	Sim (acumulação por cinco anos e limitada a um teto)	-	-	Sim	
Paraguai	Repatrição	Sim	18	18	-	Sem idade-limite	Sim	Sim (reduz o tempo mínimo de união)	-	-	Sim	-	-	Sim	-	
Peru	Repatrição ou capitalização	Sim	18	21 (se estudante)	-	Sem idade-limite	Sim (viúvo dependente econômico-carente)	Sim (para cônjuge sem idade e/ou tempo de união mínimos, elimina requisitos)	Sim	Sim (fiseira viúvos de idade mínima)	Sim	Sim	Sim (exceto as viúvas)	-	Sim	
República Dominicana ¹	Capitalização	-	19	21 (se estudante)	-	Sem idade-limite	Sim (determina a duração do benefício)	-	-	-	Sim	-	-	Sim	-	Sim
Uruguai	Repatrição e capitalização	Sim	21	21	-	Sem idade-limite	Sim (determina a duração do benefício)	Sim (estende a duração, se filho menor ou PPNE)	-	Sim (benefício vitalício)	Sim	Sim (se faz superar a renda máxima)	Sim (se faz superar a renda máxima)	Sim	-	Sim
Venezuela ²	Repatrição	Sim	14	18	-	Sem idade-limite	Sim (para cônjuge do sexo masculino) esposa	Sim (dispensa idade mínima para viúvo dependente)	Sim (dispensa idade mínima para viúvo dependente)	-	-	-	-	Sim	Sim	Sim

Fonte: AISS, disponível em: <<http://goo.gl/x9N2S7>>; OIT, disponível em: <<http://goo.gl/0cplJ4>>; legislação previdenciária de países selecionados.

Obs.: as restrições chegam a variar bastante entre os países, mesmo entre aqueles que possuem regras mais parecidas. Em outras palavras, os critérios para a aplicação de cada condicionalidade (ainda que estas sejam as mesmas para vários países) podem ser bastante distintos entre os países comparados, de maneira que o rigor efetivo dos requisitos de qualificação à PPM varia significativamente.

Notas: ¹ Na República Dominicana, a acumulação implica apenas a perda de um componente assistencial do benefício, pago a pessoas comprovadamente de baixa renda. Não há, portanto, impedimento gene-ralizado para acúmulo de PPMs com benefício previdenciário próprio.

² Na Venezuela, em reforma realizada em 2010, na seção que trata das prestações pecuniárias (Venezuela, 2010, capítulo VII, Artigo 47), há previsão de regulamentação para o acúmulo de benefícios – aposentadoria por idade e por invalidez e pensão por morte. As regras aparentemente ainda não foram divulgadas, mas parece clara a intenção de limitar o acúmulo de rendimentos previdenciários. Esta reforma estabeleceu um valor de referência para a PPM (75% da aposentadoria que recebia ou receberia o segurado falecido) e determinou que este fosse dividido igualmente entre os cotistas.

Mesmo a Bolívia – que, assim como o Brasil, não estabelece maiores condições para a concessão de benefícios aos cônjuges e companheiros e, recentemente, inclusive revogou a previsão de cessação da PPM após nova união do viúvo ou da viúva – estabelece algumas restrições dignas de nota, como a exigência de carência e a adoção de condicionantes para a taxa de reposição – que pode ser inferior a 100% do valor de referência para o benefício.¹⁵ Com respeito a esta última medida, vale dizer que – por meio da aplicação de cotas independentes e/ou pela reposição limitada do valor de referência para aplicação destas, todos os países latino-americanos pesquisados, exceto o Brasil, adotam limites ou condicionantes para a taxa de posição total das famílias.

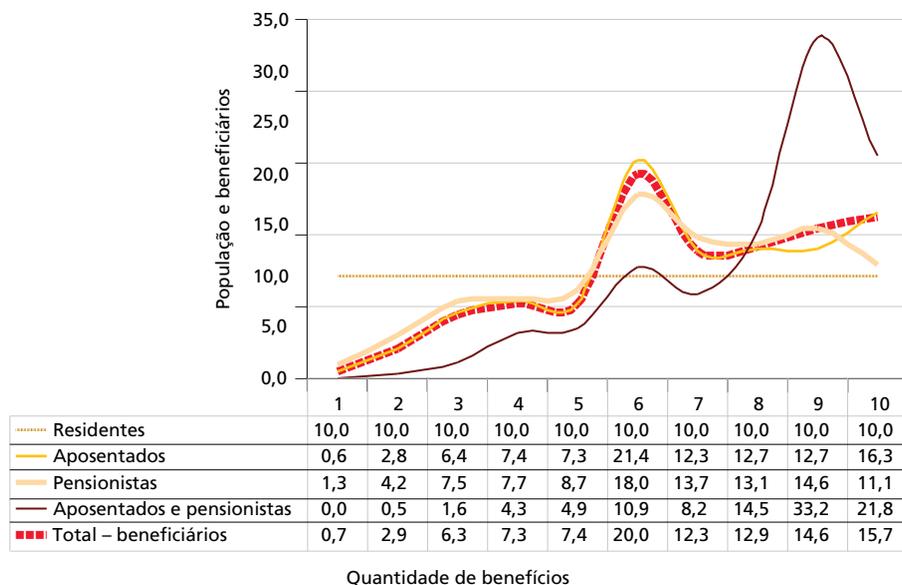
No âmbito do RGPS, a única restrição concreta trata do eventual pagamento de mais de uma pensão ao mesmo beneficiário, ressalvado o direito de opção pelo benefício mais vantajoso. Também contrariamente ao que se observa em parte dos países da amostra reduzida, este não veda ou penaliza a acumulação da PPM com uma aposentadoria ou com o rendimento do trabalho. No restante da região, não chega a ser prática universal a redução ou até mesmo a impossibilidade de acumulação de pensão por morte com benefícios próprios (nove países, incluindo aqueles cuja vedação afeta de maneira distinta a cônjuges e companheiros e a filhos e equiparados; 50% do total) ou com salário (oito países, incluindo novamente aqueles cuja vedação se limita aos filhos; 44% do total), mas doze (67%) países adotam ao menos uma destas duas restrições e cinco (28%) adotam as duas. Na América Latina e no Caribe, contudo, pode-se dizer que cônjuges e companheiros tendem a ser preservados, tendo em vista que normalmente estas ressalvas são direcionadas apenas a filhos e equiparados. Esta conclusão é parcialmente reforçada por James (2009), para quem a América Latina seria a região com menor ocorrência de regras penalizando o trabalho remunerado de viúvos e viúvas.

De qualquer maneira, a acumulação de pensão por morte com outros rendimentos, – em particular, com outras transferências previdenciárias – não seria necessariamente grave, uma vez que se trata do recebimento de benefícios com fontes distintas de financiamento. Em outros termos, o problema não seria tanto a acumulação, mas sim a combinação deste direito com as regras excessivamente brandas que regulam a concessão e a manutenção da PPM no Brasil; uma situação perigosa que resulta em muitos benefícios sendo pagos por períodos bastante longos – e, frequentemente, para os quais se contribuiu menos que o necessário para financiá-los.

15. A lei em vigor na Bolívia, aprovada em 2010 e regulamentada em 2011, estabelece que cônjuges ou equiparados poderão manter o direito ao benefício mesmo após nova união, desde que o segurado gerador da PPM tenha falecido a partir da publicação da Lei nº 065/2011, medida que representa uma flexibilização em relação ao ordenamento jurídico anterior (datado de 1997). A nova lei também é mais favorável em relação à porcentagem máxima paga ao cônjuge sobrevivente, que passou de 80% (1997) para 90% (2011). Ressalte-se que foram consideradas aqui apenas as características do regime contributivo, ficando excluídas as regras específicas do regime semicontributivo, também estabelecido na Lei nº 065/2011.

Esse quadro ganha contornos mais preocupantes ao se considerar, por exemplo, que os beneficiários que acumulam pensões por morte com benefícios próprios costumam se encontrar mais bem posicionados na estrutura de distribuição de rendimentos do país, bastante à frente dos demais beneficiários (com apenas um benefício) e ainda mais distantes da média da população (gráfico 1). É claro que qualquer restrição nesse sentido deveria ser acompanhada de uma avaliação do nível de rendimento dos beneficiários, de modo que fossem evitadas distorções indesejáveis, mas é preciso avançar na coibição de excessos.

GRÁFICO 1

Distribuição dos beneficiários segundo o benefício recebido – Brasil (2011)(Em % por décimos do rendimento domiciliar *per capita*)

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011).

Elaboração: Secretaria de Políticas de Previdência Social/Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS).

Esse esforço seria importante também ao se discutirem outros temas, como o cálculo do valor do benefício. A taxa de reposição da PPM deveria ser rediscutida, uma vez que o modelo brasileiro permite ganhos desnecessários – leia-se, sem qualquer comprovação de necessidade econômica – na renda familiar *per capita*. Neste contexto, um ponto a ser revisto é a regra de reversão das cotas pagas aos dependentes, que em geral resulta no pagamento vitalício de um benefício integral a cônjuges ou companheiros, independentemente de qualquer condicionalidade. Deve-se buscar um equilíbrio entre a garantia de benefícios capazes de manter o nível de vida prévio ao óbito do segurado e a eliminação de regras generosas que sobrecarregam desnecessariamente o sistema previdenciário.

3 PRINCIPAIS NÚMEROS DA PENSÃO POR MORTE NO BRASIL

3.1 Dimensão quantitativa: fluxo e estoque de PPMs

Logo de início, duas ponderações precisam ser feitas sobre a pensão por morte no âmbito do RGPS: a PPM é um benefício majoritariamente urbano e, principalmente, essencialmente feminino. Cerca de 70% dos pensionistas recebem benefícios originários de trabalhadores envolvidos em atividades urbanas, proporção que permaneceu relativamente estável na última década. O valor deste indicador reflete a predominância de segurados em atividades não agrícolas, o menor nível de cobertura previdenciária nas atividades agrícolas e, em menor escala, alguns resquícios de regras mais restritivas para a geração de benefícios previdenciários no meio rural – situação modificada pela Constituição Federal de 1988. Além disso, embora a participação masculina venha crescendo (de 10,3%, em 2001, para 14,6%, em 2011), as mulheres também predominam entre os beneficiários (em dezembro de 2011, 86,2% das emissões com gênero declarado); motivo pelo qual a dimensão de gênero permeia (mesmo que implicitamente) toda a discussão proposta neste artigo.

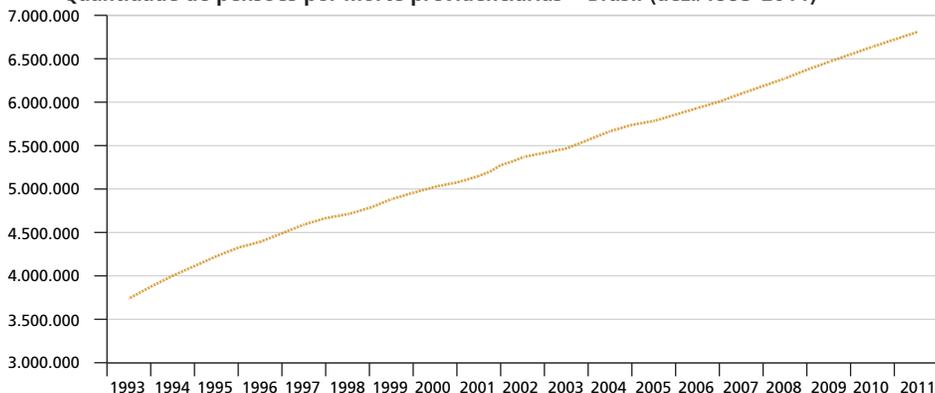
Grosso modo, as mulheres são maioria entre os pensionistas porque, historicamente, tenderam a participar mais do RGPS na condição de dependentes de segurados do sexo masculino (uma vez que participavam menos do mercado de trabalho e possuíam menores taxas de contribuição para a Previdência Social, situação que persiste, embora os diferenciais de gênero para estes indicadores tenham diminuído significativamente) e também porque são mais longevas que os homens, o que as mantém como beneficiárias por mais tempo. A expansão da proporção de homens entre os pensionistas, por sua vez, tem sido impulsionada também pelo aumento na esperança de vida (que beneficia ambos os sexos), mas principalmente pela expansão da cobertura previdenciária entre as mulheres, que, da condição de seguradas, passam cada vez mais a gerar direitos aos seus dependentes.¹⁶

Em termos agregados, a quantidade de PPMs emitida cresceu consideravelmente ao longo das últimas duas décadas, passando de 3,8 milhões de benefícios, em dezembro de 1993, para 6,9 milhões, em dezembro de 2011 – um incremento de 80,7% (mais de 3,1 milhões de benefícios). Este padrão evolutivo advém quase que totalmente do comportamento das pensões por morte previdenciárias – em detrimento das resultantes de óbito por acidente de trabalho (pensões acidentárias), em número bastante inferior e pouco representativo no total deste grupo de benefícios (gráficos 2 e 3).

16. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a esperança de vida teria aumentado muito desde o início do século XX, mas os ganhos médios teriam sido mais favoráveis às mulheres durante várias décadas – razão pela qual teria havido um incremento nos diferenciais de gênero, que mais recentemente não apenas parou de crescer, mas também parece caminhar para uma estabilização em níveis inferiores ao atual. Para mais informações, consultar as *Tábuas completas de mortalidade*, disponíveis em: <<http://goo.gl/SA4c1x>>.

GRÁFICO 2

Quantidade de pensões por morte previdenciárias – Brasil (dez./1993-2011)

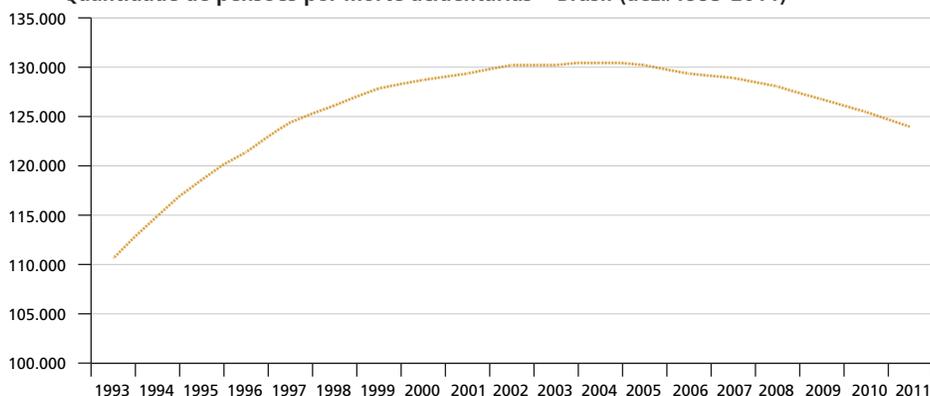


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

Elaboração: SPPS/MPS.

GRÁFICO 3

Quantidade de pensões por morte acidentárias – Brasil (dez./1993-2011)

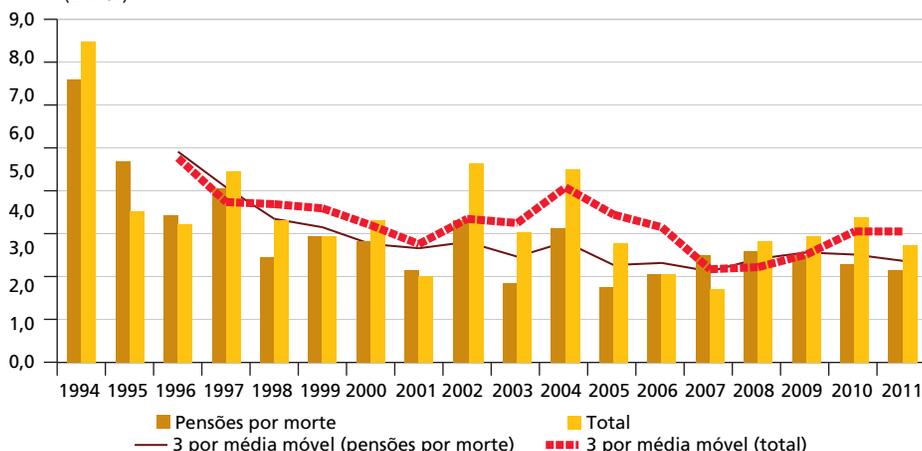


Fonte: AEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

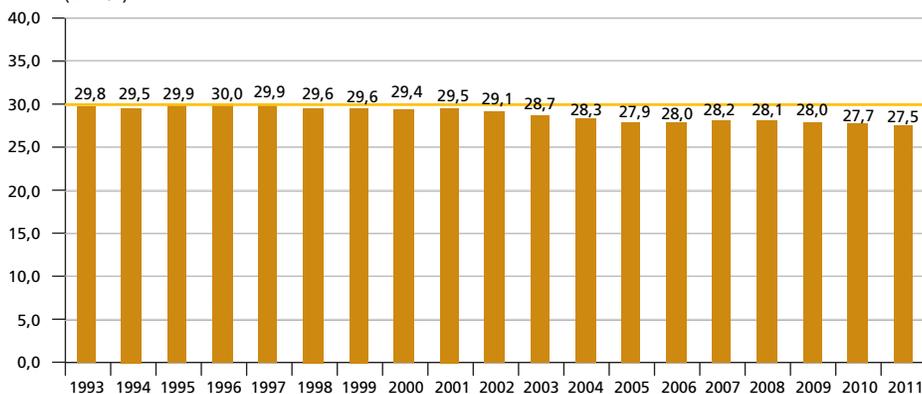
Em razão principalmente da expansão no volume de emissões de outras espécies de benefícios, a proporção da PPM no total de emitidos – que, em dezembro de 1993 e em dezembro de 2001, respectivamente, representava 29,8% e 29,5% da quantidade total – chegou ao menor índice da série em dezembro de 2011 (27,5%, ligeira queda frente ao índice inicial). Apesar disso, o incremento na quantidade e o peso das pensões por morte no âmbito do RGPS estiveram longe de ser desprezíveis. Embora, desde 2002, a participação desta espécie de benefício no total de emitidos apresente tendência leve de queda, esta proporção chega a ultrapassar a marca de um quarto da massa de emissões (gráficos 4 e 5).

GRÁFICO 4
Varição anual na emissão total e na emissão de PPMs – Brasil (1993[1994]-2011)
 (Em %)



Fonte: AEPS.
 Elaboração: SPPS/MPS.

GRÁFICO 5
Proporção de pensões no total de benefícios previdenciários – Brasil (1993-2011)
 (Em %)



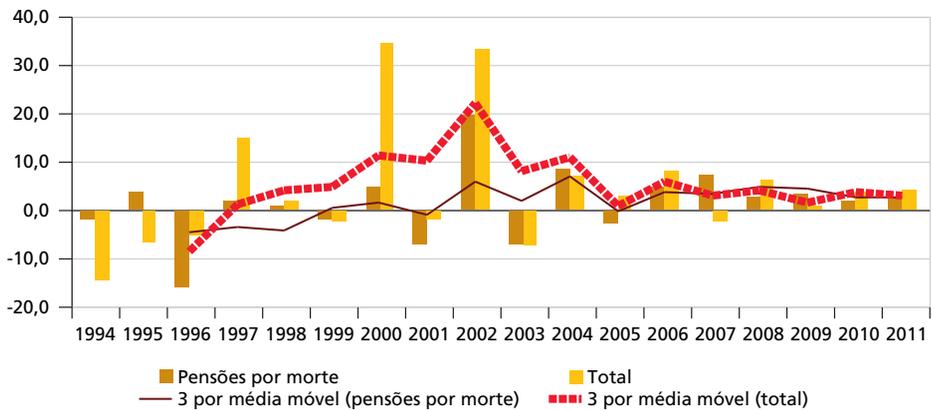
Fonte: AEPS.
 Elaboração: SPPS/MPS.

Outra visão, igualmente importante, consiste no acompanhamento dos fluxos de entrada e saída de benefícios, visando identificar como estes fluxos estão afetando marginalmente a estrutura do estoque. Pelo lado da entrada, a evolução da concessão de benefícios confirma as conclusões sugeridas pelos dados de emissão. Vê-se que o volume de pensões emitidas aumentou, pois também tendeu a crescer a quantidade de concessões anuais (gráfico 6). De todo modo, nota-se que a concessão dos demais benefícios pareceu crescer,

em média, a taxas algo superiores às observadas para as PPMs, resultado que certamente contribui para explicar o porquê da tendência de queda na participação relativa das pensões no total de concessões (gráfico 7) e de emissões (gráfico 5) previdenciárias. Ressalte-se que esta conclusão é compatível com a tendência observada no conjunto dos últimos dez anos, embora nos dados mais recentes (últimos cinco-seis anos) tenha surgido certa acomodação da participação das PPMs no total de emissões e concessões. Esta estabilidade relativa sustenta a relevância das pensões no RGPS: estes benefícios representam mais de um quarto (27,5%) das emissões em 2011 (posição em dezembro) e cerca de 9% do total de concessões nesse ano.

GRÁFICO 6

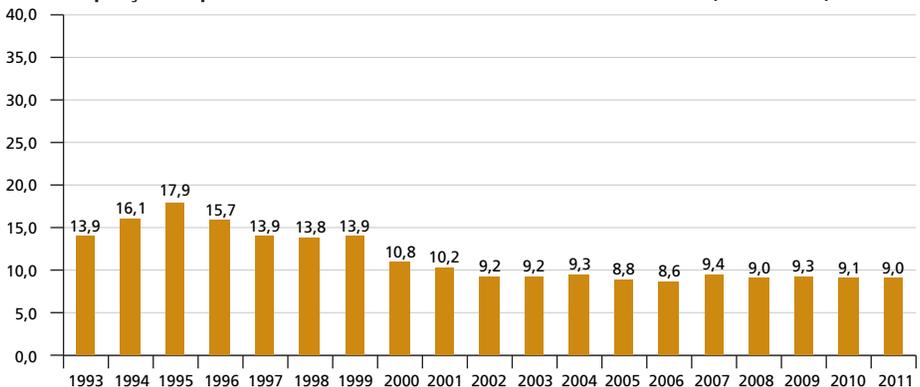
Varição anual na concessão total e na concessão de PPMs – Brasil (1993[1994]-2011)
(Em %)



Fonte: AEPS.
Elaboração: SPSS/MPS.

GRÁFICO 7

Proporção de pensões no total de benefícios concedidos – Brasil (1993-2011)



Fonte: AEPS.
Elaboração: SPSS/MPS.

Uma hipótese, ainda decorrente da análise conjunta desses dados, é que haja uma tendência de aumento na duração média das PPMs, fator que influenciaria o comportamento das emissões. O principal indício deste fenômeno seria a constatação de que o peso das pensões por morte no total das emissões caiu menos que o peso desta espécie de benefício no total das concessões. Um fator explicativo relevante para isso poderia ser o já mencionado aumento da longevidade populacional, decorrente do processo de desenvolvimento econômico e social do país.

As melhores condições sanitárias registradas no país (em razão de melhores condições de acesso aos serviços de saúde e dos avanços da medicina, por exemplo) e a melhoria do nível educacional da população (inclusive facilitando acesso à informação) foram alguns dos fatores determinantes, que influenciaram a redução das taxas de fecundidade e mortalidade da população e aumentaram sua expectativa de sobrevida. Este aumento da expectativa de vida – definida como o tempo médio que se espera que uma pessoa sobreviva, tendo atingido uma idade específica – tem afetado todos os grupos etários, e não apenas os mais jovens. Mais que isso, não somente a expectativa de sobrevida aumentou nas idades mais elevadas, mas também este aumento tem ocorrido a taxas superiores à medida que a idade sobe.¹⁷ Este processo já é bastante conhecido (além de bem documentado por meio de estudos e de censos e pesquisas domiciliares conduzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que torna desnecessário seu detalhamento aqui) e tende naturalmente a impactar o tempo durante o qual os benefícios previdenciários vitalícios são pagos.

Evidentemente, a maior longevidade tende a fazer com que a duração de todos os benefícios de prestação continuada do RGPS seja maior, mas a PPM tem uma característica que a torna mais suscetível de ser influenciada pelo aumento da longevidade. Embora a pensão possa ser concedida a um dependente de um trabalhador ativo que venha a falecer, em qualquer idade, a maioria das pensões por morte concedidas é precedida por outros benefícios de prestação continuada do RGPS. O caso típico é de um trabalhador aposentado (do sexo masculino) que ao falecer deixa uma esposa ou companheira como dependente, que fará jus a uma pensão por morte vitalícia. Como não há restrição para o início do benefício – em termos de idade mínima do beneficiário – e sendo as mulheres – principais beneficiárias – mais longevas que os homens, o tempo de recebimento deste benefício pode ser bem maior que o dos demais, e sua duração tende a ser mais sensível ao aumento da expectativa de vida – especialmente quando se leva em conta simultaneamente o perfil etário dos recebedores de PPMs e a evolução da longevidade com respeito à idade.

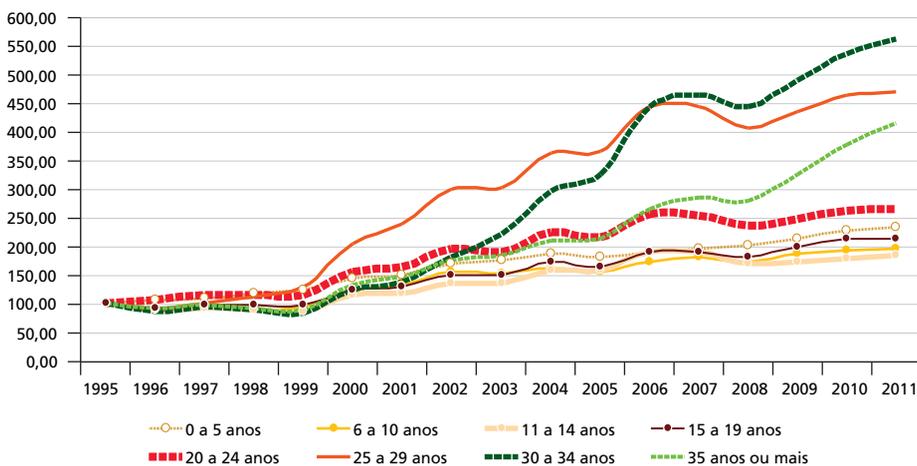
17. A expectativa de sobrevida de indivíduos que completam 50 anos apresentou um crescimento de quatro anos entre 1998 e 2010 (ou 15,9%), enquanto este indicador, para as pessoas que atingiram 80 anos, aumentou em 3,6 anos nesse período (ou, 60,0% em doze anos).

