

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**Medida Provisória 664/2014 – Uma Análise da sua Contribuição
para a Sustentabilidade do Sistema de Pensões Previdenciárias no
Ordenamento Jurídico Brasileiro**

Jersyca Martins Ramos dos Santos

Brasília
2015

JERSYCA MARTINS RAMOS DOS SANTOS

**Medida Provisória 664/2014 – Uma Análise da sua Contribuição para
a Sustentabilidade do Sistema de Pensões Previdenciárias no
Ordenamento Jurídico Brasileiro**

Monografia apresentada como requisito
necessário à obtenção de grau de Bacharel em
Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Orientador: Prof Dr. Wilson Roberto Theodoro
Filho

Brasília

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

JERSYCA MARTINS RAMOS DOS SANTOS

**Medida Provisória 664/2014 – Uma Análise da sua Contribuição para a Sustentabilidade
do Sistema de Pensões Previdenciárias no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

Monografia apresentada como requisito necessário à obtenção de grau de Bacharel em Direito
pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 07.12.2015

Resultado: _____

COMISSÃO EXAMINADORA

Wilson Roberto Theodoro Filho
(Orientador)

Gabriela Neves Delgado

Henrique Araújo Costa

Rodrigo Leonardo de Melo Santos

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, de quem provém a verdadeira sabedoria, que me permitiu chegar até aqui e esteve ao meu lado durante todos esses anos que me permitiram chegar até o presente momento.

Agradeço a minha mãe Solange, heroína que me apoiou nas horas difíceis, de desânimo e cansaço ao longo desse longo período de produção acadêmica. Ao meu pai Paulo que, a partir de calorosas discussões à mesa de jantar durante o curso, acabou me instigando a optar pelo Direito Previdenciário como tema desta monografia. Ao meu irmão, que sempre conseguiu arrancar um sorriso do meu rosto em meio a horas de desespero imersa nos livros.

Às minhas amigas Fernanda, Luana, Lara, Bia e Lyvia que me acompanham nessa trajetória há quase dez anos e sempre estiveram disponíveis para me apoiar nas horas mais difíceis e presentes em todos os momentos importantes da minha vida.

Aos grandes amigos que fiz durante o curso Igor, Rhael, Pedro, Fê, Ana, Mari, Tamis, que fizeram parte não apenas da minha formação acadêmica, mas principalmente das aventuras e histórias vividas ao longo do curso. Agradeço também à Lari e à Paula pela paciência de me escutar horas a fio e por serem minhas maiores encorajadoras. Por sempre acreditarem em mim.

Um agradecimento em especial a dois anjos que Deus colocou em minha vida: Lays e Rafa. Devo muito do meu curso a essas duas. Devo mais, estas sempre estiveram ao meu lado nos desesperos que antecediam os dias de prova, sempre me aconselharam quando os problemas pareciam grandes e complicados demais e, acima de tudo, foi com essas duas que eu vivi grandes alegrias nos últimos cinco anos e meio. Vocês são especiais!

À professora Gabriela Neves Delgado, que foi responsável pelo meu primeiro contato com a disciplina, tendo sido a responsável pelo meu encantamento pela área trabalhista.

Ao meu orientador, professor Wilson, pela paciência, disponibilidade e por ter sido tão atencioso ao longo de toda essa difícil trajetória. Além de orientador, foi também o segundo responsável pela minha paixão pelo Direito do Trabalho, tendo encerrado com excelência meu estudo na área durante o período da graduação. Espero ter correspondido às expectativas e mantido o nível de seu trabalho.

A todos os membros da banca, pela pronta disponibilidade e interesse.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho busca tratar da questão que se apresenta atualmente ao Brasil, acerca da necessidade de atualização pela qual passa o sistema previdenciário em decorrência da transformação demográfica vivida no país. Nesse contexto, aborda-se o princípio da solidariedade intergeracional que permeia todo o sistema e que se origina na seara ambiental. A partir dessa relação estabelecida entre geração presente e gerações futuras, indaga-se até que ponto estas têm direito e quais são os limites a serem impostos àqueles que utilizam o sistema previdenciário nos dias atuais. Por fim, trata-se das mudanças trazidas pela Medida Provisória nº 664/2014, publicada às pressas no final do ano pela Presidenta Dilma Rousseff. Referida medida foi alvo de duras críticas e o que se pretende, no âmbito deste trabalho, é averiguar até que ponto essa mudança legislativa restringe direitos, a quem essa restrição efetivamente se aplica e se se justifica a indignação coletiva acerca do que ela buscou introduzir. O que se pretende é realizar uma análise de longo prazo e mais intertemporal do Direito Previdenciário, buscando-se afastar um pouco do que comumente é defendido no âmbito jurídico, como a ampliação dos direitos individuais em detrimento do fator econômico, e sondar até que ponto o argumento econômico nos afasta do que buscamos defender inicialmente do ponto de vista jurídico.

Palavras-chave: Medida Provisória nº 664; solidariedade intergeracional; transição demográfica brasileira; Direito Previdenciário; reforma previdenciária.

ABSTRACT

This study aims to deal with the issue that currently besets Brazil about the need to update the social security system as a result of demographic transformation experienced in the country. In this context, it debates the principle of intergenerational solidarity that permeates the entire system and which originates from environmental studies. From this relationship established between this generation and future generations, it asks up to what extent these are due and what are the limits to be imposed upon those who use the welfare system today. Finally, it deals with the changes brought by the Provisional Measure No. 664/2014, published in haste at the end of the year by President Dilma Rousseff. The statute received harsh criticism and what is intended, in this work, is to ascertain to what extent this legislative change restricts rights, to whom those restrictions effectively apply and if the collective indignation about what it sought to introduce is justified. The aim is to make a long term and intertemporal analysis about the Social Security Law, in order to dispel some of what is commonly advocated in the legal framework, such as the expansion of individual rights at the expense of the economic factor, and probe the extent into which the economic argument takes us away from what we want to initially defend from a legal point of view.

Key words: Provisional Measure No. 664; intergenerational solidarity; Brazilian demographic transition; Social Security Law; Reformation.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Pirâmides etárias brasileiras de 1980, 2000, 2020 e 2040.....	32
Gráfico 2 – Evolução das Taxas de Natalidade e Mortalidade.....	33
Tabela 1 – Indicadores de envelhecimento populacional.....	34
Tabela 2 – Projeção da evolução da população brasileira – IBGE – Revisão 2008.....	36
Gráfico 3 – Projeção da composição da população brasileira por grupos etários.....	37
Tabela 3 – Duração da Pensão por Morte de Acordo com a Idade do Beneficiário.....	58
Tabela 4 – Exemplo de Cálculo do Valor da Pensão.....	59
Tabela 5 – Comparativo das alterações.....	61
Gráfico 4: Participação no valor total dos benefícios emitidos do RGPS em dezembro de 2013.....	62
Tabela 6: Quantidade e valor dos benefícios previdenciários emitidos, segundo grupo (Brasil: dezembro de 2009).....	62
Gráfico 5: Gastos com pensões e razão de dependência.....	64
Tabela 7 – Regras de pensões por morte – América do Sul, G20 e Brasil.....	65
Tabela 8: Probabilidade de ocorrência de matrimônio com cônjuges da mesma faixa etária ou mais jovem, segundo a faixa etária do marido (Brasil: 1999-2007).....	67
Tabela 9: Idade da esposa e sobrevivida segundo idade do marido contribuinte ou aposentado (Brasil: 2008).....	68

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	11
2.1. Surgimento da Seguridade Social no Mundo.....	11
2.2. Breve Histórico do Surgimento da Seguridade Social no Brasil.....	14
2.3. O Sistema de Seguridade Social Brasileiro.....	20
2.3.1. Da Saúde.....	20
2.3.2. Da Assistência Social.....	22
2.3.3. Da Previdência Social.....	24
3. O REGIME PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO NOS TEMPOS DE CRISE.....	27
3.1. A Evolução Demográfica da Sociedade Brasileira.....	27
3.2. Efeitos da Transição Demográfica no Modelo Previdenciário Brasileiro.....	37
3.3. Solidariedade Intergeracional – As Futuras Gerações são Sujeitos de Direito?.....	42
4. A QUESTÃO DA PENSÃO POR MORTE.....	49
4.1. Pensão por Morte.....	49
4.2. Regime Anterior.....	53
4.3. Medida Provisória nº 664/2014 e Lei n. 13.135 (Novo Regime).....	56
4.4. Consequências e Análise Jurídico/Econômica da Mudança Legal.....	61
5. CONCLUSÃO.....	72
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	74

1. INTRODUÇÃO

“É mais fácil desintegrar um átomo do que o preconceito de uma pessoa.”

Albert Einstein.

A sociedade em que vivemos é marcada pelo risco, sendo parte deles passível de controle e parte não. Nesse sentido a afirmação de Beck de que a sociedade de risco consiste em uma fase do desenvolvimento humano atual, na qual os riscos sociais, políticos, econômicos e até os individuais escapam ao controle das instituições criadas para controlá-los.¹ Dentre os riscos que se apresentam atualmente está o que chamamos de risco previdenciário. Sua delimitação é feita pelo inciso I do art. 201 da Constituição, o qual elenca as hipóteses de cobertura previdenciária: morte, doença, invalidez e idade avançada.

Observa-se, com isso, que as instituições previdenciárias, sejam elas públicas ou privadas, foram criadas tendo como objetivo principal garantir um mínimo de segurança àquelas pessoas que não têm condições de prover seu próprio sustento e que necessitam de auxílio social. Ocorre que, em uma sociedade em que o risco deixou de ser visto como perigo criado pela natureza e passou a ser enxergado como consequência indireta da ação do próprio homem, consistindo nas chamadas “*incertezas fabricadas*”², engendrou-se uma ideia de que esses poderiam ser controlados completamente, gerando um otimismo exacerbado em relação às instituições modernas criadas para contê-los.

Por óbvio que ditas instituições não são capazes de exercer total controle sobre toda a gama de incertezas com que convivemos atualmente, e tal constatação normalmente suscita certo incômodo. É exatamente nesse contexto que surge um embate entre uma sociedade sedenta por uma ampliação de benefícios e um panorama de mudança demográfica que enseja uma reflexão acerca da viabilidade e da sustentabilidade do sistema previdenciário da forma como ele está em vigor. Tal abordagem faz-se necessária, tendo em vista que uma postura irresponsável da geração atual pode gerar a concretização da catástrofe pregada por anos e

¹ BECK, Ulrich et ELISABETH, Beck-Gernsheim. *Generación Global*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008. p. 15.

² BECK, Ulrich et ELISABETH, Beck-Gernsheim. *Generación Global*. p. 15.

baseada nas referidas “*incertezas fabricadas*”, qual seja, a falência da Previdência Social brasileira.

A partir dessa conjuntura, o que se pretende com a presente monografia, é apresentar um debate acerca da solidariedade previdenciária intergeracional, essencial a qualquer modelo de Previdência Social baseado na repartição, como o nosso, explicitando as precauções que devem ser tomadas de modo a garantir a sustentabilidade do sistema como um todo. Entram à baila, dessa forma, questões acerca da existência de direitos das gerações futuras, bem como de um dever de precaução da geração atual e, também, indagações e análises sobre a necessidade de se rever a legislação previdenciária a fim de tornar viável o intento de assegurar o equilíbrio do sistema a longo prazo.

Numa sociedade de riscos, como a que se apresenta para nós hodiernamente, conjugada com uma realidade demográfica em mutação, é impraticável fechar os olhos para um debate central como esse, o qual tem por objeto uma reforma estrutural que não será alcançada em um futuro próximo, mas que imperativamente deve ser iniciada de imediato.

2. ASPECTOS GERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

“Até que ponto vale a pena subordinar o presente ao futuro ou vice-versa? [...] Enquanto a miopia temporal nos leva a subestimar o futuro, a hipermetropia reflete uma subestimação do presente. Existirá um ponto certo – um equilíbrio estável e exato – entre os extremos da fuga do futuro (miopia) e da fuga para o futuro (hipermetropia)?”

Eduardo Giannetti.

Neste capítulo, pretende-se apresentar uma visão geral do surgimento da Seguridade Social tanto no contexto mundial, quanto na realidade brasileira. Posteriormente, far-se-á breves apontamentos acerca da estrutura e do sistema de Previdência Social adotados no Brasil, a fim de contextualizar o tema de estudo do presente trabalho que será desenvolvido nos capítulos que se seguem.