Saber mais concretamente como a duração das pensões por morte tem se comportado nos últimos anos e quantificar os efeitos do aumento da longevidade sobre estes benefícios ajuda na avaliação das consequências do processo de aumento da longevidade para o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Para alcançar este propósito analítico, no cálculo da duração de um benefício, tomou-se como referência o conceito de duração total, que corresponde aos dados dos benefícios cessados publicados no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Para tal cálculo, considera-se a diferença entre a data de início do benefício (DIB) e a data de cessação do benefício (DCB); ou seja, a data a partir da qual ele deixou de gerar pagamentos, para todos os benefícios cessados em determinado ano civil.

Abrindo-se a quantidade de PPMs cessadas segundo o seu tempo de duração, observa-se que as cessações apresentaram um comportamento coerente com a ideia de que a elevação da longevidade levaria ao aumento no tempo de percepção dos benefícios previdenciários. Com efeito, quando analisadas em termos percentuais, as variações observadas por faixa de duração são bastante significativas (gráfico 8). As modificações totais ao longo do período 1995-2011 foram maiores nas faixas superiores de duração que nas inferiores: tomando-se como referência os valores de 1995, as faixas de vinte a 35 anos ou mais de duração foram as que apresentaram evolução mais significativa. Esta evolução diferenciada levou, naturalmente, a uma mudança na participação percentual de cada faixa de duração no total de benefícios cessados.

GRÁFICO 8

Quantidade de PPMs cessadas, por faixas de duração do benefício (1995-2011) (Em %)

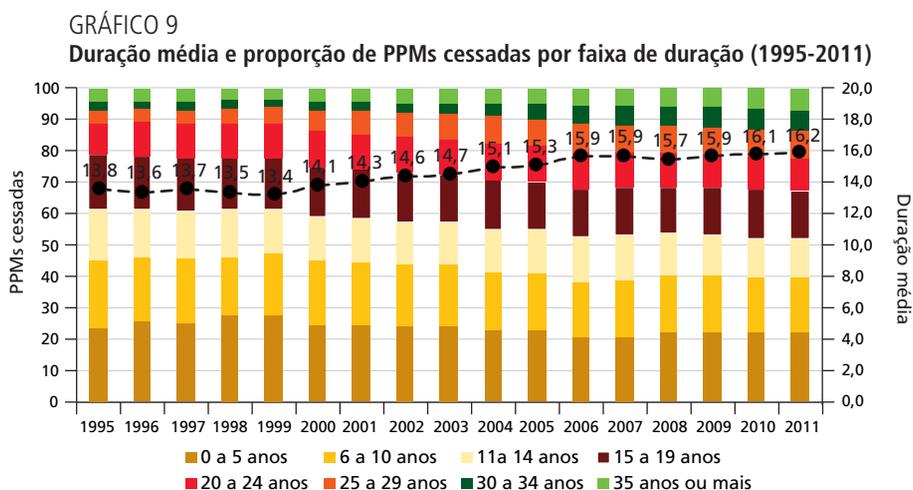


Fonte: AEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: em 1995, a base é igual a 100.

Se analisadas conjuntamente, as duas primeiras faixas de duração de benefício, que compreendem benefícios com duração de até dez anos, tiveram reduzidas suas participações no total dos benefícios cessados – de 44,9%, em 1995, para 39,5%, em 2011 (gráfico 9). Inversamente, o grupo de quatro faixas com duração igual ou superior a vinte anos teve aumentada sua importância relativa (de 21,3%, em 1995, para 32,8%, em 2011). Como resultado deste comportamento das PPMs, a duração média destes benefícios também apresenta um aumento ao longo do período. Após ligeira redução entre 1995 e 1999, sua duração média aumenta gradativamente, chegando a 16,2 anos em 2011 – em todo o período, um crescimento de 2,3 anos; ou seja, aproximadamente 17%, com tendência de relativa estabilidade entre 2007-2011.



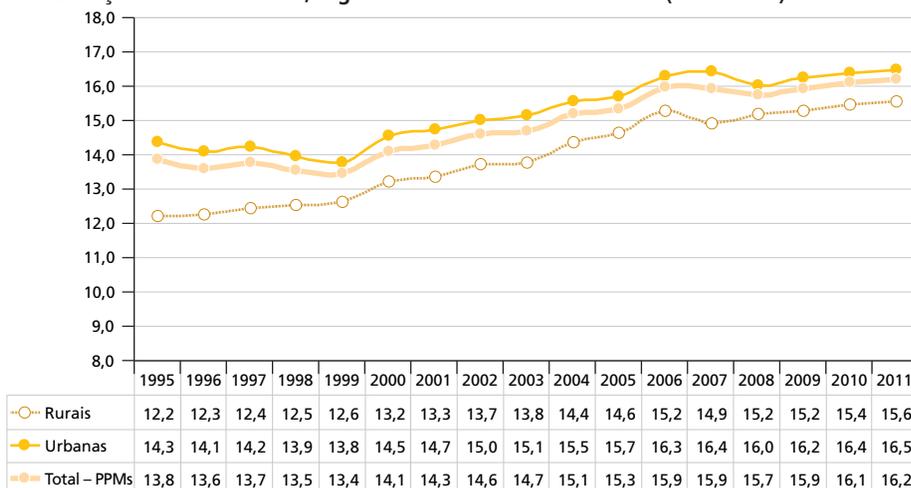
Esses resultados reforçam a hipótese de que o aumento da longevidade da população brasileira parece ter um impacto considerável na duração dos benefícios de pensão por morte. Muito embora essa análise da duração dos benefícios cessados mostre o passado – ou seja, represente o que ocorreu com PPMs que foram concedidas há muitos anos –, esta revela como a duração dos benefícios variou em um cenário de aumento da expectativa de vida e sugere qual será o comportamento deste indicador em um contexto de continuada expansão desta variável demográfica.

Outro aspecto relevante na análise da duração dos benefícios previdenciários, e, neste caso, das pensões por morte, é o acompanhamento da variação da duração

segundo a clientela. Existe uma visão de que os benefícios rurais deveriam ter uma duração menor, uma vez que as condições da vida rural são fisicamente mais desgastantes e que as condições de acesso aos serviços de saúde, e a própria qualidade destes serviços, são inferiores na área rural. Este inclusive é um dos argumentos a favor da diferenciação do requisito de idade na concessão das aposentadorias por idade rural. Sob essa perspectiva, a duração média das pensões deveria apresentar uma diferença de acordo com a clientela.

Esse indicador, quando desagregado por clientela, reforça o entendimento de ter havido, tanto nas PPMs urbanas quanto nas PPMs rurais, um crescimento da participação dos benefícios de maior duração. No entanto, chamam atenção as diferenças observadas no gráfico 10, em que é possível depreender que, enquanto para os segurados urbanos as mudanças ocorridas parecem ter sido relativamente suaves, para os rurais as mudanças de padrão se mostraram mais marcantes. A explicação para este comportamento está no processo de expansão da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais. A grande expansão na concessão dos benefícios rurais ocorreu a partir da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), por meio da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.¹⁸

GRÁFICO 10
Duração média das PPMs, segundo clientela – rural e urbana (1995-2011)



Fonte: AEPS.
Elaboração: SPSS/MPS.

18. Os trinta anos de criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) foram completados em 2001; consequentemente, a partir daí, começaram a surgir as primeiras PPMs rurais com duração igual ou superior a trinta anos.

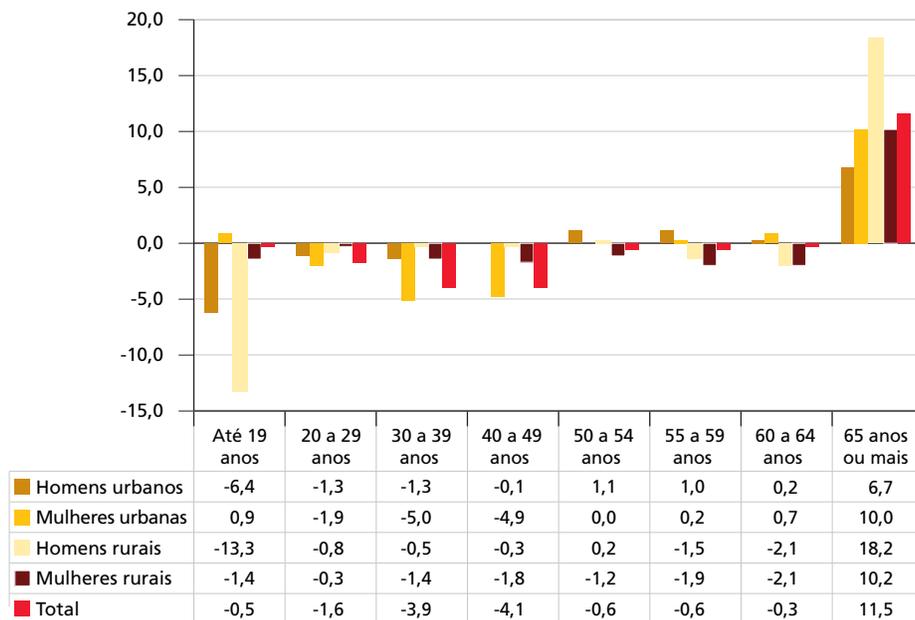
Nota-se não apenas o aumento acentuado da duração das PPMs rurais e urbanas no período, como também uma redução da diferença entre as clientelas, o que indica que a taxa de crescimento da duração das pensões rurais tem sido superior à das pensões urbanas. Enquanto a duração das PPMs urbanas teve aumento de 15% entre 1995 e 2011, a das rurais aumentou 28% nesse período. Evidencia-se assim, no que se refere às pensões por morte por clientela, a tendência de que a duração destes benefícios seja convergente, com o diferencial entre as PPMs urbanas e rurais caindo de 2,1 anos, em 1995, para 0,9 ano, em 2011 – queda de 57% em dezesseis anos. Como resultado desta queda, em 2011 as PPMs urbanas cessadas duraram apenas 6% a mais que as PPMs rurais cessadas nesse ano.

Esse resultado é consistente com a constatação de que menos de um quinto da população brasileira reside em áreas rurais. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2011 (PNAD), 85,0% dos brasileiros residiam em áreas urbanas (IBGE, 2011). Este elevado grau de urbanização torna esperado que parte dos beneficiários de PPMs rurais resida em áreas urbanas, o que tem implicações em termos de acesso a serviços de saúde, informações e outros serviços sociais, que, por sua vez, têm impacto no aumento da longevidade dos indivíduos. Dessa forma, a expansão destes serviços e do acesso à informação em áreas rurais também contribui para o aumento da longevidade da clientela rural que efetivamente reside no campo.

Os dados de concessão, por outro lado, parecem desafiar essa tendência de elevação da duração média. Nos últimos dezesseis anos, foram concedidas, em média, aproximadamente 326 mil PPMs anualmente, sendo dois terços de clientela urbana e um terço de clientela rural. Entre as faixas de idade consideradas, em várias, houve aumento na quantidade absoluta de concessões – à exceção dos grupos etários de 20 a 49 anos de idade, para os quais houve redução em todos os segmentos (por sexo e clientela). Os dados ainda apontam para um aumento relativo dos beneficiários no grupo etário de 65 anos ou mais de idade, no qual os instituidores (segurados falecidos) são majoritariamente inativos. Nesta faixa, a participação no total de PPMs concedidas passou de 26,4%, em 1995, para 37,9%, em 2011; nas demais, houve queda nesta proporção (gráfico 11). Pode-se supor, então, uma tendência de elevação da idade média de concessão das pensões, efeito que poderia mantê-las ativas por menos tempo.

GRÁFICO 11

Varição na proporção de PPMs concedidas, por faixas de idade (1995 e 2011)
(Em %)



Fonte: AEPS.

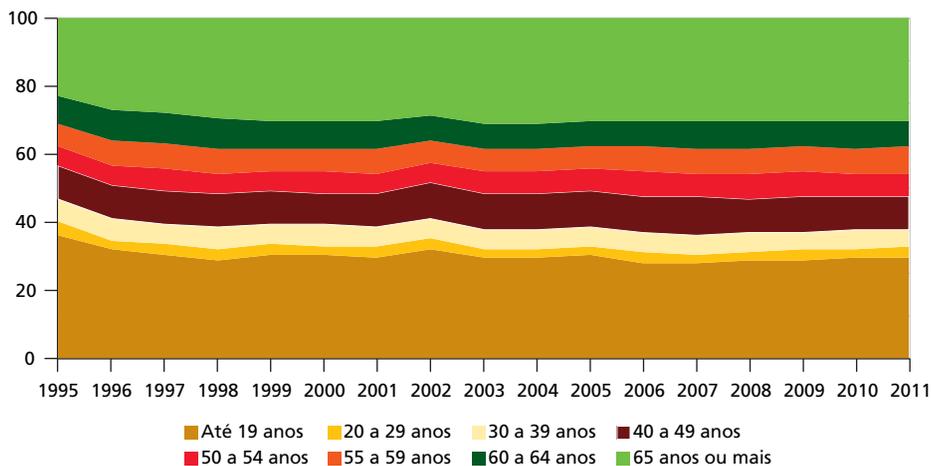
Elaboração: SPPS/MPS.

A abertura desses dados por clientela e sexo oferece uma visão mais clara desse fenômeno (gráfico 12). Em todos os subgrupos populacionais (homens urbanos, homens rurais, mulheres urbanas e mulheres rurais), houve aumento expressivo da proporção de idosos (65 anos ou mais de idade) e tendência de redução da proporção de jovens (em particular, com idade até 19 anos) e, em menor grau, de adultos jovens (idade entre 20 e 39 anos). A menor concentração de beneficiários com idade inferior a 19 anos reforça a tese de diminuição do tamanho médio das famílias (casais com menos filhos ou, simplesmente, sem filhos), fruto da redução na taxa de fecundidade (Ansiliero, 2011). Mas, principalmente, estas variações parecem ser resultado da expansão da cobertura previdenciária entre os idosos e do aumento da esperança de vida, que têm afetado tanto os segurados quanto os seus dependentes.

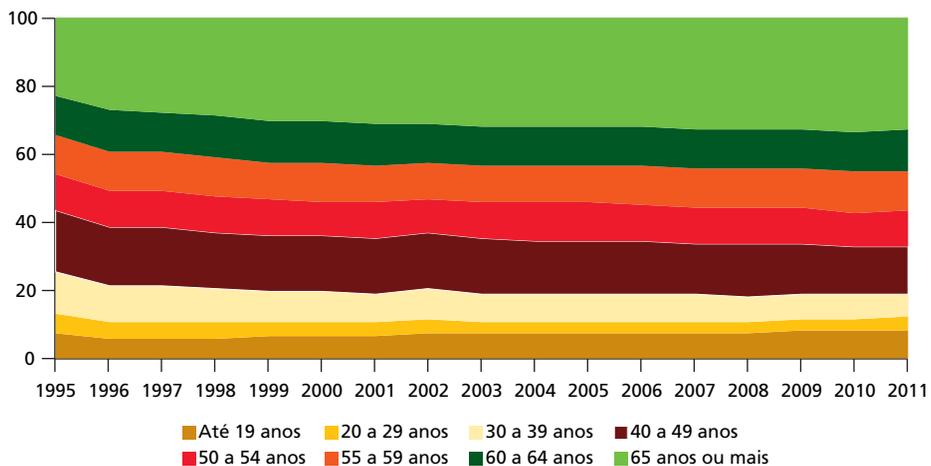
GRÁFICO 12

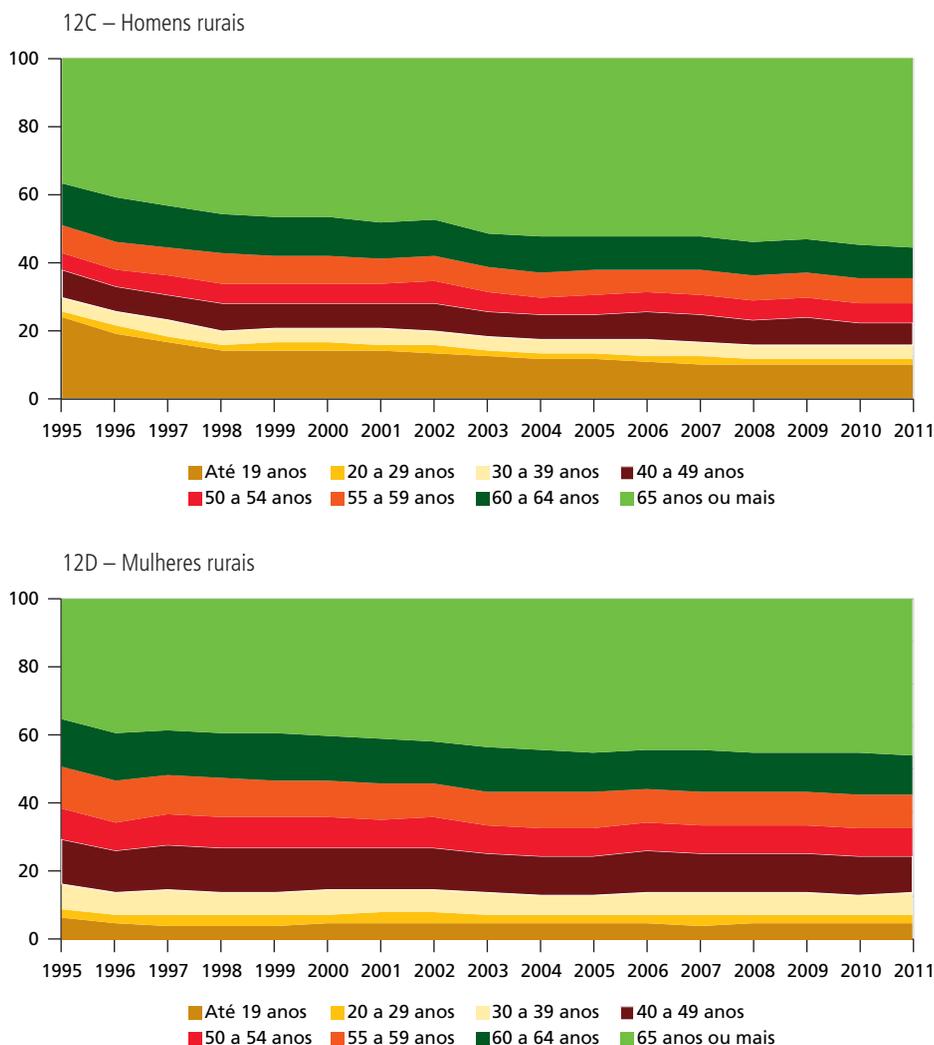
Evolução da proporção de PPMs concedidas por sexo e clientela, segundo faixas de idade (1995-2011)
(Em %)

12A – Homens urbanos



12B – Mulheres urbanas





Fonte: AEPS.

Elaboração: SP/PS/MPS.

Por um lado, o aumento da longevidade entre os segurados tende a elevar a idade média dos recebedores de PPMs (cônjuges, filhos etc.) no momento da concessão, o que levaria a uma menor duração do benefício. Por outro, este aumento na expectativa de vida também beneficia os dependentes, que tenderiam a manter o benefício ativo por mais tempo. Ocorre que, como a expectativa de vida entre os homens é menor e sua taxa de proteção previdenciária é superior à feminina, eles predominam entre os segurados, mas as mulheres são maioria entre os pensionistas. Adicionalmente, como já visto, os ganhos em termos de longevidade populacional

têm sido maiores conforme aumenta a idade. Assim, considerando-se a predominância das idades mais elevadas entre as concessões de pensões por morte, é natural que o segundo fator esteja se sobrepondo ao primeiro, resultando em aumento da duração média das PPMs.

Mais recentemente, contudo, não apenas tem aumentado a proteção previdenciária feminina (proporção de contribuintes entre as ocupadas), mas também, vale lembrar, têm caído os diferenciais na esperança de vida por sexo. Estas mudanças podem estar contribuindo para alterar o jogo de forças entre os fatores que determinam a duração média das pensões, o que já poderia ajudar a explicar a tendência de convergência das curvas apresentadas no gráfico 10. O diferencial urbano-rural também tem dado sinais claros de arrefecimento, porque os ganhos sociais e econômicos das últimas décadas produziram efeitos sobre ambas as clientelas, mas – tomando-se a duração média e a evolução das idades de concessão de PPMs como referências – os efeitos positivos sobre a expectativa de vida parecem ter sido superiores (ao menos em termos relativos) para a população rural, historicamente menos longeva que a população urbana.

Entre homens e mulheres, independentemente da clientela à qual pertençam, algumas diferenças merecem ser destacadas. Para o sexo masculino, há uma grande concentração de pensionistas nas faixas etárias inferiores, pois entre os homens é mais comum que os beneficiários possuam a condição de filhos (ou equiparados), uma vez que a cobertura previdenciária feminina é ainda limitada e os cônjuges masculinos possuem menor probabilidade de sobreviver a suas esposas e companheiras. Assim, para o homem pensionista, o segurado que gera o direito ao benefício é, frequentemente, o pai ou o responsável legal. Entre as mulheres, tem-se a maioria possivelmente na condição de cônjuge, o que explicaria a distribuição mais equilibrada entre as distintas faixas de idade. Um ponto comum nesta comparação por gênero, como esperado e já ressaltado, é a maior concentração de pensionistas na faixa etária superior (65 anos ou mais de idade), embora a abertura por clientela revele diferenças marcantes entre os sexos.

Entre os homens urbanos, há um relativo equilíbrio entre a proporção de pensionistas muito jovens (até 19 anos de idade) e idosos (65 anos ou mais de idade), dos quais o segundo grupo, formado possivelmente por cônjuges e companheiros, prevalece ligeiramente sobre o primeiro, que tende a ser constituído basicamente por filhos e equiparados. Já no meio rural, não apenas os pensionistas do sexo masculino são predominantemente idosos, mas também esta predominância tem se consolidado e expandido ao longo dos anos tomados como referência. Entre as mulheres, a tendência geral é semelhante, muito embora as diferenças para as clientelas rural e urbana não se mostrem tão gritantes e tenham inclusive caído com o tempo.

A razão entre as proporções de idosas por clientela rural/urbana passou de 1,54 (1995) para 1,38 (2011). Em outras palavras, a proporção de idosas no meio rural, que já foi 54% maior que a observada no meio urbano, agora supera o indicador de comparação em 38% – resultado não desprezível, mas que já revela uma queda substantiva no diferencial rural-urbano. Entre os homens, a razão entre as proporções cresceu, passando de 1,60 (1995) a 1,85 (2011). A proporção de homens rurais (55,4%) com idade igual ou superior a 65 anos é quase 85% superior à de homens urbanos na mesma faixa etária (29,9%).

Entre a clientela rural, o volume de segurados ativos e, conseqüentemente, de beneficiários guarda estreita relação com o regime previdenciário especial destinado aos segurados especiais,¹⁹ previsto na Constituição Federal de 1988. A instituição da figura do segurado especial elevou consideravelmente a cobertura previdenciária ao longo da década de 1990 e permitiu a expansão do volume de segurados rurais de ambos os sexos e de todas as faixas de idade. Os impactos sobre o nível de proteção previdenciária dos trabalhadores rurais foram imensos e especialmente importantes para as mulheres, com rebatimentos óbvios sobre o volume de pensionistas rurais do sexo masculino. Com efeito, a participação dos homens rurais (10%) e dos homens urbanos (14%) no total geral de pensionistas é bastante próxima uma da outra, muito embora tanto a população residente quanto a população economicamente ativa (PEA) e a massa de contribuintes do RGPS sejam fundamentalmente urbanas.

Assim, a proporção bem mais elevada de pensionistas rurais do sexo masculino já idosos no momento da concessão da PPM resulta justamente dessa elevação da taxa de cobertura previdenciária rural entre as mulheres, que favorece o aumento da quantidade de pensionistas masculinos na posição de cônjuge ou companheiro. No meio urbano, cujo diferencial na cobertura previdenciária feminina é maior que na masculina e em que muitas das mulheres idosas protegidas recebem apenas benefícios assistenciais – que não geram direito à pensão –, a proporção de homens pensionistas nesta posição, em detrimento da de filho ou equiparado, tende a ser menor. De todo modo, como a atividade rural está associada à parcela pequena do volume de segurados do RGPS e ainda prevalece uma expectativa de vida inferior entre os homens, o comportamento das concessões totais tende a seguir basicamente o que se observa para as mulheres urbanas.