2.1. Surgimento da Seguridade Social no Mundo

Acredita-se que a ideia embrionária do que futuramente viria a ser a Seguridade Social encontra lugar ainda na Antiguidade, com as primeiras normas hoje conhecidas pelo homem, quais sejam: o Talmud³, o Código de Hamurabi⁴ e o Código de Manu⁵.⁶ Tais normas, encontradas junto aos povos da região da Mesopotâmia, já previam, de forma ainda rudimentar, métodos de proteção contra possíveis infortúnios.⁷

Posteriormente, figuras jurídicas semelhantes surgiram nas civilizações clássicas, Grécia e Roma, nas quais existiram associações de pequenos produtores e artesãos livres,

³ Internet Sacred Text Archive. *The Babylonian Talmud*. Disponível em: < <http://www.sacred-texts.com/jud/talmud.htm>>. Acesso em: 25/11/2015.

⁴ DHNET. *Manursti: Código de Manu*. Código de Hamurábi. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/manu.htm>>. Acesso em 25/11/2015.

⁵ DHNET. *Código de Hamurábi*. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>>. Acesso em 25/11/2015.

⁶ Essa teoria é aceita por diversos autores da área, tais como: Aécio Pereira Júnior, Daibert, Almansa Pastor e Aragonés Vianna.

⁷ Podemos citar, a título de exemplificação dos métodos, os empréstimos realizados ao preço de riscos, bem como os fundos comuns, cuja principal destinação era o custeamento de funerais de seus associados.

denominadas *collegia* ou *sadalitia*, que previam uma contribuição periódica de seus integrantes para um fundo comum, a fim de custear futuramente os funerais de seus associados.⁸

Observa-se que referidas associações possuíam um caráter eminentemente mutualista, visto que consistiam em um sistema que se baseava na contribuição de todos para benefício individual de cada um dos contribuintes. Não se vislumbrava, à época, uma abrangência universal do dito benefício.

Uma real aproximação com a configuração da instituição que atualmente denomina-se Seguridade Social só veio a existir a partir da edição, em 1601, da lei inglesa intitulada como *Poor Law Act*⁹, que instituía uma contribuição obrigatória de intuito assistencial, a ser fiscalizada pela Igreja, “*visando combater os efeitos da miséria, dirigido principalmente às crianças, velhos, inválidos e desempregados*”.¹⁰

Mais de dois séculos depois, em 1883, Otto Von Bismark¹¹ criou, na Alemanha, o primeiro sistema de seguro social do mundo, o qual contava com a contribuição não apenas dos interessados, isto é, dos próprios empregados, mas também do Estado e dos empregadores, possuindo caráter geral e obrigatório.¹² Esse modelo de custeio baseado na repartição tríplice perdura até hoje na maioria dos modelos previdenciários, a exemplo do próprio sistema brasileiro.¹³ Tal configuração consiste no que hodiernamente ficou conhecido como modelo contributivo previdenciário, segundo o qual só podem participar da previdência

⁸ ALMANSA PASTOR, Jose Manuel. *Derecho de la Seguridad Social*. 2. ed. Madrid: Ed. Tecnos, 1977. p. 111-112.

⁹ The Workhouse. *Cap. II – An Act for the Relief of the Poor*. Disponível em: <<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1601act.shtml>>. Acesso em: 12/11/2015.

¹⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014, p. 6.

¹¹ Otto von Bismarck, o chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século 19. Coube a ele lançar as bases do Segundo Império, ou 2º Reich (1871-1918), que levou os países germânicos a conhecer pela primeira vez na sua história a existência de um Estado nacional único.

¹² RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 10.

¹³ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 6.

social aqueles que tiverem contribuído ao longo do tempo em que eram economicamente ativos.

O reconhecimento do seguro social só ganhou *status* constitucional, contudo, com a Constituição Mexicana de 1917¹⁴; e voltou a ganhar dimensões mundiais a partir da eclosão da crise de 1929, momento em que Roosevelt¹⁵ percebeu a importância de políticas sociais que visassem uma maior proteção a direitos básicos dos cidadãos, os quais não poderiam deixar de ser observados nem mesmo naqueles momentos em que o país estivesse passando por algum desequilíbrio econômico. Tais medidas ficaram conhecidas como Doutrina do Welfare State¹⁶.

Todavia, foi apenas em 1941, com a instituição do Plano Beveridge, que a concepção de proteção social foi idealizada levando em consideração toda a trajetória de vida do trabalhador, ou, nas palavras de seu criador, Lord Beveridge, “*do berço ao túmulo*”. Referido plano tinha por objetivo não apenas atender às necessidades dos trabalhadores, mas também proporcionar benefícios para a sociedade como um todo, baseando-se em um conceito de universalização da seguridade social, isto é, a pessoa poderia se favorecer dos proventos provenientes da política pública, não sendo obrigada a dar, para tanto, uma contraprestação pecuniária ao Estado, contrapondo-se ao modelo de Bismark.¹⁷

Décadas depois, a Doutrina do Bem-Estar Social adotada pelos Estados Unidos sofreu duras críticas do Banco Mundial, o qual declarou em seu informativo denominado “Averting

¹⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 6.

¹⁵ Franklin D. Roosevelt (1882- 1945) foi o 32º presidente dos Estados Unidos e governou durante os anos 1933-1945. Estadista e líder mundial, ele foi o único presidente americano a ser eleito quatro vezes. A sua liderança durante a Segunda Guerra Mundial foi fundamental para a vitória aliada contra as Forças do Eixo. Domestivamente, ele iniciou um programa socioeconômico denominado de “New Deal” com o objetivo de combater a Grande Depressão nos Estados Unidos.

¹⁶ O Welfare State ou Estado de bem-estar social consistiu na organização política e econômica que colocava o Estado como agente da promoção social e organizador da economia dentro do programa socioeconômico denominado New Deal. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e econômica do país, em parceria com sindicatos e empresas privadas. Esta forma de organização político-social, que se originou da Grande Depressão, se desenvolveu ainda mais com a ampliação do conceito de cidadania decorrente do fim dos governos totalitários da Europa Ocidental (nazismo/ fascismo).

¹⁷ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 7.

the Old Age Crisis” que a previdência social pública era fracassada, devendo essa ser substituída por sistemas privados de previdência¹⁸. Diante disso, muitos países resolveram realizar reformas em seus modelos previdenciários, migrando para uma privatização da instituição antes estatal.

Atualmente, muito se discute acerca de qual seria o melhor modelo a ser adotado, sendo esta uma questão extremamente controversa na doutrina e que será tratada posteriormente no presente trabalho.

2.2. Breve Histórico do Surgimento da Seguridade Social no Brasil

O embrião do que viria a ser a Seguridade Social no Brasil teve origem em 1543, com a criação do plano de pensão privada para os empregados da Santa Casa de Santos por Brás Cubas.¹⁹ Contudo, a primeira previsão constitucional acerca do tema deu-se apenas em 1824, ainda que sem efeitos práticos.²⁰

Apenas em 1835, ano em que foi aprovado o decreto imperial que criava a primeira entidade privada organizada de previdência social do país²¹, a qual ficou conhecida como MONGERAL – Plano do Montepio Geral dos Servidores do Estado²² –, que se iniciou efetivamente a primeira grande fase do desenvolvimento da Previdência Social no Brasil²³. Nessa linha, importante ressaltar que:

¹⁸ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 7.

¹⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 11.

²⁰ A previsão constitucional supracitada encontra-se no art. 179, o qual estipula a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A menção à seguridade social verifica-se no inciso XXXI do referido artigo, de forma sintética, com os seguintes dizeres: “A Constituição também garante os socorros públicos.”.

²¹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 11.

²² SERRA, J.B.; GURGEL (Coord.). *Evolução da previdência social*. Brasília: Funprev, 2007, p. 15.

²³ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

As formas de montepio são as manifestações mais antigas da Previdência Social. Montepios são instituições em que, mediante o pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha.²⁴

Ainda na época do Império, com a edição da Lei 3.397/1888, surgiu a figura das primeiras “Caixas de Socorros” para os trabalhadores de cada uma das estradas de ferro do Império.²⁵ Posteriormente, a Constituição de 1891 fixou como direito do empregado a aposentadoria por invalidez²⁶ e, anos depois, ganhou previsão na legislação brasileira a obrigatoriedade do seguro contra acidentes de trabalho em determinados ramos de atividade.²⁷

²⁴ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

²⁵ A previsão das primeiras Caixas de Socorros do Brasil encontra-se no art. 7º da Lei 3.397/1888 da seguinte forma:

“§ 6º E' o Governo autorizado:

1º Para crear uma caixa de socorros para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado, sobre as seguintes bases:

I. O fundo desta caixa será formado:

- a) Pela contribuição mensal de 1% dos vencimentos de todo o pessoal, quer do quadro, quer jornaleiro;
- b) Pela renda proveniente das multas impostas ao mesmo pessoal e das que forem arrecadadas por infracção dos regulamentos da estrada e contractos com ella celebrados;
- c) Pela renda proveniente das armazenagens cobradas;
- d) Pelos donativos feitos á caixa.

II. Esta caixa se comporá de dous fundos, um destinado a socorrer o pessoal durante as suas enfermidade e outro para socorrer a invalidez, estabelecendo pensão para o pessoal inutilizado para o serviço, e bem assim para as familias dos empregados do quadro, que fallecerem.

O Governo expedirá os necessarios regulamentos.

A matricula dos empregados para as caixas de socorros das estradas de ferro do Estado será facultativa e não obrigatoria.”.

²⁶ No art. 75, da SEÇÃO II – Declaração de Direitos, estabeleceu-se que: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”

²⁷ A Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, implantou a Lei de Acidentes do Trabalho, tornando compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em determinadas atividades e instituindo indenização obrigatória pela empresa e pelo Estado. Tal previsão encontra-se no Título I - Dos Acidentes No Trabalho:

“Art. 1º Consideram-se acidentes no trabalho, para os fins da presente lei:

a) o produzido por uma causa súbita, violenta, externa e involuntária no exercício do trabalho, determinando lesões corporais ou perturbações funcionais, que constituam a causa única da morte ou perda total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho:

b) a moléstia contraída exclusivamente pelo exercício do trabalho, quanto este for de natureza a só por si causala, e desde que determine a morte do operário, ou perda total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Art. 2º O acidente, nas condições do artigo anterior, quando ocorrido pelo facto do trabalho ou durante este, obriga o patrão a pagar uma indenização ao operário ou á sua família. exceptuados apenas os casos de força maior ou dolo da própria vítima ou de estranhos.

Art. 3º São considerados operários, para o efeito da indenização, todos os indivíduos, de qualquer sexo, maiores ou menores, uma vez que trabalhem por conta de outrem nos seguintes serviços: construções, reparações e demolições de qualquer natureza, como de prédios, pontes, estradas de ferro e de rodagem, linhas de trens, elétricos, redes de esgotos, de iluminação, telegraphicas e telephonicas, bem como na conservação de todas essas contrucções; de transporte de carga e descarga: e nos estabelecimentos industriais e nos trabalhos agrícolas em que se empreguem motores inanimados.

Desta forma, instituiu-se a responsabilidade dos empregadores pelos acidentes ocorridos por ocasião da prestação laboral, devido ao risco da atividade desenvolvida por seus empregados.

Na fase seguinte, com a promulgação do Decreto Legislativo 4.682/23, conhecido como Lei Eloy Chaves, implantou-se oficialmente a Previdência Social no Brasil. Sua importância como marco fundamental no contexto de criação dessa instituição reside no fato de que ela não apenas criou as caixas de aposentadorias e pensões para os trabalhadores das empresas ferroviárias, mas também serviu de motor e inspiração para a criação de diversas outras caixas da mesma espécie para inúmeras outras empresas ao redor do país.²⁸ A partir disso, os empregados de outros setores puderam favorecer-se dos benefícios previdenciários, tendo eles adquirido um alcance nacional. Ademais, também foi com ela que se estabeleceu, pela primeira vez em território nacional a tríplice forma de custeio, isto é, a contrapartida era feita pelos trabalhadores, pelas empresas e pelo Estado.²⁹

Importante ressaltar, todavia, que apesar da difusão trazida pela Lei Eloy Chaves, as caixas e pensões por ela criadas encontravam-se atreladas ao paradigma do mutualismo, uma vez que não alcançavam a totalidade do corpo social, mas apenas determinadas categorias profissionais ou, até mesmo, ao universo restrito de uma empresa.³⁰

Em 1933, inaugura-se uma nova fase do desenvolvimento da Previdência Social no Brasil, com a criação de entidades que visavam à proteção social das categorias profissionais. Referidas entidades ficaram conhecidas como Institutos de Aposentadoria e Pensões. O elemento diferenciador desses Institutos em relação às Caixas de Aposentadorias anteriores era a sua abrangência, visto que estas últimas cingiam-se ao campo das empresas, enquanto

Art. 4º A obrigação estabelecida no art. 2º estende-se à União, Estados e municípios para com seus operários, na execução dos serviços mencionados no artigo antecedente.”