As considerações feitas até aqui denotam que outro dado importante sobre os beneficiários recebedores de PPMs é a sua identificação segundo a relação de dependência com o instituidor do benefício. Em 2011, entre os dependentes de

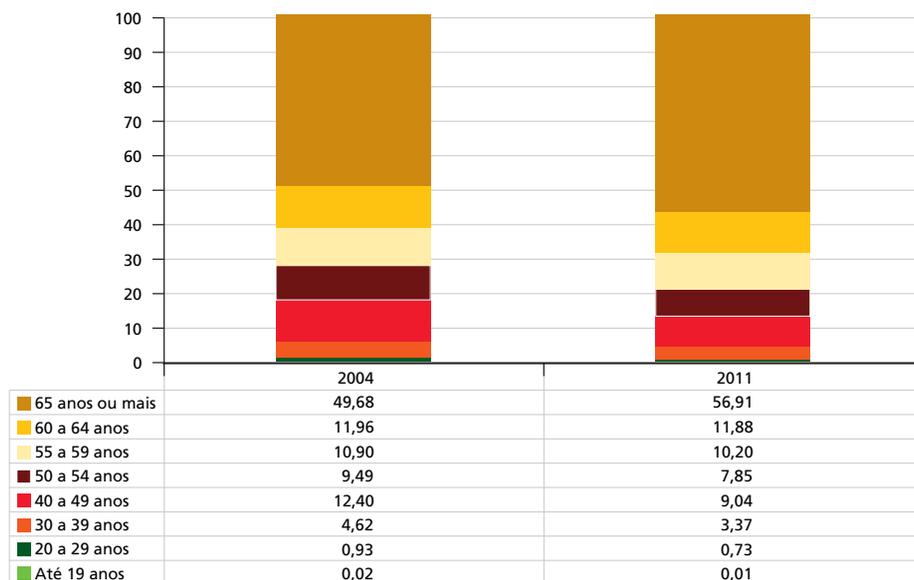
19. O segurado especial é definido como o trabalhador rural que atua com sua família em atividade indispensável a sua subsistência, ou em condições de mútua dependência e colaboração. Ele está obrigado a recolher contribuição de 2,1% sobre a receita bruta decorrente da comercialização da sua produção.

segurados urbanos, a maioria dos recebedores (87,5%) se enquadrava na categoria de *cônjuge, companheiro ou ex-cônjuge*, seguida pela categoria *filho, filho adotivo e irmão* (8,9%) e depois pela categoria *pai, mãe e designado* (3,7%). Em relação a 2004, nota-se algum movimento de aumento da concentração de recebedores nas duas primeiras categorias, visto que para aquele ano estas proporções foram estimadas, respectivamente, em 84,9%, 8,5% e 6,6%.

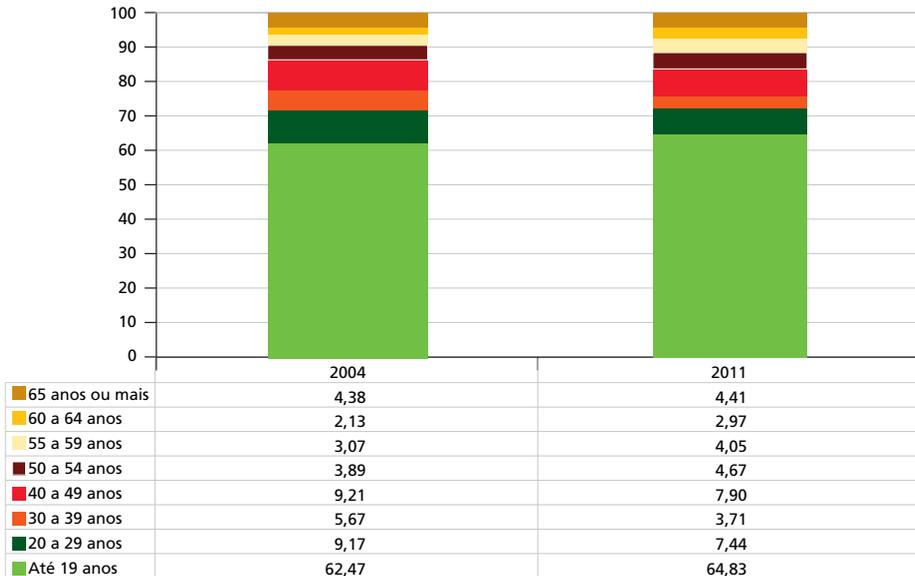
É importante destacar também a distribuição etária desses dependentes, informação disponível apenas para os segurados urbanos (ampla maioria no total). As categorias de *cônjuge, companheiro ou ex-cônjuge* e *pai, mãe e designado* apresentam distribuição etária semelhante, com as PPMs urbanas concentradas nas idades superiores a 60 anos (gráficos 15A e 15C). Para as duas categorias, a análise da evolução destas proporções mostra que a participação do grupo etário superior aumentou entre 2004 e 2009, enquanto a participação dos demais grupos permaneceu constante ou declinou. Esta última observação é importante, pois reforça a hipótese de que há uma tendência de aumento da duração das pensões. Conforme esperado, a categoria *filho, filho adotivo e irmão* apresenta distribuição etária com tendência oposta às outras categorias, com concentração nas idades inferiores a 20 anos (gráfico 13B).

GRÁFICO 13
Proporção de PPMs ativas por tipo de dependente e faixa de idade (2004 e 2011)
 (Em %)

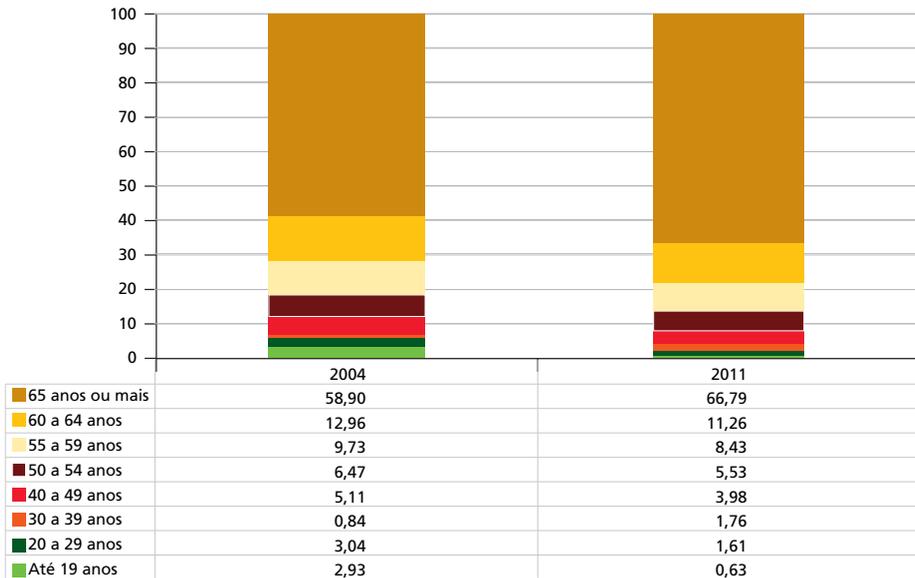
13A – Cônjuge, companheiro ou ex-cônjuge



13B – Filho, filho adotivo e irmão



13C – Pai, mãe e designado



13D – Total de dependentes urbanos e rurais



Fonte: AEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: o gráfico 13D corresponde ao total de benefícios ativos rurais e urbanos (tomados como proxy do estoque de PPM em dezembro de cada ano), exclusive aqueles com faixa de idade ignorada. Os gráficos 13A, 13B e 13C mostram apenas os urbanos, pois a abertura por tipo de dependente não está disponível para os rurais.

Evidencia-se, assim, ser a PPM um benefício cujo estoque está bastante concentrado em idades mais avançadas, o que é esperado, uma vez que a idade de concessão se mostra elevada, os benefícios são vitalícios, a expectativa de vida é crescente e a pensão por morte é um dos benefícios mais antigos na Previdência Social. Esta concentração entre os idosos também se deve à dimensão de gênero, fundamental no estudo da PPM, pois os beneficiários de PPMs são majoritariamente do sexo feminino e a expectativa de vida das mulheres tende a ser significativamente superior à dos homens, o que favorece ainda mais o aumento do período médio de pagamento das pensões e o seu recebimento até idades mais elevadas.

Em particular, esses números não são surpreendentes, porque, como visto, a grande maioria das pensões é concedida para pessoas com idade mais elevada, que tendem a não ter mais filhos aptos a serem incluídos como dependentes. Mas estes números também podem ser um reflexo da tendência de redução no número de filhos das famílias ou mesmo da opção dos casais por não terem filhos.²⁰

20. Tabulações especiais mostram que, tomando-se a quantidade de PPMs cujos recebedores eram cônjuges e nas quais, no rol de dependentes, não havia pessoas identificadas como filhos, 3,37% das pensões concedidas no quadriênio 2003-2006 a cônjuges com estas características foram para pessoas com idade até 40 anos e 64,8%, para pessoas com mais de 60 anos. Embora a participação do grupo etário de até 40 anos seja pequena, percebe-se uma tendência de aumento de sua participação no total das pensões concedidas a cônjuges sem filhos dependentes, que passou de 2,84% (2003) para 3,38% (2006). Ressalte-se que a participação do grupo etário entre 40 e 60 anos também aumentou, passando de 30,1 para 31,8% no período.

Sob a perspectiva previdenciária, uma questão que se coloca é se é justo que seja concedida pensão vitalícia a cônjuges jovens sem filhos, uma vez que uma pessoa nessas condições tem maiores possibilidades de se sustentar, sem a necessidade de receber subsídios da coletividade.

Como agravante, vale mencionar a ocorrência de diferenças significativas de idade entre instituidores de PPMs e parte dos beneficiários da categoria *cônjuge*, fenômeno que atinge proporção limitada dos benefícios, mas que não deve ser desconsiderado. Não se observa tendência definida para estas discrepâncias em anos relativamente recentes (2003-2006), mas estas existem e agravam os desequilíbrios gerados por outros fatores mencionados.²¹

Quanto à combinação de PPMs com outros benefícios do RGPS, observa-se que a porcentagem de acumulações não é desprezível. Os registros revelam que, em outubro de 2006 (data do último dado disponível), havia 2,03 milhões de PPMs pagas de forma concomitante com outros benefícios, o que representava 34% dos benefícios ativos naquele mês. A principal acumulação ocorria com o benefício de aposentadoria por idade, seguido da aposentadoria por invalidez. Aproximadamente 85% das pensões acumuladas o são com estes benefícios, com grande concentração na primeira espécie (com cerca de 70% das acumulações).²²

Esses indicadores demonstram que parte importante dos recebedores de PPMs não depende unicamente desse benefício para sua subsistência e sugerem que regras mais restritivas na definição do valor total do benefício (como a não reversibilidade de cotas, o pagamento não integral do benefício a que teria direito o segurado falecido ou a proibição de acumulação parcial ou integral de benefícios) poderiam ser consideradas – ainda que mediante verificação das condições socioeconômicas dos beneficiários, para que não se incorresse em riscos indesejados ao sustento dos dependentes.

Mesmo nos casos em que não há acumulação, há de se considerar que as regras brandas de concessão podem contribuir para desestimular a atividade econômica e/ou a contribuição previdenciária de pensionistas que teriam plenas condições de fazê-lo. De todo modo, um aspecto importante a ser destacado dessa discussão

21. Na concessão acumulada de 2003 a 2006, a diferença de idade entre instituidores de PPMs e beneficiários da categoria *cônjuge* ainda se mantém, majoritariamente, entre zero e dez anos para o conjunto de pensionistas (de ambos os sexos), mas aproximadamente 0,7% dos benefícios destinados a homens e 6,3% dos concedidos a mulheres possuem diferenças etárias superiores a vinte anos. Notadamente, as diferenças mais elevadas ocorrem em casais cujo homem é mais velho que a mulher; ou seja, as diferenças são maiores entre as pensionistas, que já são mais longevas.

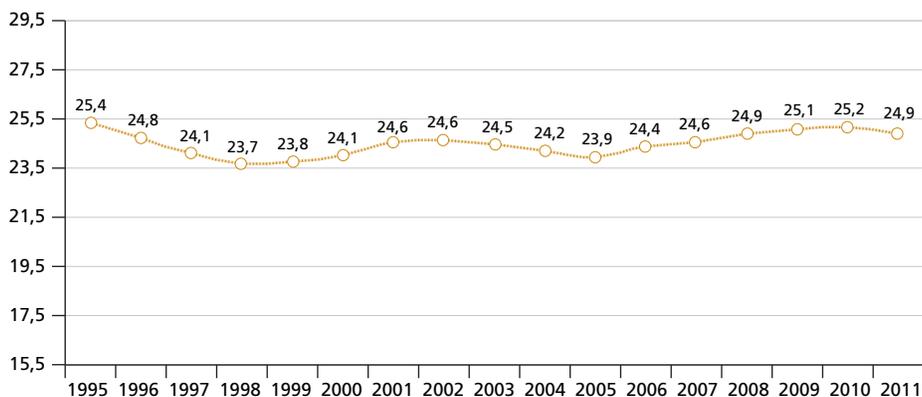
22. A porcentagem de acumulações é maior, pois outras espécies de pensões são pagas de forma cumulativa com outros benefícios previdenciários. Aqui foram consideradas apenas as PPMs das espécies 21 e 1 (PPM previdenciária e PPM do trabalhador rural, respectivamente), que possuem maior volume. Ademais, vale lembrar que este artigo (devido ao foco escolhido, restrito ao RGPS) desconsidera a acumulação de benefícios entre distintos regimes (como aqueles destinados a servidores civis e militares).

é que ela não deve ser fundamentada apenas em eventuais ganhos financeiros (de curto prazo ou não), que, a princípio, podem não ser tão significativos, mas também na necessidade de adequação da estrutura da proteção social às mudanças nos padrões comportamentais da sociedade.

3.2 Dimensão financeira: evolução da despesa com PPMs

No âmbito do RGPS, a pensão por morte é 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. Também por estes fatores, hoje a PPM é um dos principais benefícios pagos pela Previdência Social. Em dezembro de 2011, as pensões por morte representavam algo mais que um quarto (27,5%) da quantidade total de benefícios emitidos pelo RGPS. Em termos financeiros, correspondiam a 24,9% do valor total dos benefícios emitidos pelo RGPS nesse ano (gráfico 14).

GRÁFICO 14
Participação da PPM na despesa com benefícios emitidos (1995-2011)
(Em %)



Fonte: AEPS.
Elaboração: SPPS/MPS.

Ainda que a participação desse benefício na despesa seja menor que na quantidade, esta porcentagem ainda é bastante significativa. Tomando-se como referência o montante das emissões, as pensões por morte há muito já consistem na segunda maior despesa por tipo de benefício no âmbito do RGPS, ficando abaixo das aposentadorias por tempo de contribuição (31,1% da despesa com emissões, exclusive benefícios assistenciais e encargos previdenciários da União) e ligeiramente acima das aposentadorias por idade (24,4%).

TABELA 2

Evolução real e nominal da despesa total – emissão e fluxo de caixa – e da despesa com as pensões por morte – emissão (1995-2011)

Ano	Benefícios emitidos				Fluxo de caixa do RGPS			
	Valores nominais		Valores reais		PPM/total (%)	Total - nominal	Total - real	PPM/total (%)
	PPM	Total	PPM	Total				
1995	7.705.975.577	30.391.939.386	23.215.527.499	91.526.923.099	25,4	32.561.215.380	97.940.499.102	23,7
1996	9.509.028.341	38.405.613.708	24.965.294.399	100.802.740.774	24,8	40.604.396.364	106.598.861.726	23,4
1997	10.705.650.629	44.399.440.496	26.561.632.526	110.151.447.305	24,1	47.248.975.542	117.180.191.044	22,7
1998	12.107.194.273	51.067.274.593	28.975.006.126	122.215.043.530	23,7	53.742.552.710	128.591.220.024	22,5
1999	13.412.231.541	56.330.755.892	30.538.521.770	128.269.100.762	23,8	58.540.022.542	133.234.780.843	22,9
2000	15.148.108.216	62.913.190.910	32.485.218.560	134.924.522.989	24,1	65.787.079.647	141.017.983.714	23,0
2001	17.762.681.417	72.340.262.316	35.384.958.845	144.125.864.226	24,6	75.328.106.397	150.002.195.436	23,6
2002	20.620.820.339	83.674.036.016	37.235.648.896	151.081.257.317	24,6	88.026.658.967	158.687.515.262	23,4
2003	25.054.225.272	102.360.738.757	38.748.478.473	158.305.933.662	24,5	107.134.805.245	165.623.466.361	23,4
2004	28.793.785.381	118.908.431.305	41.953.238.963	173.243.727.940	24,2	125.750.764.271	183.065.586.168	22,9
2005	31.795.415.273	132.868.753.963	43.810.884.249	183.084.292.442	23,9	146.010.129.515	201.154.904.681	21,8
2006	35.785.436.132	146.525.991.774	47.802.628.266	195.733.381.532	24,4	165.585.299.855	221.141.019.102	21,6
2007	39.141.239.884	159.218.194.992	50.203.450.371	204.232.093.318	24,6	185.293.440.942	237.530.310.254	21,1
2008	43.617.217.899	175.068.784.326	52.465.818.860	210.594.207.096	24,9	199.562.012.446	240.136.057.259	21,9
2009	49.954.153.837	199.046.918.923	57.245.728.372	228.103.543.440	25,1	224.876.365.725	257.716.937.618	22,2
2010	56.211.801.940	223.429.749.152	61.288.392.583	243.597.380.505	25,2	254.858.554.385	277.801.005.549	22,1
2011	61.563.700.597	246.802.865.414	62.959.323.897	252.395.739.753	24,9	281.438.219.544	287.743.747.863	21,9
Variação (1995-2009) (%)	698,9	712,1	171,2	175,8	25,4	764,3	193,8	-

Fonte: AEPS; INSS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: valores reais referentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2011.

A despesa anual com a emissão de PPMs passou, em termos nominais, de R\$ 7,7 bilhões, em 1995, para cerca de R\$ 61,6 bilhões, em 2011 (alta de 698,9%, em valores nominais). Em valores reais, considerando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como indexador, o valor das emissões cresceu de R\$ 23,2 bilhões, em 1995, para R\$ 62,9 bilhões, em 2011 – alta de 171,2%. Se, no acumulado do período 1995-2011, esta variação ficou ligeiramente abaixo do indicador calculado para a despesa total do RGPS, nos últimos seis anos a situação tendeu a ser diferente, salvo em 2011, o que explica a tendência recente de ligeira recuperação na participação das PPMs no total da despesa com emissão (tabela 3).

Entre os fatores que contribuíram para o crescimento recente da despesa total com benefícios previdenciários, podem-se citar: *i*) os reajustes acima da inflação concedidos ao salário mínimo e, conseqüentemente, ao piso previdenciário, que em dezembro de 2011 determinou o valor recebido por cerca de 70% dos benefi-

ciários da Previdência Social – tendo-se como referência a emissão; *ii*) os reajustes dos benefícios com valor superior ao piso, que em anos mais recentes chegaram a ser contemplados com ajustes reais, resultantes de atos discricionários do governo federal;²³ e *iii*) o crescimento do estoque de benefícios, fenômeno vinculado à própria legislação previdenciária – como o tratamento dado pela Constituição Federal aos trabalhadores rurais e as alterações nas regras para concessão e manutenção de benefícios temporários, como o auxílio-doença – e a fatores demográficos – como o incremento na esperança de vida, que, assim como já mencionado, favorece o aumento da duração média dos benefícios – e socioeconômicos – aqui incluídos os efeitos do aumento recente na cobertura previdenciária, que eleva o volume de cotizantes e, naturalmente, o de segurados aptos a requerer benefícios.

Esses fatores também afetam as pensões por morte, especialmente quando se leva em conta o comportamento dos benefícios em termos de sua duração média. O aumento da longevidade da população brasileira e a persistência de regras pouco restritivas para a concessão e a manutenção de PPMs têm produzido um impacto considerável na duração média destes benefícios, indicador que – salvo uma ligeira redução entre 1995 e 1999 – apresenta tendência de crescimento. Este impacto na duração média obviamente afeta a despesa total com pensões, na medida em que este montante é resultado do produto do valor do benefício pelo tempo durante o qual ele é pago. Sob tal perspectiva, o aumento da duração média é relevante para a análise do equilíbrio financeiro do RGPS a médio e longo prazos.

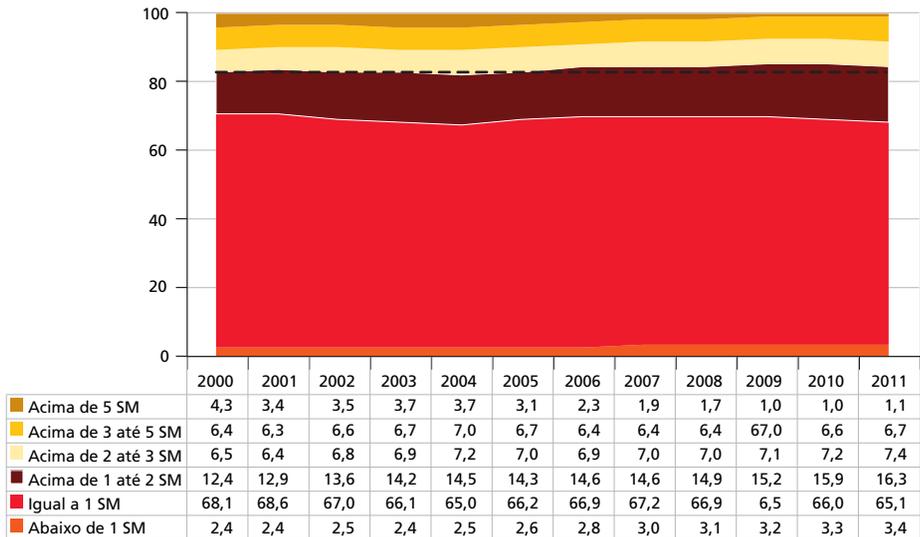
A política de reajustamento dos benefícios previdenciários também merecerá especial atenção nos próximos anos, como se pode notar pela distribuição das PPMs por faixa de valor dos benefícios. A distribuição destes benefícios segundo o valor segue a distribuição geral dos benefícios previdenciários emitidos e concedidos, havendo expressiva concentração nas faixas de menor remuneração. Em 2011, 68,5% das pensões emitidas possuíam valor de até um salário mínimo, porcentagem calculada em 55,9% para as PPMs concedidas nesse ano (gráfico 15). Na realidade, pode-se dizer que a ampla maioria das pensões por morte assumiu valores próximos ao piso previdenciário, pois parcela elevada destes benefícios possui valor de emissão (84,8%) e de concessão (78,6%) de até dois pisos previdenciários.

23. A Constituição Federal garante que os benefícios previdenciários sejam reajustados periodicamente para preservar seu valor real e que nenhum benefício tenha valor inferior ao do salário mínimo, mas não permite vinculação ao salário mínimo legal (Brasil, 1988, Artigo 7º, IV). Em termos práticos, portanto, há paridade entre o piso previdenciário e o salário mínimo, associação esta que – como se vê – tem contribuído para a deterioração das contas previdenciárias.

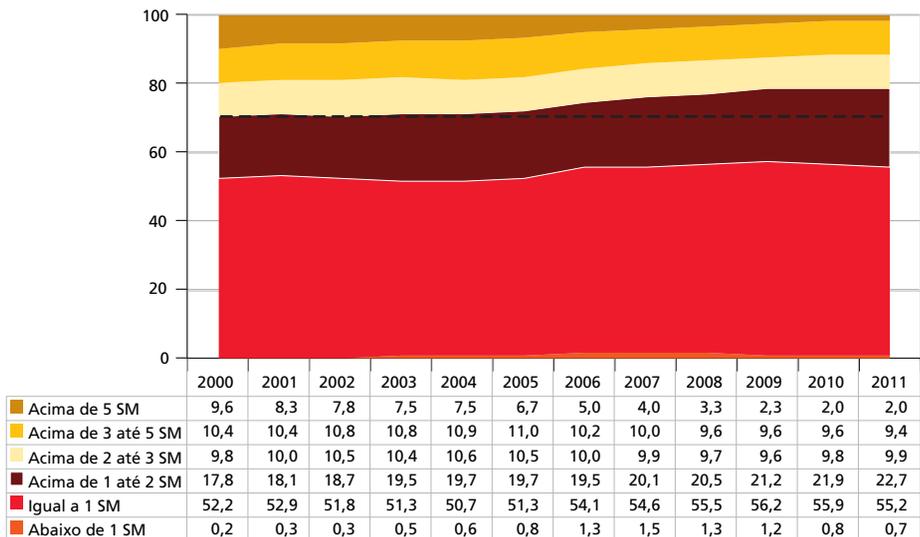
GRÁFICO 15

Distribuição das PPMs emitidas (posição em dezembro de cada ano) e concedidas (acumulado no ano), segundo faixas de valor (2000-2011)
(Em %)

15A – Emitidas



15B – Concedidas



Fonte: AEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: salário mínimo (SM).

Em função dos significativos aumentos reais no piso previdenciário, a quantidade de benefícios (de todas as espécies) concedidos nas faixas de valor superiores tende a diminuir, pois o mesmo número de pisos previdenciários corresponde a valores monetários crescentes em termos reais. Tudo mais constante, quanto maior o valor real do salário mínimo, maior será a quantidade de trabalhadores com salário de contribuição próximo a esse valor. Isto também tende a ocorrer para as emissões do RGPS: o valor dos benefícios em estoque tenderá a convergir cada vez mais para o valor do piso, que varia conforme o comportamento do salário mínimo. De qualquer maneira, pode-se supor que uma proporção cada vez maior da massa de benefícios do RGPS tenderá a receber reajustes superiores à inflação.

Ressalte-se que, no caso da pensão por morte, os desdobramentos do benefício em razão do número de cotistas (número de dependentes de cada segurado com direito a uma cota mensal) interferem na distribuição do fluxo e do estoque de PPMs por faixa de valor. Dada a concentração de salários de contribuição em torno do piso previdenciário,²⁴ é natural que haja um acúmulo maior de PPMs nas duas primeiras faixas de concessão (até um e exatamente um salário mínimo). No tocante às emissões, o fator é relevante também em razão da reversibilidade de cotas, previsão legal que torna possível o reposicionamento de desdobramentos de PPMs nesta distribuição (em geral, para posições mais elevadas), o que pode distorcer – ainda que apenas marginalmente – a análise do comportamento da série histórica.