²⁸ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 –Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

²⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 12.

³⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 12.

que os primeiros tinham como escopo toda uma categoria profissional, pois se baseavam na atividade genérica da empresa, adquirindo, destarte, um âmbito nacional de atuação.³¹

Foi, contudo, a Constituição de 1934 que instituiu a forma tríplice de custeio previdenciário, dando às contribuições caráter obrigatório e efetivando um importante passo no sentido de uniformizar o sistema.³²

A partir do contexto acima descrito, tendo já alcançado um patamar nacional, o Estado começou a preocupar-se com a uniformização da legislação e a unificação administrativa dos órgãos da Previdência Social. Essa iniciativa tinha como objetivo padronizar as diversas normativas acerca do tema que surgiram em momentos e lugares diferentes em todo o País. Ademais, sobreveio a necessidade de criar-se uma instituição única capaz de regular todos os diplomas legais que diziam respeito à matéria.³³

Tal intento, sem embargo, só logrou ser concretizado com a publicação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60), “*a qual teve o mérito de unificar a legislação existente sobre a previdência social, sedimentando o caminho para o sistema [que viria a ser] implementado em 1988.*”³⁴ A unificação administrativa, por sua vez, só veio a verificar-se seis anos depois, por meio de Decreto-Lei nº 72, o qual reuniu os institutos de aposentadorias e pensões dispersos pelo País, dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

³¹ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

³² A tríplice forma de custeio da Previdência está prevista no art. 121 do referido diploma legal: “*Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.*
§ 1º - *A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:*
(...)

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentados de trabalho ou de morte;”.

³³ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

³⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 13.

A fase subsequente teve início em decorrência da crescente necessidade de reestruturar o sistema previdenciário, o qual passou por diversas mudanças na década de 1970, período em que foram editados inúmeros diplomas legais que acarretaram alterações substanciais na legislação até então vigente sobre o tema. Diante do elevado volume de mudanças sofridas ao longo desses anos, vislumbrou-se a imprescindibilidade de se compilar tais normativas, fato que deu origem à Consolidação das Leis da Previdência Social, por meio do Decreto 77.077/76.³⁵

Só após toda essa construção histórica a Seguridade Social conseguiu conquistar seu espaço como direito constitucional, isto é, inerente a todo e qualquer cidadão brasileiro. Nas palavras de Aragonés Vianna:

Em 1988, a Constituição Cidadã institui verdadeiro sistema de seguridade social, integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o que foi aos poucos sendo regulamentado pela legislação posterior.³⁶

Por fim, a fase final do desenvolvimento da Seguridade Social brasileira caracterizou-se pela reforma sofrida pela Previdência em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20/98³⁷, a qual modificou o sistema previdenciário e estabeleceu as normas de transição a fim

³⁵ EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

³⁶ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 14.

³⁷ A Emenda Constitucional de nº 20 de 15.12.1998, primeira grande reforma previdenciária, estabeleceu a aposentadoria por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço, exigindo-se, assim, trinta e cinco anos de contribuição do homem e trinta da mulher, o salário-família e o auxílio-reclusão passaram a ser devidos apenas ao dependente do segurado de baixa renda. Além disso, passou a dar destinação específica à previdência e assistência do produto arrecadado pelo INSS, reestruturou a previdência do servidor público, passou a executar e cobrar as contribuições pela Justiça do Trabalho, em relação às suas sentenças e reduziu em 5 anos a idade e o tempo de contribuição do professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio. Por fim, trouxe implicações para o mercado de trabalho. Entre elas, pode-se citar: a troca de critério de tempo de serviço de contribuição; as regras de transição para a concessão de aposentadoria proporcional e o retardamento para a aposentadoria por tempo de contribuição; a adoção do fator previdenciário e o estabelecimento de um teto nominal para os benefícios.

de tornar viáveis as modificações estabelecidas. No ano seguinte, foi publicado o decreto que aprovou o novo regulamento da Previdência Social.³⁸

Atualmente, ainda estamos passando por essa etapa de reformas, a qual, contudo, situa-se em meio a um conflito de interesses entre o Estado e os cidadãos. Nesse sentido, o equilíbrio de tais interesses é essencial, porém, sua manutenção é deveras complicada. Nas palavras de Vicente de Paula Faleiros:

As reformas da previdência social se inscrevem num processo contraditório em que os trabalhadores lutam para conseguir direitos, entre eles, o direito à vida, num contexto democrático e num Estado de direito, e os grandes negócios e o capital financeiro promovem uma política de eliminação e redução de direitos para sustentar com mais força as bases de uma produção complexa, sem salários estáveis, financeirizada e com fundos privados ao invés de fundos públicos, e com um Estado desregulamentado. As reformas da previdência no Brasil não são, pois, meros arranjos conjunturais para um equilíbrio de caixa, como apregoa o governo, mas um processo de refundação das relações de acumulação e das relações de classe.³⁹

É exatamente neste contexto que se inserem as novas mudanças realizadas pelo governo a fim de retomar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Este tema, contudo, será tratado mais profundamente nos capítulos seguintes, sob um enfoque mais específico: a Medida Provisória 664/2014.

³⁸ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 14 e 15.

³⁹ FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão da Reforma da Previdência Social no Brasil*. SER Social, Brasília, nº 7, 2010. Disponível em: < http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299>. Acesso em: 29/09/2015.

2.3.O Sistema de Seguridade Social Brasileiro

Ainda não há uma definição jurídica consolidada do que seria a Seguridade Social, e muito disso se deve à falta de estudos de direito positivo nesta área. Contudo, para fins desta monografia, adotaremos o conceito previsto na Constituição Federal Brasileira, em seu art. 194, qual seja:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.⁴⁰

Essa instituição tem o compromisso de proporcionar, na medida da capacidade financeira do Estado, paz e tranquilidade aos cidadãos em meio às adversidades inerentes à vida humana. Nesse sentido, infere-se que a seguridade social parte do pressuposto de que a cidadania compreende não apenas os direitos civis, políticos e sociais das pessoas, mas também implica um mínimo de bem-estar delas, seja do ponto de vista econômico ou da segurança social.

Conforme se depreende da interpretação do art. 194 da Constituição Federal, a Seguridade Social é dividida em três esferas de atuação: saúde, assistência social e previdência social. Diante disso, para uma melhor compreensão dessa instituição, faz-se necessário diferenciar cada uma das categorias na quais ela se subdivide.

2.3.1. Da Saúde

A saúde constitui um direito universal de todos, sendo dever do Estado provê-la e prezar pela sua adequada manutenção. Os artigos 196 e 197 da CF/88 versam sobre as

⁴⁰ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 194. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

diretrizes que devem ser observadas no âmbito organizacional para que referido direito seja assegurado, tendo em vista sua relevância pública:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.⁴¹

Conforme determinação dos referidos artigos constitucionais, o acesso à saúde é universalizado, isto é, independe de qualquer contribuição à seguridade social por parte dos cidadãos. Ademais, as ações e os serviços relativos à saúde são obrigação do Estado, podendo esse prestá-los diretamente ou através de terceiros.

Ainda de acordo com a previsão ao art. 196 da CF/88, temos que o acesso à saúde deve ser prestado de maneira universal, gratuita e igualitária para toda a população. Diante disso, o Estado, por meio da Lei nº 8.080/90, criou e regulamentou o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual tem como papel viabilizar que essa determinação legal seja cumprida da melhor forma possível, propiciando que os serviços de saúde estejam à disposição de todos, mesmo que estes não possuam qualquer vínculo com o INSS.

Acerca deste tema, Aragonés Vianna explica que:

A Lei nº 8.080/90 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

⁴¹ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 196 e 197. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

correspondentes, bem como deu um importante passo para dar mais eficiência às ações de saúde, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que é constituído pelo conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.⁴²

Importante ressaltar, ainda, que a criação do SUS está em conformidade com os ditames do art. 23, II da Carta Magna, que determina como competência comum da União, dos Estados e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública.

Como integrante da Seguridade Social, a saúde recebe parte de seu financiamento das contribuições oriundas da primeira. Ocorre que, conforme já explicitado acima, a competência para a prestação desses serviços é comum entre os entes federativos, de forma que se conclui que o financiamento proveniente da seguridade não é exclusivo, devendo todos os entes aqui citados também contribuir para tal.⁴³

2.3.2. Da Assistência Social

A Assistência Social está prevista no art. 203 do Diploma Fundamental, vejamos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

⁴² VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 21.

⁴³ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 22.

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.⁴⁴

Do texto legal, depreende-se que a Assistência Social, assim como o acesso à saúde, independe de qualquer contribuição à Seguridade Social, possuindo, portanto, caráter universal. Nota-se, ainda, que a assistência pode ser prestada tanto por ente público, como pela iniciativa privada, tendo esta última possibilidade origem nas antigas formas de mutualidade já citadas anteriormente neste trabalho.⁴⁵

As ações governamentais nesta área também serão financiadas pelos recursos do orçamento da Seguridade Social, conforme previsão no art. 195 da Constituição, em conjunto com outras fontes. Desta forma, observa-se que o financiamento desta categoria realiza-se de forma semelhante à da anterior.

Outro fator importante que deve ser destacado é o de que o entendimento do que hoje se entende como assistência social não se encontra circunscrito apenas ao texto do art. 203 da CF/88, conforme posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) consubstanciado em sua súmula de nº 730⁴⁶, que versa acerca da possibilidade de extensão dos benefícios relativos às isenções tributárias para entidades não estatais de caráter assistencial, desde que essas não exijam contribuição por parte de seus beneficiários.

⁴⁴ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 203. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁵ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 29.

⁴⁶ Súmula nº 730 - A imunidade tributária conferida a instituições de assistência social sem fins lucrativos pelo art. 150, vi, "c", da constituição, somente alcança as entidades fechadas de previdência social privada se não houver contribuição dos beneficiários.

2.3.3. Da Previdência Social

Por fim, temos a Previdência Social, foco da presente monografia, a qual tem sua previsão no art. 201 da Carta Magna:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)⁴⁷

Cumprido entender os elementos essenciais desta categoria, quais sejam: a forma de regime geral, o caráter contributivo e a filiação obrigatória.

A organização sob a forma de regime geral implica que a Previdência Social deve se estender a todos os trabalhadores. Esta regra, porém, comporta uma exceção: os servidores públicos, os quais se filiam aos seus próprios regimes previdenciários, segundo a redação do art. 40 da Constituição Federal. Consta-se, diante disso, que o regime geral previsto na Lei aplica-se apenas aos trabalhadores vinculados à Consolidação das Leis do Trabalho.⁴⁸

⁴⁷ BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 201. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁴⁸ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 23.

Do caráter contributivo decorre que a Previdência Social é custeada a partir de contribuições específicas e obrigatórias, as quais possuem destinação própria. Neste aspecto, esta última categoria distingue-se das anteriores, as quais independem de contrapartida do particular, visto que, para fazer jus aos benefícios previdenciários, é imperioso que a pessoa tenha contribuído ao longo do período em que era economicamente ativo.⁴⁹

Já a filiação obrigatória, como o próprio nome faz supor, pressupõe que ela não depende de ato ou vontade do segurado, isto, é não lhe é facultativa a opção por fazer ou não parte do regime. Estando ele enquadrado nos parâmetros legais, ou seja, exercendo atividade prevista no rol legal, a filiação à Previdência Social dá-se de forma automática. A presente característica é reflexo da solidariedade intergeracional⁵⁰ que vigora e funciona como diretriz, modernamente, em boa parte dos sistemas de Seguridade Social. Referido conceito possui significativo relevo para o estudo previdenciário e será tratado mais adiante de maneira mais aprofundada.⁵¹

Importante ressaltar que o sistema previdenciário brasileiro divide-se em três categorias de regimes: 1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁵²; 2. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)⁵³ e; 3. Regime de Previdência Complementar (RPC)⁵⁴. Cada um desses regimes cuida de uma parcela da população e possui suas próprias regras. Para efeitos de estudo do presente trabalho, servirá de base apenas o RGPS, regime que abarca a imensa maioria dos segurados brasileiros.

⁴⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 24.

⁵⁰ A solidariedade intergeracional consiste no dever que a geração atual tem de manter as condições atuais para que as gerações futuras tenham seus direitos econômicos, sociais e culturais preservados.

⁵¹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 24.

⁵² O RGPS abarca todos os trabalhadores do setor privado e é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

⁵³ O RPPS cuida dos servidores públicos de cargo efetivo.

⁵⁴ O RPC constitui um mecanismo de proteção dos cidadãos, em especial aos que não desejam baixar o padrão de consumo ao parar de trabalhar, o qual pode ser utilizado tanto pelos trabalhadores do RGPS, quanto do RPPS.

Adentrando no objetivo específico da Previdência Social, nota-se que ela visa à proteção do cidadão quando há perda, temporária ou permanente, de sua capacidade de trabalho. Nos dizeres de Aragonés Vianna:

A previdência social constitui forma de seguro social contra os riscos a que estão submetidos os trabalhadores e seus dependentes. É um esquema segurador, onde participam os trabalhadores, empregadores e o Estado, visto que instituído em favor de todos esses. Releva notar: é um sistema similar ao seguro privado, mas com a marca indelével da solidariedade inerente ao sistema de seguridade social. Além disso, enquanto no seguro privado estão em jogo, principalmente, interesses particulares, na previdência social concentram-se interesse de toda a nação.⁵⁵

Diante do exposto, verifica-se que a previdência tem relevante papel social, estando sua eficácia, contudo, intimamente correlacionada com o grau de desenvolvimento do país. Isto porque seu financiamento depende diretamente da estabilidade e do nível de atividade econômica, bem como da saúde financeira da nação. Portanto, o nível de desenvolvimento do país funciona como agente limitador da eficácia do referido papel social por ela desempenhado.⁵⁶

⁵⁵ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 26.

⁵⁶ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 28.

3. O REGIME PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO EM TEMPOS DE CRISE

“Entendi, mas quero saber o seguinte: isso estoura neste governo ou não?”

Líder do governo na Câmara dos Deputados a um assessor do então ministro do Planejamento brasileiro após assistir a uma exposição sobre as tendências de agravamento do desequilíbrio previdenciário em 1982

Este capítulo tem como pontapé inicial a exposição de dados e projeções demográficas atuais da sociedade brasileira. Num segundo momento, a partir das referências apresentadas, pretende-se tecer uma análise mais específica e pormenorizada da atual situação do sistema previdenciário no país e verificar se há espaço e justificativas plausíveis para uma reforma estrutural na Instituição.

3.1. A Evolução Demográfica da Sociedade Brasileira

Antes de se debruçar propriamente sobre o estudo da questão das pensões no atual regime previdenciário brasileiro, faz-se necessário analisar os elementos externos ao Direito que influenciam diretamente os resultados observados na área de estudo em que o tema se insere. Podemos citar, em linhas gerais, três fatores preponderantes que repercutem de forma imediata não apenas na Previdência Social, mas no sistema de Seguridade Social como um todo. Referidos fatores podem ser divididos como econômicos, políticos e demográficos.

A política econômica influi frontalmente na determinação da quantidade e até mesmo na criação das contribuições sociais que custeiam o sistema de Seguridade Social brasileiro. Considerando que as referidas contribuições são a principal forma de subsídio do sistema, tal influência atua como um fator central na hora de determinar as políticas públicas que serão desenvolvidas ou perpetuadas no âmbito previdenciário, uma vez que nosso ordenamento prevê o princípio do equilíbrio das contribuições, isto é, a imprescindibilidade de que a receita seja equilibrada com o benefício subsequente.

Por outro lado, temos o fator político, o qual se traduz nas políticas públicas, que consistem em um conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais voltados para a resolução de problemas de interesse público. Referidas ações podem desenvolver-se em todos os níveis: nacional, estadual ou municipal. Dessa forma, o governo estabelece quais são as prioridades mais urgentes da sociedade a serem supridas pelas políticas públicas de acordo com seu juízo de necessidade e oportunidade.

Observa-se, portanto, que a Seguridade Social como um todo, bem como os benefícios concedidos pela Previdência, compreendem-se justamente nesse âmbito, tendo por objetivo responder às demandas sociais, principalmente daqueles grupos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade. Diante do exposto, é compreensível a relevância que o fator político possui no campo previdenciário, uma vez que é ele que define quais serão os benefícios priorizados e quanto o Estado irá dispender em cada um deles. A forma como essa decisão é feita, contudo, está fora do alcance dessa Instituição governamental, uma vez que a legislação tributária é instituída por políticos, observando suas respectivas agendas, e não por especialistas da área. Dessa forma, a Previdência acaba ficando à mercê dos interesses políticos de grupos que estão no poder, o que impossibilita a realização de uma reforma estrutural que, provavelmente, seria pouco popular entre a população.

Por fim, temos o elemento mais objetivo dos três, o que acaba por tornar sua análise a mais confiável: o fator demográfico. Esse caráter objetivo deriva justamente da capacidade mínima que os governos têm de influenciá-lo. Ademais, a questão demográfica possui papel central na seara previdenciária, uma vez que lida justamente com o principal componente da referida área: as pessoas. Dessa forma, a evolução demográfica de uma população, ou seja, as alterações que ocorrem na quantidade, na composição e na distribuição espacial da população abarcada pelo sistema previdenciário o influenciam direta e contundentemente.⁵⁷

⁵⁷ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. In: SCHWYZER, Helmut (org.). *Previdência Social: Reflexões e Desafios. Coleção Previdência Social - Volume 30*. 1ª edição. Brasil. 1991. p.111.

Diante de sua importância fundamental em termos de estudos previdenciários e de sua influência crucial para uma compreensão plena do tema da presente monografia, faz-se necessária uma análise dos dados demográficos da população brasileira, a fim de demonstrar a realidade na qual se insere o Sistema Previdenciário brasileiro atual, bem como quais desafios a presente configuração demográfica de sua população impõe ao referido modelo. Para tanto, iremos nos debruçar sobre os dados colhidos a partir da década de 1940, a fim de abranger por completo um fenômeno muito caro a todos os sistemas previdenciários ao redor do mundo: a transição demográfica.

Segundo Eduardo da Silva Pereira, atual coordenador-geral de Estatística Demografia e Atuária do Ministério da Previdência Social, o fenômeno da transição demográfica pode ser entendido como:

(...) o processo de redução das taxas de natalidade⁵⁸ e mortalidade⁵⁹ de uma população, em que a mortalidade diminui antes da natalidade, e a diferença temporal na diminuição das taxas é responsável por uma aceleração no crescimento vegetativo e, portanto, na população total.⁶⁰

A transição demográfica, conforme já dito anteriormente, é um processo pelo qual todos os países ditos desenvolvidos já passaram e o qual se verifica atualmente nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. A grande diferença que caracteriza o aludido processo nesses dois grupos de países é precisamente a velocidade com que as suas etapas ocorrem.⁶¹

Dessa forma, é possível utilizar como parâmetro os acontecimentos históricos dos demais países do globo que já passaram por tal processo para fazer previsões e formular

⁵⁸ Taxa de natalidade: razão entre o número de nascidos vivos em um ano e a população média naquele ano.

⁵⁹ Taxa de mortalidade: razão entre o número de óbitos registrados em um determinado período de tempo e a população média naquele período.

⁶⁰ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 112

⁶¹ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.112.

políticas de maneira a evitar passar pelos mesmos problemas por eles vivenciados, particularmente no que tange aos sistemas previdenciários adotados por tais países e as respectivas consequências geradas por cada modelo.

O processo de transição populacional é marcado por quatro fases distintas. O especialista Eduardo da Silva Pereira as explica didaticamente da seguinte forma em sua obra:

O modelo de transição demográfica pode ser dividido em quatro fases. A fase 1 é o momento anterior ao início do processo, que é caracterizado como um período de altas taxas de fecundidade e altas taxas de mortalidade, com baixo crescimento populacional. A fase 2 se inicia com uma redução na queda das taxas de mortalidade, em decorrência da melhoria das condições gerais de vida, do maior acesso a recursos médicos e do desenvolvimento da técnica médica, resultando em um aumento rápido da expectativa de vida ao nascer. Nesse momento, as taxas de natalidade ainda permanecem altas, o que gera uma aceleração do crescimento vegetativo da população. A fase 3 corresponde ao período em que as taxas de natalidade começam a cair, à medida que: a quantidade de filhos sobreviventes aumenta; o acesso à educação e a métodos contraceptivos se difunde; os valores relativos à maternidade mudam; e as demandas pessoais e materiais ficam mais complexas. Com isso, o crescimento vegetativo começa a se reduzir, levando, em longo prazo, a um novo equilíbrio. Esse novo equilíbrio seria a fase 4 do processo, caracterizada por baixas taxas de natalidade e mortalidade, baixo crescimento vegetativo, mas com uma população total superior à existente na fase 1.⁶²

Ocorre, contudo, que esta quarta e última fase tem se apresentado de maneira diversa na realidade, isto é, ao invés de chegar a um equilíbrio, vários países que já passaram por todas as etapas da transição demográfica começaram a apresentar taxas de crescimento vegetativo negativas, o que gerou, como consequência, uma redução de suas populações totais.

Tal fenômeno ocorre porque, diferentemente da previsão, as taxas de mortalidade e de fecundidade não se equilibram ao final da transição, mas sim há uma redução drástica da taxa

⁶² PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. P. 112.

de fecundidade, o que acaba por deixá-la abaixo do nível de reposição populacional⁶³, gerando populações com tendência à se reduzirem a longo prazo.⁶⁴

A transição demográfica é resultado não apenas de uma mudança nas taxas de mortalidade e de fecundidade, mas também de uma transformação do modo de vida da população de um país, isto é, das condições de saúde, educação e cultura, além dos avanços tecnológicos a que ela tem acesso – fatores estruturais. Percebe-se, portanto, que a transição demográfica é consequência direta do processo de desenvolvimento econômico e social de um país.⁶⁵

Referido processo ainda está em marcha no Brasil, e teve início na década de 1950, quando a população do país vivenciou um processo de rápido crescimento populacional em decorrência da diminuição da taxa de mortalidade. Verifica-se, todavia, que dito fenômeno não levou a um envelhecimento significativo da população, mas apenas a um aumento do número de jovens.

Isso ocorre porque a redução da taxa de mortalidade se deu prioritariamente em decorrência da acentuada queda da taxa de mortalidade infantil. Tendo em vista o quadro apresentado, conclui-se que não houve significativa mudança na composição populacional das classes de idosos e de muito idosos, motivo pelo qual a questão previdenciária não despertou grandes inquietações.⁶⁶

⁶³ Nível de reposição populacional é o ponto de equilíbrio em que a população de um país não aumenta nem diminui, pois há uma estabilidade entre as taxas de mortalidade e fecundidade, o que faz com que nasçam apenas o número de pessoas suficiente para repor aquelas que morreram.

⁶⁴ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.113.

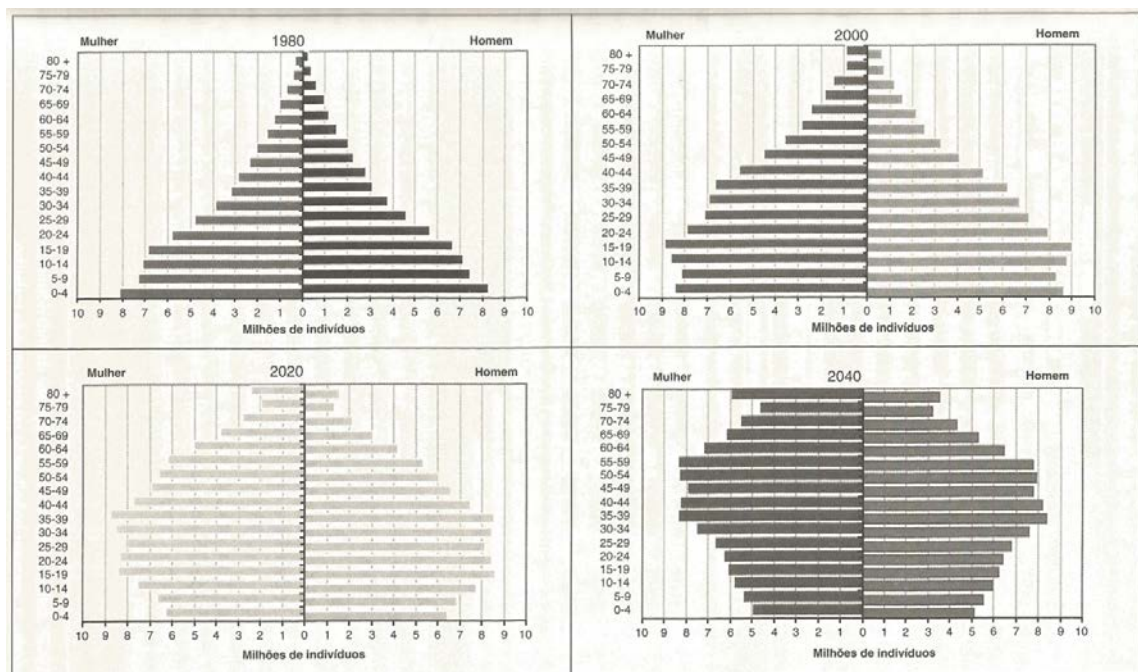
⁶⁵ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 113.