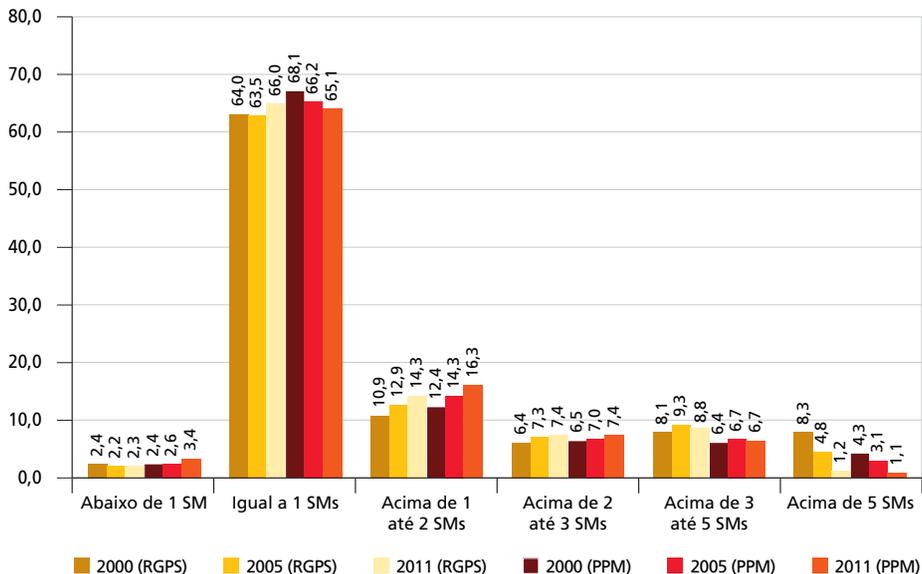
Tomando-se em conta apenas as emissões, que guardam relação mais direta com a despesa previdenciária, tem-se uma tendência clara de redução da participação dos benefícios de maior valor (acima de cinco salários mínimos) no total de emitidos, fenômeno que resultou na expansão das faixas de valor intermediárias (de um a dois salários mínimos; de dois a três salários mínimos; e de três a cinco salários mínimos, ainda que nesta última a evolução seja menos comportada). Este movimento se mostrou verdadeiro para o conjunto dos benefícios previdenciários, mas revelou-se menos intenso entre as PPMs (gráfico 16). Um exemplo disso é que, no período considerado (2000-2011), a massa total de benefícios previdenciários com valores superiores a dois salários mínimos teve sua participação reduzida em 5,3 pontos percentuais (p.p.), movimento mais pronunciado que o observado entre as PPMs (-1,9 p.p.).

24. A maioria dos contribuintes do RGPS efetua contribuições com base em salários de contribuição de até dois salários mínimos mensais. Em 2011, em média, 70% dos recolhimentos foram feitos sobre valores limitados a dois salários mínimos (AEPS, 2011).

GRÁFICO 16

Distribuição do estoque de benefícios do RGPS e das pensões por morte emitidas, segundo faixas de valor (2000, 2005 e 2011)

(Em %)



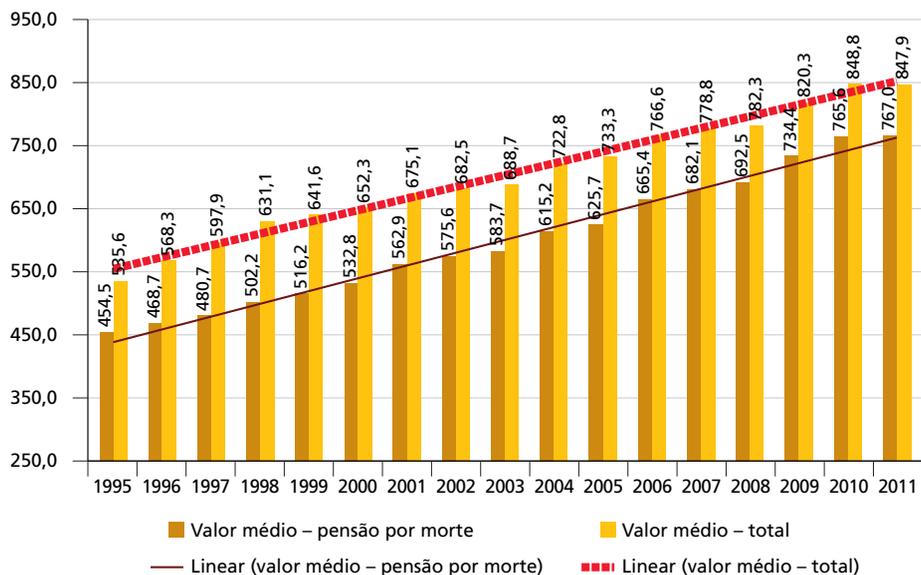
Fonte: AEPS.

Elaboração: SPPS/MPS.

Obs.: conforme posição em dezembro de 2000, 2005 e 2011.

Esse resultado, somado ao efeito dos reajustes reais concedidos a benefícios superiores ao piso previdenciário em diversos anos da série histórica analisada, pode ter contribuído para uma maior proximidade entre o valor médio dos benefícios do RGPS e o valor médio das pensões por morte: se em 2000 as PPMs equivaliam, em média, a 82% do valor médio do conjunto de benefícios, em 2005 e 2011 esta proporção chegou, respectivamente, a 85% e 90%. Ressalte-se que em ambos os grupos (PPMs e estoque do RGPS) houve incremento expressivo no valor real médio dos benefícios emitidos, mas os aumentos reais nos anos recentes tenderam a ser superiores para as pensões por morte (variação real do período 2000-2011: 44% para as PPMs; 30% para o estoque do RGPS).

GRÁFICO 17
 Valor médio das PPMs emitidas – média nominal e real (1995-2011)



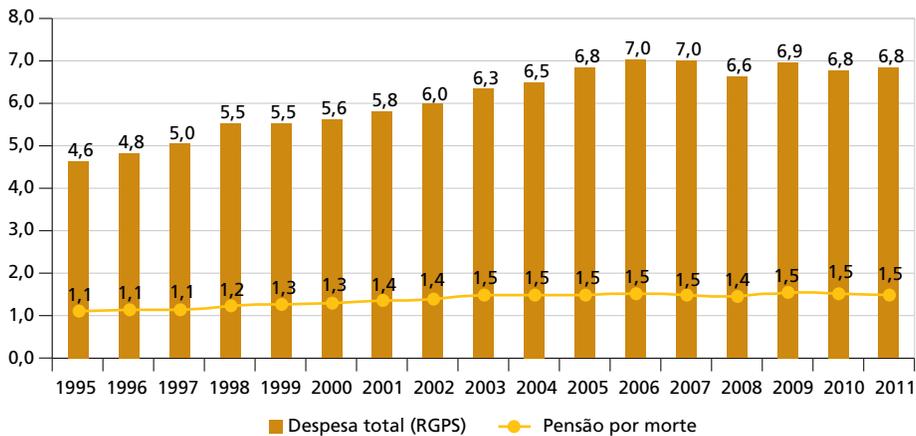
Fonte: AEPS.
 Elaboração: SPPS/MPS.

Essa elevação no valor médio das PPMs, a taxas superiores às observadas para o conjunto dos benefícios do RGPS, também ajuda a explicar o crescimento no gasto com o pagamento do benefício, o aumento na participação deste item da despesa no gasto total com o pagamento de benefícios previdenciários e, finalmente, a evolução dos indicadores de despesa como proporção do PIB. Na forma desta proporção, as pensões por morte passaram de 1,1% (1995) para 1,5% (2011); para a massa de benefícios do RGPS, esta proporção passou de 4,6% (1995) para 6,8% (2011) – haja vista que, na série histórica considerada, este indicador atingiu seu ápice em 2005-2006 (gráfico 18). Ressalte-se que este nível de gasto com respeito ao PIB, ainda que reduzido em relação a anos anteriores, assume nível bastante elevado e destoia dos parâmetros internacionais.

GRÁFICO 18

Despesa previdenciária total e com o pagamento de PPMs como proporção do PIB (1995-2011)

(Em %)

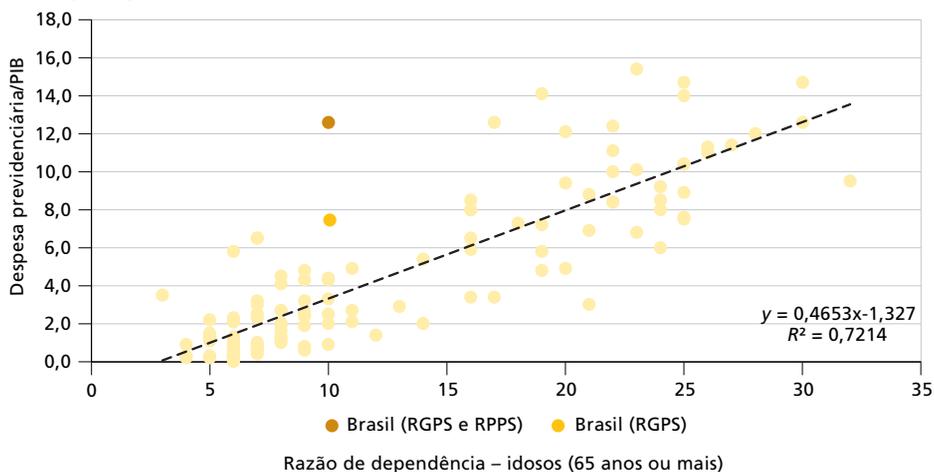


Fonte: SPE/MF e AEPS.
Elaboração: SPSS/MPS.

Dados compilados pelo Banco Mundial demonstram que o Brasil se destaca por esse elevado comprometimento do PIB: em 2009, 12,6% foram destinados ao pagamento de benefícios previdenciários a segurados do RGPS e de regimes próprios, resultado bastante superior à mediana (3,1%) e à média internacional (4,7%) para este indicador. O risco para a sustentabilidade da Previdência Social fica mais evidente se a comparação internacional confronta estes resultados com os perfis demográficos dos 120 países integrantes da amostra. A razão de dependência, calculada como a razão entre o segmento etário da população definido como economicamente dependente (idosos com idade igual ou superior a 65 anos) e o segmento etário potencialmente produtivo (de 15 a 64 anos de idade), chegou a 10% no Brasil em 2009; resultado inferior à média (13,0%) e pouco superior à mediana internacional (9,0%). Ou seja, o destoante gasto previdenciário não resulta do perfil demográfico nacional, para o qual se tomou como *proxy* a razão de dependência de idosos.

GRÁFICO 19

Razão de dependência demográfica de idosos versus despesa previdenciária total como proporção do PIB¹
(Em %)



Fonte: World Bank (2009). Disponível em: <<http://goo.gl/JmTu4L>>.

Elaboração: SPPS/MPs.

Nota: ¹ Esse comparativo tomou como referência exercício semelhante apresentado em Caetano (2006). Os registros internacionais utilizados tratam conjuntamente dos resultados dos regimes gerais e específicos – como os que atendem os servidores públicos. Não foram considerados os gastos privados obrigatórios, particularmente relevantes para países como Bélgica, Finlândia, Suíça e Japão.

Obs.: conforme amostra com vários países (120 observações).

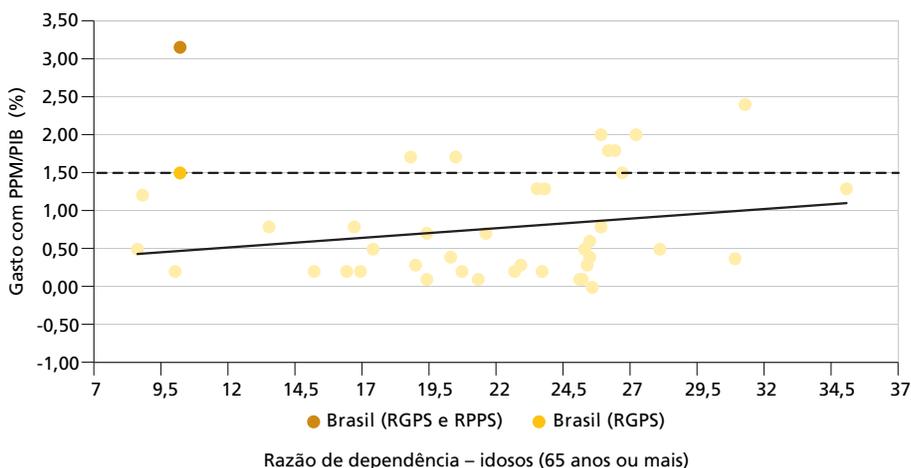
Os dados não deixam dúvidas de que a porcentagem do PIB brasileiro comprometido com o pagamento de benefícios é muito superior ao observado entre países com razão de dependência assemelhada à brasileira. A análise da despesa com o pagamento de pensões por morte não produz resultado muito distinto: muito embora os dados para esta comparação estejam disponíveis para uma quantidade bem menor e não tão representativa de países, pode-se notar também uma tendência de elevação do gasto previdenciário conforme aumenta a razão de dependência da população idosa. Também neste exercício, o indicador brasileiro destoa das referências internacionais, qualquer que seja o critério para a consolidação da despesa nacional – total (RGPS e regimes próprios de Previdência Social) ou parcial (apenas o RGPS).