⁶⁶ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 113 e 114.

A partir de 1970, teve início a terceira fase da transição demográfica brasileira, o que significa dizer que houve uma considerável redução nas taxas de fecundidade da população, vivenciada, inicialmente, nas regiões mais desenvolvidas e nos grupos sociais de maior renda e que, posteriormente, foi expandindo-se para as demais camadas sociais. Observou-se um aumento da queda da referida taxa nas décadas seguintes, de forma a influenciar diretamente a taxa de crescimento vegetativo do país.

Foi só então que as alterações na estrutura etária da pirâmide populacional brasileira começaram a aparecer de maneira significativa, impactando diretamente o sistema previdenciário, uma vez que teve início a redução da participação dos jovens no contexto global. Esse efeito, que inicialmente é sutil, ao longo dos anos vai modificando por completo toda a pirâmide etária, ocasionando sérios reflexos no contexto previdenciário.⁶⁷ Observe:⁶⁸

Gráfico 1: Pirâmides etárias brasileiras de 1980, 2000, 2020 e 2040



Fonte: IBGE (projeções demográficas 2008).

⁶⁷ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.114 e 115.

⁶⁸ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. 1ª edição. 2010 p. 27.

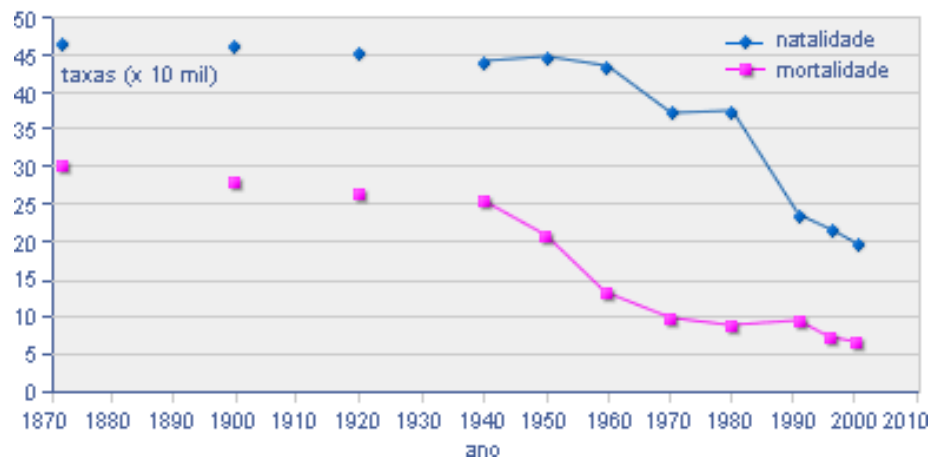
Importante ressaltar que a transição demográfica brasileira apresenta um ritmo de desenvolvimento muito superior ao observado nos países desenvolvidos. Essa velocidade incomum, conforme já esclarecido anteriormente, é uma marca do referido fenômeno quando este ocorre em países em desenvolvimento, a qual pode ser explicada tendo em vista a velocidade com que as mudanças sociais, econômicas e culturais ocorrem na atualidade e a velocidade em que ocorriam antigamente, quando do início do processo nos países desenvolvidos. Quanto a esse aspecto, Pereira faz um alerta:

Essa maior velocidade significa também que as consequências da transição demográfica ocorrerão mais rapidamente no Brasil, fazendo com que o tempo disponível para a sociedade se adequar ao novo cenário será menor do que o tempo que os países europeus tiveram.⁶⁹

Por fim, resta tratar da etapa atual da transição demográfica pela qual passa o Brasil atualmente. O país iniciou os anos 2000 já numa etapa avançada do processo supracitado, conforme comprovam os dados do censo realizado no mesmo ano, nos quais fica clara a continuidade da tendência de redução das taxas de mortalidade e natalidade. O gráfico a seguir demonstra bem essa evolução populacional:

Gráfico 2 – Evolução das Taxas de Natalidade e Mortalidade

Evolução das taxas de natalidade e mortalidade Brasil - entre 1872 e 2000



⁶⁹ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 116.

Anos mais tarde, em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou uma projeção da evolução da população brasileira entre os anos de 1980 e 2050 a partir dos resultados obtidos em outros estudos por ele realizados, tais como o próprio Censo 2000.

A referida projeção considerou um quadro em que as hipóteses a respeito da queda de fecundidade e do resultante envelhecimento populacional eram bastante fortes, conforme se verifica a partir da tabela a seguir:⁷⁰

Tabela 1 – Indicadores de envelhecimento populacional

Ano	Proporção de idosos na população	Razão de dependência de Idosos	Índice de Idosos	Idade mediana
2000	8,1%	0,14	0,25	25,3
2010	9,8%	0,16	0,34	28,3
2020	12,9%	0,21	0,50	31,8
2030	17,0%	0,28	0,75	34,6
2040	20,7%	0,35	1,00	37,3
2050	24,7%	0,44	1,29	40,0

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2004 – Metodologia e Resultados

Os indicadores relacionados na tabela acima tornam nítida a intensidade do envelhecimento populacional adotada na projeção do IBGE. Nesse contexto, merecem destaque dois pontos específicos:

- a) a razão de dependência de idosos, que indica que em 2050 haveria um idoso para cada duas pessoas em idade ativa, quando em 2000 essa relação era de um idoso para cada sete pessoas em idade ativa; b) o índice de idosos,

⁷⁰ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.118.

que mostra que em 2050 haveria 30% mais idosos do que jovens, quando em 2000 havia quatro jovens para cada idoso.⁷¹

A partir dos dados apresentados, conclui-se, que, pelas projeções realizadas, o sistema previdenciário enfrentaria sérios desafios para manter-se no modelo em que foi concebido, uma vez que a configuração populacional mudou de forma radical, passando a contar com um número muito maior de idosos – ou seja, seus beneficiários diretos – e uma redução das pessoas em idade economicamente ativa.

Ocorre que, pesquisas mais atuais produzidas ao longo da década passada, pelo próprio IBGE, constataram que as hipóteses adotadas na projeção de 2004 tornaram-se ultrapassadas, fato que ensejou uma revisão das projeções populacionais em 2008. Um dos fatores que levaram a essa nova pesquisa foi que, em 2007, dados colhidos pelo mesmo Instituto indicaram uma aceleração na queda da taxa de fecundidade, chegando a apontar o índice de 1,95 filhos por mulher. Tal cifra estava muito próxima à que o IBGE havia estabelecido como previsão para o ano de 2030 (1,85 filhos por mulher), porém havia decorrido apenas 3 anos desde o primeiro prognóstico.⁷²

Ademais, com a confirmação desse número, a década passada ficou marcada como sendo “*o momento em que a taxa de fecundidade brasileira caiu abaixo do nível de reposição*”⁷³, como já ocorre em diversos países europeus. Tem início nesse momento, o processo de redução populacional em nosso país. Tal fenômeno acarreta impactos significativos na economia e na sociedade. No entanto, como dito anteriormente, devido ao fato de essas transformações sociais e populacionais ocorrerem de forma mais acelerada no Brasil do que na Europa, o País conta com menos tempo hábil para se preparar para lidar com

⁷¹ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.118.

⁷² PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 122 e 123.

⁷³ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.119.

uma estrutura demográfica diferente daquela em que foi criado o sistema previdenciário atual ⁷⁴.

Abaixo temos a mesma tabela anteriormente exposta depois da revisão de 2008 do IBGE: ⁷⁵

Tabela 2 – Projeção da evolução da população brasileira – IBGE – Revisão 2008

Ano	População total	Menos de 16 anos	%	De 16 a 59 anos	%	Acima de 60 anos	%
2000	171.279.882	54.645.033	31,9%	102.719.492	60,0%	13.915.357	8,1%
2010	193.252.604	52.744.437	27,3%	121.226.118	62,7%	19.282.049	10,0%
2020	207.143.243	44.877.971	21,7%	133.943.473	64,7%	28.321.799	13,7%
2030	216.410.030	39.366.186	18,2%	136.571.040	63,1%	40.472.804	18,7%
2040	219.075.130	35.015.503	16,0%	132.003.828	60,3%	52.055.799	23,8%
2050	215.287.463	30.400.318	14,1%	120.836.165	56,1%	64.050.980	29,8%

Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008 – Metodologia e Resultados

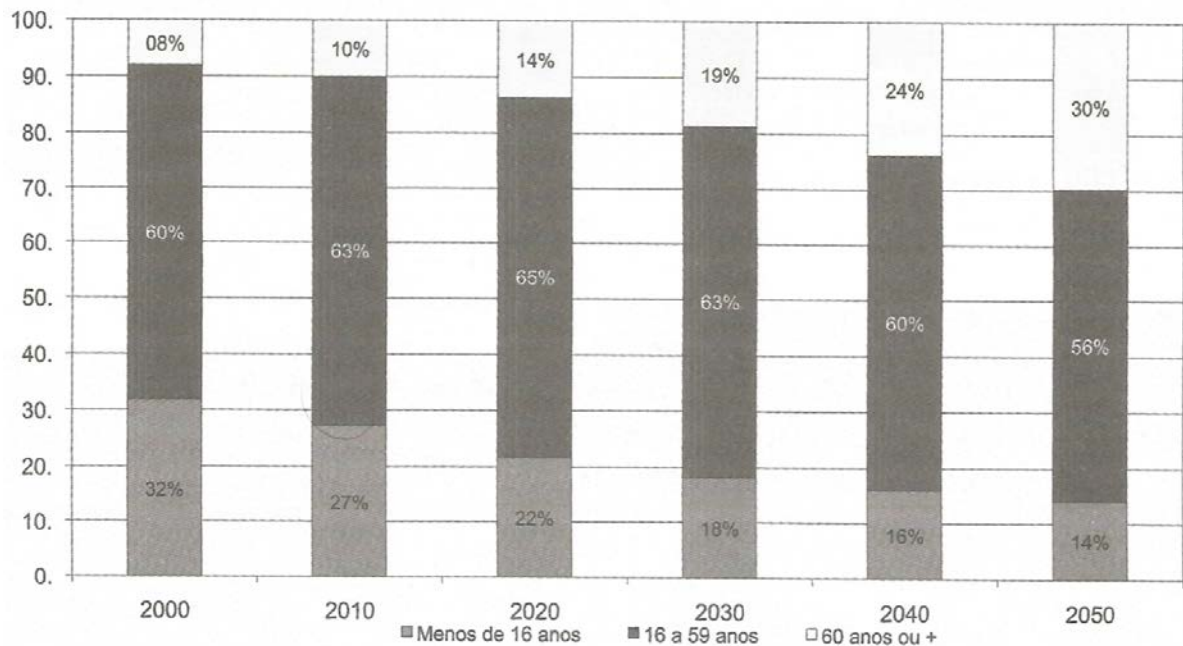
Ao comparar as duas tabelas, percebe-se que a intensidade do efeito da queda de fecundidade sobre a estrutura da pirâmide e o quantitativo da população é expressiva. Deve-se observar ainda que além da nova projeção de crescimento populacional ser inferior quando comparada com a anterior, toda a redução ocorre na faixa etária de pessoas com menos de 60 anos. A consequência direta dessa variação é uma mudança drástica nos indicadores de envelhecimento populacional, conforme demonstra o gráfico a seguir: ⁷⁶

⁷⁴ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.124.

⁷⁵ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p.120.

⁷⁶ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 121.

Gráfico 3 – Projeção da composição da população brasileira por grupos etários – IBGE, revisão 2008



Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050: Revisão 2008 – Metodologia e Resultados

Esse comportamento populacional ilustrado no gráfico acima tem importantes implicações previdenciárias, uma vez que influencia justamente dois fatores decisivos da área: a população economicamente ativa e a quantidade de beneficiários diretos. Tais consequências serão tratadas no tópico a seguir.

3.2. Efeitos da Transição Demográfica no Modelo Previdenciário Brasileiro

O Brasil possui um sistema previdenciário baseado no princípio da repartição⁷⁷, isto é, a geração que atualmente se encontra economicamente ativa financia os benefícios recebidos

⁷⁷ No sistema da repartição, o volume das quantias arrecadadas em cada período servirá para o custeio das prestações que devidas forem no mesmo período. Contrapõe-se a ele o sistema de capitalização, o qual tem como embasamento técnicas de seguro e poupança, acentuando sua filiação aos sistemas que vigoram nos seguros

pela geração que se acha aposentada e, futuramente, será custeada pela população que chegar ao mercado de trabalho. Essa lógica é definida pelo conceito que ficou conhecido como solidariedade intergeracional, o qual, devido a sua importância fulcral para a seara previdenciária, será tratada de maneira mais detalhada no tópico seguinte.

Tendo em vista a dinâmica acima descrita, “*se todos os parâmetros que regulam o sistema estiverem bem calibrados e se não houver alterações significativas na dinâmica demográfica nem sérias restrições no mercado de trabalho*”⁷⁸, possivelmente o sistema previdenciário que rege a sociedade em questão sobreviverá sem graves desequilíbrios e sem que haja déficits. Contudo, se qualquer desses fatores variar ao longo do tempo, inevitável que a Previdência desse país passe por reformas estruturais a fim de se perpetuar.⁷⁹

Importante destacar, ainda, que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro é um regime aberto, o que pressupõe que qualquer pessoa que exerce atividade laborativa fora do setor público está automaticamente vinculada a ele. Tal fato impossibilita um controle por parte do Estado de quem irá aderir ou não ao sistema e, por consequência, impede qualquer forma de controle sobre as características de seus beneficiários, diferenciando-o dos demais sistemas fechados.⁸⁰

Inicialmente, é possível pensar que o impacto da transição demográfica sobre o modelo previdenciário brasileiro dar-se-á apenas em decorrência do aumento da população de idosos e, conseqüentemente, dos beneficiários do sistema, em relação aos contribuintes, fato que ocasionaria um desequilíbrio do regime. Ocorre que o envelhecimento populacional afeta a Previdência de maneira mais complexa, conforme se verá a seguir.

privados. O esforço de cada indivíduo e de cada geração conflui para a realização de fundos que, se administrados de maneira correta, permitem a entrega das prestações no devido tempo.

⁷⁸ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. “*Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*”. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 83.

⁷⁹ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. “*Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*”. p. 83.

⁸⁰ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 124 e 125.

Repare-se que o envelhecimento da população tem como uma de suas causas a queda de fecundidade, a qual gera uma diminuição, ao longo dos anos, da população economicamente ativa. Por outro lado, o aumento da expectativa de vida, que acaba por incrementar a quantidade de muito idosos (pessoas com mais de 80 anos), figura como um segundo fator desse fenômeno demográfico.⁸¹

É interessante destacar, contudo, que a queda na taxa de fecundidade populacional sucede de maneira que, inicialmente, há um aumento temporário na proporção de pessoas em idade ativa; fato que ocorre tendo em vista que a distribuição etária de uma população é função da combinação das taxas de fecundidade e natalidade de 7 a 8 décadas anteriores. Nas palavras de Carvalho:

quando uma população experimenta, durante décadas, níveis de fecundidade altos e razoavelmente estáveis, como foi o caso brasileiro até o final dos anos sessenta, estrutura-se uma distribuição etária relativa basicamente constante e muito jovem. Esta distribuição etária, por si só, é favorável a um alto crescimento demográfico. Isto porque contém, de um lado, grande proporção de jovens, o que deprime a TBM (Taxa Bruta de Mortalidade), e, de outro, alto percentual de mulheres no período reprodutivo, sendo a distribuição, dentro deste grupo, mais concentrada nas idades mais férteis, o que favorece maiores TBN (Taxa Bruta de Natalidade). Quando, em curto espaço de tempo, há uma significativa queda de fecundidade, como sucedeu no Brasil entre o final da década de sessenta e 1990, passam a conviver uma função de fecundidade de nível bem mais baixo e uma distribuição etária construída, através do tempo, por funções de fecundidade de níveis bem mais altos. Esta contradição faz com que a TBN decresça bem menos do que seria de se esperar, pela simples análise da evolução da fecundidade corrente. No entanto, o declínio da TBN, no princípio menor do que o da fecundidade, faz com que comece a se estreitar a base da pirâmide etária, fenômeno este que, com o passar do tempo, tem repercussões sobre toda a distribuição da população pelos diversos grupos etários.⁸²

⁸¹ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 125.

⁸² CARVALHO, José Alberto M. *Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica no Brasil*. Texto para discussão nº 227. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2004.

Esse evento populacional é conhecido na literatura como “bônus demográfico”. Ele consiste num aumento provisório da força de trabalho (pessoas na ativa) em relação à população dependente, caracterizando o “lado positivo” da drástica transformação populacional pela qual os países passam durante a 3ª fase da transição demográfica. Nesse período, haveria a possibilidade de se atingirem altas taxas de crescimento econômico e de aumentar a produtividade, caso ele seja bem aproveitado pelo país por meio de políticas públicas e das ações implementadas.⁸³

Nesse sentido, outro aspecto relevante é que apesar do aumento do número de contribuintes, ainda que se venha a incrementar as receitas do sistema provisoriamente, a inserção de um novo contingente de trabalhadores acaba por desequilibrar ainda mais o sistema, tendo em vista que eles se tornarão beneficiários em um curto espaço de tempo. Ou seja, *“o aumento da cobertura previdenciária do RGPS implica aumento do volume de contribuições a curto prazo, seguido, no tempo, de um aumento ainda maior das despesas”*⁸⁴.

Também exercem influência no modelo previdenciário questões sociais, como por exemplo as condições do mercado de trabalho, isto é, a existência de um número considerável de trabalhadores que teoricamente seriam beneficiários automáticos do sistema RGPS, mas que não se encontram abrigados por ele em decorrência do fato de trabalharem informalmente e não se vincularem à Previdência, deixando, assim, de ter acesso ao seu plano de benefícios. Atualmente, há um universo de 28,5 milhões de trabalhadores informais, cerca de 34,1% do total de pessoas ocupadas⁸⁵, que poderiam estar vinculados ao sistema previdenciário. A existência desse número de trabalhadores informais pode relativizar os impactos trazidos pela dinâmica demográfica pela qual o País passa, uma vez que dependendo do seu comportamento, isto é, se esse percentual se manterá ou não, pode ou não haver reflexos no RGPS. Por exemplo, *“mesmo que haja uma redução no crescimento dos trabalhadores em*

⁸³ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 125.

⁸⁴ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 130 e 131.

⁸⁵ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. PNAD 2007 Primeiras Análises – Demografia e Gênero. Comunicados da Presidência nº 11. Brasília, 2008.

*idade ativa, (...) o aumento da formalização poderá minimizar o efeito dessa redução no RGPS”*⁸⁶.

Outro fator relevante a ser considerado na análise dos impactos da transição demográfica em termos previdenciários é o avanço da longevidade. Isto porque o resultado direto do avanço é que, à medida que os beneficiários vivem mais, eles também recebem os benefícios previdenciários por mais tempo. Ademais, há que se levar em consideração nesse cálculo que, com o aumento da longevidade, incrementa-se também a quantidade da população de muito idosos⁸⁷. Esse segmento social, na maioria das vezes necessita de cuidados especiais devido às complicações próprias da idade e, se não há uma boa rede de serviços médicos providos gratuitamente pelo Estado ou por entidades privadas, esse déficit acabará sendo subsidiado pelos benefícios previdenciários ou por meios pessoais. Levando-se em consideração que boa parte dos benefícios concedidos pela Previdência aos segurados são de baixo valor, a conclusão lógica é de se supor que eles não tenham condições financeiras de bancar seus próprios tratamentos e esses encargos acabem ficando por conta do sistema previdenciário e de saúde, isto porque essa é uma parcela da população que, em muitos casos, necessita de cuidados especiais.⁸⁸

Mais um fato interessante em relação ao avanço da longevidade é que, com a redução das taxas de fecundidade e, por consequência, do tamanho das famílias, *“a atual geração de pais, ao envelhecer, terá menos filhos aptos a desempenhar o papel de progenitores por meio da solidariedade intra-familiar”*⁸⁹, fato que realçará, ainda mais, a importância da Previdência Social como fonte de proventos para os idosos.⁹⁰

⁸⁶ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 125.

⁸⁷ Muito idosos ou superidosos, em termos demográficos, são aquelas pessoas que apresentam idade igual ou superior a 75 anos.

⁸⁸ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 126 e 127.

⁸⁹ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 127.

⁹⁰ PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. p. 127.

O que se percebe a partir dos dados apresentados nesta seção e na anterior é que a aceleração do envelhecimento populacional decorrente do desenvolvimento da transição demográfica no Brasil acarreta sérios desafios para a manutenção do sistema previdenciário da forma como ele foi idealizado, de maneira a afetar seu equilíbrio financeiro. Sendo assim, a presente conjuntura impõe um duplo desafio: aumentar a cobertura previdenciária, de maneira a conceder benefícios a um maior número de pessoas e resguardar seus direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se garanta a sustentabilidade do regime ao longo prazo.

3.3. Solidariedade Intergeracional - As Futuras Gerações são Sujeitos de Direitos?

Tratar a questão da reforma previdenciária é sempre um grande desafio. Isso porque o tema insere-se tanto num contexto político, quanto no econômico e no social. Dessa forma é inevitável a ocorrência de um conflito de interesses, o qual, por vezes, não possui uma solução equilibrada que agrade a todas as partes.

Diante dessa discussão, contudo, não faltam políticos dispostos a defender ferrenhamente os direitos dos aposentados e dos trabalhadores, aplicando discursos inflamados acerca de necessidade de uma maior proteção desses vulneráveis pela mão paternal do Estado. Entretanto, o que corriqueiramente se esquece de esclarecer é a forma com a qual se dará o financiamento dessa ampliação beneficiária. Não é necessário mencionar, no contexto atual, que não há limites para a retórica irresponsável de nossos políticos, tendo por objetivo a perpetuação de seus cargos no governo.

O fato é que o Brasil, conforme já demonstrado neste capítulo, já tem que lidar, como a maioria dos países do mundo, com um alargamento da expectativa de vida, o que acaba por gerar cada vez mais gastos por parte Poder Público com benefícios previdenciários. O que

diferencia o caso brasileiro dos demais é que já gastamos “ *muito dinheiro com Previdência, mesmo ainda tendo uma população relativamente jovem*”⁹¹. Conforme explicado por Giambiagi e Tafner, o gasto do Brasil com o sistema previdenciário é completamente anômalo se comparado com países que possuem o mesmo perfil demográfico. Afirmam ainda que:

Tipicamente, o Brasil é um país ainda relativamente jovem que gasta com Previdência uma fração do PIB comparável à de economias com uma proporção de idosos correspondente ao dobro ou ao triplo da observada no país.⁹²

A revisão das projeções populacionais de 2004 realiza pelo IBGE em 2008 revela que a expressividade da população idosa em nossa composição populacional será cada vez maior e que esse crescimento não será acompanhado pela população economicamente ativa, devido à queda na taxa de fecundidade. O fato de nossos políticos, e de nós mesmos, como sociedade que aceita tal discurso, ignorarmos as consequências que derivam desse novo quadro social, denuncia o nosso egoísmo em relação às gerações futuras que terão que arcar os frutos dessa irresponsabilidade. A facilidade com que isso ocorre está relacionada ao fato de que os resultados das nossas ações de hoje num contexto previdenciário só serão sentidos daqui a 30 ou 40 anos. Estamos deixando, nas palavras de Giambiagi e Tafner, uma “*herança maldita*”, para nossos filhos e netos.⁹³

A dificuldade que permeia a discussão previdenciária é que a solidariedade presente nesse contexto possui uma particularidade: ela envolve uma geração de não nascidos. Surge então a dúvida quanto à clara definição de quais seriam os direitos a serem tutelados e de quem os tutelaria.⁹⁴

⁹¹ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar.* p. 24.