Ao se considerarem as despesas dos regimes próprios de Previdência Social (exclusivamente aquelas destinadas ao pagamento de PPMs para dependentes de servidores públicos federais, estaduais e municipais), o Brasil chega à impressionante marca de 3,2% do PIB (contra 1,5%, se considerados apenas os benefícios do RGPS, resultado já elevado). Entre os 41 países da amostra, apenas sete (17,5%) comprometem parcelas superiores a 1,5% do PIB com o pagamento total de pensões por morte, tendo em vista que todos estes países possuem razão de

dependência dos idosos próxima ou superior a 20% (no Brasil, este indicador ainda não passa dos 10%).

GRÁFICO 20

Despesa com o pagamento de PPMs como proporção do PIB *versus* razão de dependência dos idosos – 2005 (Colômbia) e 2007
(Em %)



Fonte: World Bank (2007), disponível em: <<http://goo.gl/YNQBQVQ>>; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Anuário Estatístico da Previdência Social 2007, disponível em: <<http://goo.gl/uTDX2E>>; INSS; Rocha e Caetano (2008).
Obs.: conforme amostra com vários países (41 observações).

Vários fatores se somam para explicar essa discrepância, entre os quais vale mencionar: *i*) os componentes redistributivos do sistema previdenciário brasileiro, que permitem uma combinação de alta cobertura na velhice e cobertura média durante a vida ativa; *ii*) eventuais diferenças no desenho dos sistemas previdenciários, principalmente no tocante ao regime financeiro adotado (*capitalização versus repartição*); e *iii*) diferenças nos parâmetros que determinam a elegibilidade aos benefícios oferecidos. Este último elemento é fundamental porque, como se verá a seguir, a persistência de regras menos restritivas para a concessão e a manutenção de benefícios seguramente explica parte do diferenciado padrão de gastos no Brasil.

Ressalte-se apenas que a situação econômica de cada nação também interfere no nível de gasto previdenciário, uma vez que economias mais robustas podem comprometer parcelas mais expressivas de seu PIB com o financiamento de políticas sociais. Isto também vale para o nível de bem-estar social dos países, dado que nações com uma rede de proteção social mais abrangente e sólida tendem a aplicar mais recursos em transferências previdenciárias e assistenciais. Estes argumentos não são propriamente suficientes para minimizar as distorções observadas no Brasil, mas são úteis para que se perceba que os indicadores comparados não são absolutos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diferentemente do que ocorre na ampla maioria dos sistemas previdenciários nacionais, o RGPS possui regras frágeis para a concessão e para a manutenção da pensão por morte. Para menores de idade e outros familiares (pais, por exemplo), as regras brasileiras são relativamente próximas às praticadas nos demais países, mas o Regime Geral de Previdência Social não impõe ao cônjuge praticamente nenhuma restrição: não há idade mínima para o viúvo; não há obrigatoriedade de registro oficial da união ou necessidade de comprovação de dependência econômica; tampouco exigências quanto à duração mínima da união; não há carência contributiva; pode-se acumular a pensão com aposentadoria própria e rendimentos do trabalho e de outras fontes; a pensão é vitalícia, não cessando mesmo em caso de nova união do sobrevivente; e, finalmente, há garantia de integralidade da reposição do valor de referência para a PPM, inclusive porque o número de cotistas não interfere no cálculo do valor do benefício.

Originalmente, essa espécie de seguro foi pensada para proteger crianças e mulheres, estas últimas em um contexto de elevada taxa de fecundidade e reduzida participação na PEA. Ocorre que não apenas este cenário mudou drasticamente nas últimas décadas, mas também o que se vê internacionalmente é a adoção de uma ou mais condicionalidades (para além das mencionadas anteriormente), de modo a evitar fraudes, comportamento oportunista e/ou a concessão de benefícios exagerados, que ultrapassem a finalidade desejada; qual seja, a de repor um componente da renda quando um núcleo familiar sofre a perda de um de seus membros. Ademais, especificamente em relação ao caso brasileiro, há de se considerar a tendência de que a duração destes benefícios aumente, o que contribuiu para a deterioração do fluxo financeiro da Previdência Social.

Nesse cenário, uma prioridade básica de qualquer revisão da legislação pertinente à PPM deveria ser a adoção de regras que mitiguem as oportunidades para o comportamento oportunista, atualmente favorecido pela ausência de restrições, como tempo mínimo de contribuição e tempo mínimo de união entre o segurado falecido e seu cônjuge/companheiro. A adoção de regras deste tipo poderia produzir efeitos de curto prazo não mais que residuais nas finanças do RGPS, mas teria potencial para contribuir para o equilíbrio no longo prazo e, principalmente, para coibir práticas que não deveriam ocorrer em nenhuma escala no sistema.

Vale lembrar que a análise aqui apresentada se restringiu à pensão por morte, um benefício classicamente contemplado em regimes previdenciários, eminentemente contributivos. Ocorre que, para além das ressalvas feitas quanto às limitações para a comparação dos dados levantados para os diferentes países, é importante mencionar que uma avaliação mais consistente do tema implicaria a consideração da rede de proteção social destas nações. Afinal, países com regras

previdenciárias mais rigorosas e restritivas podem garantir uma proteção social mais robusta, por meio de outras políticas sociais e de um maior acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Apesar destas ponderações, a comparação é útil para subsidiar a correção de excessos injustificados e subsídios mal focalizados, os quais – ao menos no Brasil – geralmente significam vantagens para segmentos populacionais já mais favorecidos.

Dada a importância da PPM no âmbito do RGPS, qualquer discussão sobre os ajustes necessários no sistema previdenciário deve considerar uma avaliação deste benefício, buscando ajustar as regras que o definem às mudanças que ocorrem na estrutura demográfica, na estrutura das famílias e no mercado de trabalho, notadamente o maior nível de participação feminina nas atividades produtivas remuneradas. Esta avaliação também é importante para identificar situações em que a concessão da pensão por morte nos moldes atuais talvez não mais se justifique também sob uma ótica de justiça social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: Congresso Nacional, 1960. Disponível em: <<http://goo.gl/efx81t>>.

_____. Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Brasília: Congresso Nacional, 1979. Disponível em: <<http://goo.gl/ioS6hr>>.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/svUQgF>>.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <<http://goo.gl/AWGstE>>.

_____. Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/rFXQxf>>.

_____. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/ZfaiT7>>.

_____. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 513, de 9 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, seção 1, p. 71, 2010.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os Arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os Arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os Arts. 20 e 21 e acrescenta o Art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao Art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2j326q>>.

BOLÍVIA. Decreto Supremo nº 24.469, de 17 de enero de 1997. Reglamento de la Ley nº 1.732, de 29 de noviembre de 1996. La Paz: Palacio de Gobierno, 1997.

_____. Ley de Pensiones nº 65, de 10 de diciembre de 2010. Establece la administración del sistema integral de pensiones, así como las prestaciones y beneficios que otorga a los bolivianos y las bolivianas, en sujeción a lo dispuesto en la constitución política del Estado. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/yQLcOm>>.

_____. Decreto Supremo nº 822, de 16 de marzo de 2011. Reglamento de desarrollo parcial a la Ley nº 65 en materia de prestaciones de vejez, prestaciones solidarias de vejez, prestaciones por riesgos, pensiones por muerte derivadas de estas y otros beneficios. La Paz: Palacio de Gobierno, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/AADLJU>>.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário:** aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.226). Disponível em: <<http://goo.gl/vKn9iz>>.

COLOMBIA. Ley 797, de 29 de enero de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales. Bogotá: Congreso de la República de Colombia, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/ZQ71tw>>.

COSTA RICA. Reglamento del seguro de invalidez, vejez y muerte. Regula la administración, el otorgamiento de prestaciones, el financiamiento y todos los actos relacionados con el seguro de invalidez, vejez y muerte. San José: Caja Costarricense de Seguro Social, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/OOdGqa>>.

ECUADOR. Ley de Seguridad Social. Publicada en el Registro Oficial nº 465, de 30 de noviembre del 2001. El Seguro General Obligatorio forma parte del sistema nacional de seguridad social y, como tal, su organización y funcionamiento se fundamentan en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. Quito: Congreso Nacional, 2001. Disponible em: <<http://goo.gl/1rNo6b>>.

GUATEMALA. Acuerdo nº 1.124 de J.D, de 18 de marzo de 2003. Reglamento de invalidez, vejez y sobrevivencia. Guatemala: Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 2003. Disponible em: <<http://goo.gl/VP8V2o>>.

GUIANA. National insurance and social security (benefit) regulations. **The laws of Guyana**, revised edition, 2000. p. 91-118. Disponible em: <<http://goo.gl/eWp6pA>>.

HONDURAS. Acuerdo nº 193, 17 de diciembre de 1971. Reglamento de aplicación de la Ley del Seguro Social. Tegucigalpa: República de Honduras, 1971. Disponible em: <<http://goo.gl/H0TZ8Z>>.

_____. Decreto nº 080-2001, del 1º de junio del 2001. Tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el logro del bienestar individual y colectivo. Tegucigalpa: Congreso Nacional, 2001. Disponible em: <<http://goo.gl/1KTxQj>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (Microdados)**. 2011. Disponible em: <<http://goo.gl/C3Ppog>>.

INSS – INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Fluxo de caixa mensal do Regime Geral de Previdência Social**. Brasília: INSS, vários anos.

JAMES, Estelle. **Rethinking survivor benefits**. Washington: World Bank, 2009. Disponible em: <<http://goo.gl/5j5gaj>>.

MÉXICO. Ley del Seguro Social, de 21 de diciembre de 1995. Última reforma publicada DOF 28/5/2012. Tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012. Disponible em: <<http://goo.gl/2lPy>>.

NICARAGUA. Decreto nº 975, de 11 de febrero de 1982. Reglamento general de la Ley de Seguridad Social, publicado en La Gaceta nº 49, de 1º de marzo de 1982. Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 1982. Disponible em: <<http://goo.gl/LPuehR>>.

_____. Ley nº 539. Ley de Seguridad Social, aprobada el 12 de mayo del 2005, publicada en La Gaceta nº 225 del 20 de noviembre del 2006. El objeto de la presente Ley es establecer el sistema de Seguro Social en el marco de la Constitución Política de la República, para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y los ciudadanos, para la protección de los trabajadores y sus familias frente a las contingencias sociales de la vida y del trabajo. Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/c3g5Ip>>.

ROCHA, Roberto de Rezende; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.331). Disponível em: <<http://goo.gl/3amui2>>.

PANAMÁ. Ley 51 – Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, de 27 de diciembre de 2005. Reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. Panamá: Palacio Justo Arosenema, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/tAfWpG>>.

PARAGUAY. Ley nº 98, de 31 de diciembre de 1992. Establece el regimen unificado de jubilaciones y pensiones y modifica las disposiciones del Decreto-Ley nº 1.860/1950, aprobado por la Ley nº 375/1956 y las Leyes Complementarias nºs 537 del 20 de setiembre de 1958, 430 de fecha 28 de diciembre de 1973 y 1.286 de fecha 4 de diciembre de 1987. Asunción: Cámara de Diputados, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/6NnYYN>>.

PERÚ. Decreto-Ley nº 19.990, de 24 de abril de 1973. Créase el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares. Lima: Casa de Gobierno, 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/hm9Lcj>>.

_____. Ley nº 27.617, de 28 de diciembre de 2001. Dispone la reestructuración del sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley nº 19.990 y modifica el Decreto Ley nº 20.530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones. Lima: Casa de Gobierno, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/XSkOwG>>.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ley nº 87-01, de 9 de mayo de 2001. Crea el sistema dominicano de Seguridad Social. Santo Domingo: Secretaria de Estado de Trabajo, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/K37I9i>>.

URUGUAY. Ley nº 16.713, de 3 de setiembre de 1995. Crease el sistema previsional que se basa em el principio de universalidade y comprende em forma imediata y obligatoria a todas las actividades amparadas por el banco de prevision social. Montevideo: Cámara de Representantes, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/vD4Lis>>.

VENEZUELA. Ley nº 5.976, de 24 de mayo de 2010. Ley de reforma parcial de la ley del estatuto sobre el régimen de jubilaciones y pensiones de los funcionarios o funcionarias, empleados o empleadas de la administración pública nacional, de los Estados y de los Municipios. Caracas: Palacio de Miraflores, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/wvunoz>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANSILIERO, Graziela. Regras de indexação dos benefícios previdenciários: notas sobre o caso brasileiro à luz da experiência internacional. **Informe da Previdência Social**, v. 22, n. 3, mar. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Sls2Hx>>.