⁹² GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar.* p. 84.

⁹³ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar.* p. 26.

⁹⁴ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade.* p. 93.

O conceito de solidariedade intergeracional é central no âmbito previdenciário e consiste no dever que a geração atual tem de manter as condições atuais para que as gerações futuras tenham seus direitos econômicos, sociais e culturais preservados. Significa dizer que:

Para haver justiça, a riqueza que nós herdamos das gerações precedentes não deve ser dissipada para nossa própria conveniência e prazer, mas passada adiante, na medida do possível, para aqueles que nos sucederão.⁹⁵

Esse direito também é tratado por Tiago Fensterseifer:

(A solidariedade intergeracional) é um princípio de justiça e de equidade que nos obriga a simular um diálogo com nossos filhos e netos na hora de tomar uma decisão que lhes possa prejudicar seriamente. (...) Portanto, a incidência normativa da solidariedade nas relações entre gerações humanas revela a carga de deveres atribuída à geração presente, reforçando, inclusive a tese da dignidade de tais vidas futuras.⁹⁶

O que se conclui a partir disso é que a doutrina já vem há algum tempo aceitando a ideia de que as gerações futuras são, sim, sujeitos de direitos e que o Direito, juntamente com seus atores, tem por dever zelar pela proteção dessas garantias fundamentais. A questão que se impõe atualmente é a necessidade de busca de novos padrões éticos que assegurem a “*sustentabilidade previdenciária, (e) que sirvam de parâmetro de validação da técnica previdenciária, matematicamente já madura, mas juridicamente infantil*”.⁹⁷

Nesse sentido, vale diferenciar os conceitos de solidariedade social e o de solidariedade previdenciária. A primeira tem sua origem na solidariedade familiar, assim definida por Martinez:

⁹⁵ VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Paula Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey. 2004. p.3.

⁹⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. *Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional*. Disponível em: Jus Navegandi <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10887&p=2>. Acesso em: 29/10/2015.

⁹⁷ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 93.

A solidariedade familiar é primeira forma de assistência conhecida, à qual se recorre quando da instalação da necessidade; só depois intervêm técnicas de proteção social mais elaboradas. [...] A solidariedade social é a projeção do amor individual, exercitado entre parentes e estendido ao grupo social. O instituto de preservação da espécie, sofisticado e desenvolvido no seio da família, encontra na organização social ambas possibilidades de manifestação.⁹⁸

Por sua vez, a solidariedade previdenciária tem sua origem na solidariedade social. O ponto que se levanta, diante disso, é em que momento a primeira perdeu sua relação com o binômio necessidade/possibilidade, uma vez que atualmente, o senso comum considera a previdência como uma obrigação estatal de cunho altamente paternalista.⁹⁹ Silveira acredita que essa perda tenha ocorrido na institucionalização dos esquemas previdenciários, momento esse em que a solidariedade mecânica foi substituída pela orgânica e as relações institucionais tornaram-se impessoais e, portanto, sujeitas ao risco moral.¹⁰⁰

Em uma sociedade em que o risco foi institucionalizado, como a nossa, passou-se a acreditar na possibilidade de exercer controle sobre tudo, de forma a eliminar todos os riscos¹⁰¹, e fazemos isso por meio das instituições estatais que criamos. O fato é que tal ilusão não se concretiza e passa-se a cobrar uma segurança absoluta inalcançável. Nesse contexto, o Estado passou a assumir o papel de garante, calculando os riscos e distribuindo seus custos por meio desses sistemas de seguros coletivos.¹⁰²

Acrescenta-se a essa institucionalização de riscos, muitas vezes criados pelo próprio homem, o afastamento cada vez maior da imprevisibilidade como elemento caracterizador da

⁹⁸ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios do direito previdenciário*. 4ª edição. São Paulo: LTr, 2001. p. 76

⁹⁹ Silveira diz que: “*Se a solidariedade previdenciária tem sua fundamentação na solidariedade social, e esta tem origem na solidariedade familiar, em que momento a solidariedade previdenciária teria perdido o conteúdo do binômio necessidade/possibilidade? Não se tem resposta, mas especula-se que essa perda do conteúdo da solidariedade previdenciária tenha se iniciado por ocasião da institucionalização dos esquemas previdenciários. Foi então que a solidariedade mecânica foi substituída pela orgânica, e as relações institucionais se tornaram impessoais, sujeitas, portanto, ao risco moral e ao uso pragmático da razão, em prol da maximização estratégica dos objetivos individuais.*”. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 56 e 57.

¹⁰⁰ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 57.

¹⁰¹ BECK, Ulrich; ELISABETH, Beck-Gernsheim. *Generación Global*. p. 15.

¹⁰² SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 17 e 18.

solidariedade previdenciária. Em outras palavras, a origem da previdência está justamente na necessidade de se proteger dos chamados infortúnios da vida que acabavam por privar as pessoas de prover seu próprio sustento. Mas o fato é que, cada vez mais, a previdência conta com uma solidariedade calcada não mais na imprevisibilidade, mas, sim, numa obrigação do Estado de cuidar de todos e conservar os padrões de vida estabelecidos. Essa situação fica clara com a criação dos benefícios previdenciários programáveis, como é o caso da aposentadoria.¹⁰³

É nesse contexto que surge, na doutrina, a necessidade de buscar novos padrões éticos capazes de regular as relações jurídicas do Direito Previdenciário e uma aproximação desse campo de estudo com o Direito Ambiental. Dois princípios muito caros à seara ambiental passam a ganhar espaço no contexto de previdenciário, tendo como objetivo pensar de que maneira a cobertura previdenciária foi concebida e se ela é sustentável nos configuração atual da sociedade.

O primeiro princípio a ser levado em consideração é o da responsabilidade, que, apesar de permear princípios previdenciários, como o equilíbrio econômico e do prévio custeio, não tem previsão direta nesse campo de estudo. Sua importância reside justamente no fato de a Previdência social estar calcada num pacto entre gerações. Desse modo, o princípio da responsabilidade tem por objetivo proteger o equilíbrio entre elas, o qual figura como pressuposto de validade desse pacto, sob pena de haver enriquecimento ilícito de uma das partes, isto é, da geração presente em detrimento das futuras gerações. Como bem observa Silveira:

Parece claro que a falta de compromisso com o futuro, a existência de riscos não identificados ou a falta de conscientização sobre os riscos existente são fatores que limitam o debate sobre a sustentabilidade, qualquer que seja sua dimensão, ambiental, social, econômica, previdenciária.¹⁰⁴

¹⁰³ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 60.

¹⁰⁴ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 95.

O outro princípio do Direito ambiental que se adequa ao contexto previdenciário é o da precaução. Muito se discute no âmbito previdenciário acerca da existência real ou não de um rombo nas contas da área, não tendo sido consolidado, ainda, nenhum diagnóstico final sobre o assunto. Não havendo, atualmente, um consenso quanto ao tema, Silveira introduz a ideia da aplicação o princípio da precaução no contexto previdenciário:

Ficaria então a pergunta: não havendo diagnóstico condensado, ou havendo dúvidas quanto a existência ou não de um perigo concreto, haveria algum princípio jurídico que pudesse ser aplicado no direito previdenciário, que norteasse a avaliação do cumprimento do comando constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial? A inexistência de certeza científica sobre os perigos existentes para o equilíbrio previdenciário é elemento que legitima a inércia? Ou os indícios de risco seriam suficientes para induzir a ação? ¹⁰⁵

Tal discussão encontra correspondência na área ambiental e já foi superada no referido campo de estudo. A aplicação do referido princípio dar-se-ia de maneira suplementar, tendo por objetivo contornar a falta de consenso acerca da existência ou não de um risco no equilíbrio financeiro da Previdência. Sua aplicação implicaria na vedação de concessão de benefícios de maneira indiscriminada, sem que houvesse comprovado lastro e, conseqüentemente, sem que esse pudesse ser comportado pelas demais gerações. O que não significa dizer que a resposta para tais conflitos seja a mera paralização ou proibição da atividade potencialmente perigosa, sendo possível valer-se de outras formas de minimizar os prováveis danos, tal como optar pelo financiamento de programas de investigação que busquem reduzir a incerteza científica, como ocorre em relação ao licenciamento prévio de substâncias consideradas *a priori* tóxicas/perigosas, por exemplo. ¹⁰⁶

Fica a constatação, portanto, diante do que foi exposto até aqui, da necessidade de mudarmos os parâmetros ético-jurídicos previdenciários, como forma de garantir que o princípio da solidariedade intergeracional não seja apenas letra morta da lei. Seria

¹⁰⁵ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 101.

¹⁰⁶ SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. p. 102.

interessante, portanto, a adoção de uma posição mais responsável diante do presente em relação à forma como são feitas as políticas previdenciárias de modo a garantir a sustentabilidade do sistema como um todo, uma vez que paira a incerteza acerca da nocividade das ações tomadas pela geração atual em relação às gerações futuras. Em outras palavras, seria proveitoso que adotássemos uma postura precavida, de maneira a salvaguardar os direitos dos nossos filhos e netos.

Superados esses temas e tendo restado esclarecidos os pressupostos básicos para a discussão que se pretende desenvolver, é possível agora tratar de forma mais específica o tema de fundo da presente monografia: a mudança legislativa relativa ao benefício previdenciário da pensão por morte introduzida pela Medida Provisória nº 664.

4. A QUESTÃO DA PENSÃO POR MORTE

“O Brasil é um país em que as pessoas acham muito, observam pouco e não medem praticamente nada.”

Fernando Penteadó Cardoso,
presidente da Fundação Agricultura Sustentável

A polêmica gerada pela publicação às pressas da Medida Provisória nº 664 em 30 de dezembro de 2014, a qual, posteriormente, foi convertida na Lei 13.135/2015, serve de base para o presente capítulo. Nele, inicialmente, será feita uma breve explicação acerca do benefício da pensão por morte, em seguida, comparar-se-á a legislação anterior e as mudanças trazidas pela MP nº 664/2014. Ao final, será feita uma análise acerca das consequências jurídicas e econômicas que as referidas mudanças legais acarretaram no âmbito previdenciário.

4.1. Pensão Por Morte

A pensão por morte é o benefício previdenciário que é pago aos dependentes do segurado quando ele falece em substituição à renda antes auferida pelo segurado que compunha a família. Essa previsão encontra-se coadunada com o disposto no inciso I do art. 201 da Constituição Federal, o qual prevê o evento morte como uma das hipóteses de amparo social inseridas no âmbito da Previdência. Referido amparo possui caráter provisório, tendo por objetivo minimizar os impactos que a morte do segurado causam no núcleo familiar por ele sustentado anteriormente.

Caso a morte se dê em razão de acidente de trabalho, o tipo de pensão concedida é a pensão por morte acidentária. O mesmo ocorre se o segurado já recebia o benefício

previdenciário da aposentadoria por invalidez acidentária. Em todos os demais casos, o segurado faz jus à pensão previdenciária por morte.¹⁰⁷

Trata-se de uma prestação de pagamento continuado que visa substituir a remuneração do segurado falecido. Diante desse caráter securitário primordial, dito benefício é considerado direito irrenunciável dos beneficiários que fazem jus a ele.¹⁰⁸ O que distingue esse benefício previdenciário dos demais é o escopo de assegurar o risco social “morte”, previsto atualmente no art. 201, I da Constituição Federal de 1988, no art. 3º da Lei nº 8.212/91 e no art. 1º da Lei nº 8.213/91.

Segundo o que estabelece a Lei nº 8.213/91, a qual dispõe sobre os planos de Previdência Social, temos que:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.¹⁰⁹

Vale ressaltar que o termo “pensão” tem significado específico dentro do nosso ordenamento jurídico. Diferentemente do que ocorre em outros países, nos quais o referido termo é sinônimo de aposentadoria, em nosso regime jurídico, ele “*corresponde ao benefício previdenciário de pagamento mensal e sucessivo, constituído de salário de contribuição ao do rendimento do segurado falecido, devido ao cônjuge e seus dependentes em razão de sua morte*”.¹¹⁰

¹⁰⁷ BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Previdência Social. Coleção Previdência Social, Volume 7. Série Estudos: Previdência e Estabilidade Social: Curso Formadores em Previdência Social 2ª Edição. p. 72.

¹⁰⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 2ª Edição. São Paulo: LTr, 2001, p. 489.

¹⁰⁹ BRASIL, Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 1991.

¹¹⁰ GONÇALVES, Ionas Deda. *Direito Previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 180 e 181.

Sua previsão originária é umas das mais antigas do ordenamento previdenciário brasileiro, datada da época da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/23), a qual, conforme dito anteriormente, é considerada pela doutrina o marco inicial da Previdência Social no Brasil. Percebe-se, a partir da leitura do referido diploma, que o legislador adota um caráter securitário para o benefício da pensão por morte, e o que distingue esse instituto de um seguro de vida típico é que a Lei delimita quais pessoas podem ser beneficiárias em caso de falecimento do segurado.¹¹¹

O art. 26 da Lei Eloy Chaves dispunha que¹¹²:

Art. 26. No caso de fallecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços effectivos nas respectivas empresas, poderão a viúva ou viúvo inválido, os filhos e os paes e irmãos enquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão à Caixa creada por esta lei.

É possível notar que a lei previa um tratamento diferenciado para as herdeiras do sexo feminino, fato que se justificava tendo em vista as imensas dificuldades que as mulheres tinham para adentrar o mercado de trabalho à época. Tal barreira ainda persiste até os dias atuais, embora em proporções bem menores.

Mais tarde, em 1949, o Decreto nº 26.778 ampliou o alcance do benefício, fazendo com que ele atingisse não apenas as viúvas inválidas, mas as esposas como um todo, levando

¹¹¹ AVIAN, Eduardo. Pensão por morte: evolução história, mudança de paradigma e situação atual. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,pensao-por-morte-evolucao-historia-mudanca-de-paradigma-e-situacao-atual,51333.html>>. Acesso: 07.11.2015.

¹¹² BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crêa, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 28.01.1923.

em consideração o contexto social brasileiro, no qual se presumia a dependência da mulher em relação ao marido falecido.¹¹³

Posteriormente, a Lei Orgânica da Previdência Social, datada de 1960, seguiu os mesmos moldes, deixando claro, ao estabelecer o rol de dependentes, o caráter protetivo da legislação em relação àqueles que não teriam, por si só, condições de se sustentar após a morte do segurado (naquele contexto ainda, predominantemente, pessoas do sexo feminino). Verifica-se aqui, a aplicação dos princípios da seletividade e distributividade previdenciários,

(...) segundo os quais o legislador, ao organizar a seguridade social, deve privilegiar situações de maior necessidade social, e ao mesmo tempo limitar os benefícios aos que deles tem menor necessidade de forma a não comprometer o atendimento dos primeiros.¹¹⁴

Vale ressaltar, contudo, que foi apenas com a Constituição Federal de 1988, que homens e mulheres passaram a ser tratados de maneira igualitária para efeito da pensão. Nesse sentido a explicação de Castro e Lazzari:

Para o cônjuge e o companheiro do sexo masculino, a pensão passou a ser devida a partir de 05/10/1988, em face do art. 201, V, da Constituição de 1988, que estabeleceu esse benefício para o segurado homem. Antes da atual Carta Política, o cônjuge varão só poderia reivindicar pensão decorrente de morte da esposa, segurada da Previdência Social, se comprovasse que era inválido.¹¹⁵

Observa-se, portanto, que a legislação previdenciária posterior, apesar de alterar o rol de beneficiários, continuou prezando pela função protetiva, marca indelével da Previdência Social, conforme se verá no tópico seguinte.

¹¹³ AVIAN, Eduardo. *Pensão por morte: evolução história, mudança de paradigma e situação atual*. Acesso: 07.11.2015.

¹¹⁴ AVIAN, Eduardo. *Pensão por morte: evolução história, mudança de paradigma e situação atual*. Acesso: 07.11.2015.

¹¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. p. 489.

4.2. Regime Anterior

A pensão por morte está disciplinada nos artigos 74 e seguintes da Lei nº 8.213/91. Segundo essa Lei, não é necessário que o segurado esteja desempenhando atividade sujeita à filiação ao RGPS no momento do óbito para que seus dependentes façam jus à percepção do benefício previdenciário, mas apenas que ele mantenha a qualidade de segurado, nos termos do art. 15 da mesma Lei, o qual determina que:

Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;

II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.¹¹⁶

Pode, portanto, o segurado estar desempregado à época de sua morte, mas, ainda assim, obter o benefício, desde que mantenha os requisitos elencados.¹¹⁷

Quanto à filiação ao regime RGPS, Vianna explica que:

¹¹⁶ BRASIL, Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 1991.

¹¹⁷ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014, p. 558.

Em face do princípio da automaticidade, a filiação dos segurados obrigatórios decorre do simples exercício de atividade remunerada, (...). Por isso, o contribuinte individual é filiado desde o início de sua atividade, independentemente do recolhimento de contribuições; entretanto, não se pode esquecer que, na hipótese de prestar serviço por conta própria, é dele a obrigação de recolher as respectivas contribuições – Lei nº 8.212/91, art. 30, II.¹¹⁸

Como se observa do dispositivo legal, a concessão do benefício da pensão por morte independe de carência prévia, sendo necessário apenas que o falecido mantenha a condição de segurado e os requisitos legais para sua percepção.

O valor mensal do benefício, antes da edição da nova lei, era de 100% do valor da aposentadoria a que o segurado recebia ou àquela que faria jus, caso estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento. Além disso, o valor a ser recebido pelos dependentes do segurado não poderia ser inferior ao salário mínimo, nem superior ao teto do salário de contribuição previdenciário.¹¹⁹

O art. 16 da Lei de Benefícios define o rol dos possíveis beneficiários da pensão por morte, ou seja, dos dependentes do segurado:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido.¹²⁰

¹¹⁸ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 559.

¹¹⁹ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 563.

¹²⁰ BRASIL, Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 1991.

A distribuição do benefício será feita por meio de rateamento entre todos os pensionistas em partes iguais¹²¹. Com o fim da dependência de um dos pensionistas, sua quota será redistribuída entre os demais. O fim da dependência pode ocorrer por morte, emancipação ou atingimento da maioridade civil de filho ou irmão ou pela cessação da invalidez do pensionista inválido.

Interessante grifar, ainda, que o posterior casamento do dependente não extingue o direito à pensão por morte automaticamente, uma vez que essa só deixará de ser devida nos casos em que o novo casamento gere uma melhora na situação econômica do dependente.¹²² Apesar de não haver expressa disposição legal a esse respeito, tal entendimento é sumulado pelo extinto Tribunal Federal de Recursos. Nesse sentido, temos entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

Ementa: PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO. VIÚVA. NOVO CASAMENTO. CANCELAMENTO. SÚMULA 170-TRF.

O direito à pensão por morte do marido não se extingue, com o novo casamento da viúva, se não foi oportunizado à beneficiária comprovar, por processo regular, que do casamento não resultou melhora na situação econômico-financeira. Súmula 170-TRF. Recurso conhecido, mas desprovido.¹²³

Ademais, cabe dizer que, excepcionalmente, é possível que o benefício seja reestabelecido após separação judicial da viúva e que a mulher que renuncia aos alimentos na separação judicial também fará jus à pensão por morte, se comprovar necessidade econômica superveniente (Súmula nº 336, STJ).¹²⁴

¹²¹ Vianna explica a forma de rateamento do antigo regime previdenciário da seguinte maneira: “*Havendo mais de um pensionista, a pensão por morte será rateada entre todos em partes iguais. Reverterá em favor dos demais a parte daquele cujo direito à pensão cessar.*”.

¹²² VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 563.

¹²³ STJ, REsp nº 223809, DJ 26 mar. 2001.

¹²⁴ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 564.

Por fim, destaca-se que a pensão por morte possuía caráter vitalício na previsão legal anterior, independentemente da idade do beneficiário.

4.3. Medida Provisória Nº 664/2014 e Lei 13.135/2015 (Novo Regime)

Em 30 de dezembro de 2014, foi publicada a Medida Provisória nº 664, a qual tinha por objetivo realizar os ajustes em relação à forma de concessão dos benefícios da pensão por morte e do auxílio doença no âmbito do RGPS, vistos pelo governo como necessários diante da situação institucional e econômica pela qual o país está passando. A referida MP “*alterou as condições de elegibilidade para as pensões e também o valor a ser recebido como pensão*”.¹²⁵

Gize-se que, no contexto deste trabalho, analisar-se-á apenas as alterações trazidas pela MP nº 664 em relação à pensão por morte e dentro do regime RGPS, uma vez que as demais mudanças não fazem parte do escopo de estudo da presente monografia.

A MP nº 664, a qual foi convertida na Lei 13.135 em 17 de junho de 2015, modificou a forma de concessão do benefício da pensão por morte previdenciária em relação a cinco aspectos, quais sejam: tempo de contribuição (carência prévia), vitaliciedade, valor da pensão, reversão da quota individual, além de que prevê uma situação na qual o dependente é excluído do benefício previdenciário. Esses aspectos serão tratados mais detalhadamente a partir de agora e serão objeto, no tópico seguinte, de uma análise levando-se em consideração o panorama geral da Previdência.

A primeira grande mudança trazida pela MP nº 664 aconteceu em relação ao tempo de contribuição, também conhecido com carência prévia, que corresponde ao período que o segurado deve contribuir para ter acesso ao benefício previdenciário. Anteriormente, não

¹²⁵ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 3 e 4.

havia previsão de um tempo mínimo de contribuição, mas com a inserção dos novos parâmetros trazidos pela MP, passou-se a exigir um tempo mínimo de 2 anos de contribuição previdenciária para que os dependentes do beneficiário passem a ter acesso à pensão por morte. Excepcionam-se dessa regra os casos de acidente de trabalho ou de doença profissional.¹²⁶

Ainda com relação às condições de elegibilidade, foi estabelecida a exigência de um período mínimo de duração de 2 anos do casamento ou da união estável entre o segurado e a(o) viúva(o). Referida regra não vale nos casos em que ocorrerem dois eventos específicos: morte por acidente de trabalho depois do casamento ou invalidez/incapacidade do cônjuge.¹²⁷

A segunda modificação trazida pela legislação previdenciária foi o fim do caráter vitalício do benefício. Na previsão anterior, a pensão por morte tinha caráter vitalício independentemente da idade do beneficiário, mas, com as inovações trazidas pela MP, o tempo de duração do benefício passou a ser definido de acordo com a expectativa de sobrevida média do cônjuge ou companheiro. Nas palavras de NERY e MENEGUIN:

Com a MP nº 664/2014, mudou-se também o tempo de duração do benefício, de acordo com a idade do pensionista (cônjuge ou companheiro(a)). A pensão permanece sendo vitalícia apenas para os pensionistas que possuem expectativa de sobrevida de 35 anos ou menos (ou para os casos de invalidez após o casamento ou união). A menor duração será de três anos, para os pensionistas com expectativa de sobrevida maior que 55 anos. Para os casos intermediários, o tempo de duração da pensão será tanto maior quanto menor for a expectativa de sobrevida (...).¹²⁸

¹²⁶ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. p. 3.

¹²⁷ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 4.

¹²⁸ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 5.

Tais dados são obtidos a partir da tabela completa de Mortalidade do IBGE vigente no momento do óbito do segurado. Conforme tabela vigente quando da publicação da MP nº 664, a duração do benefício ocorrerá de acordo com os seguintes parâmetros:¹²⁹

Tabela 3 – Duração da Pensão por Morte de Acordo com a Idade do Beneficiário

Idade de referência*	Duração Pensão (anos)	Expectativa de Sobrevida (anos)
44 anos ou mais**	vitalício	Até 35
39 a 43 anos	15	Entre 35 e 40
33 a 38 anos	12	Entre 40 e 45
28 a 32 anos	9	Entre 45 e 50
22 a 27 anos	6	Entre 50 e 55
21 anos ou menos	3	Maior que 55

* Com base na atual projeção do IBGE de expectativa de sobrevida

** Hoje, 86,7% das pensões concedidas estão nesta condição, **permanecendo vitalícias**

Excetua-se à essa regra o cônjuge inválido, que continuará tendo direito à pensão vitalícia independentemente de sua expectativa de sobrevida estabelecida pelo IBGE.

O que se observa a partir da tabela acima é o fim da vitaliciedade do benefício previdenciário para os jovens cônjuges/companheiros que ainda estejam em idade economicamente ativa, de pessoas que ainda têm capacidade laborativa, mas que se apoiavam na Previdência Social, contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema.¹³⁰

¹²⁹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. p. 4.

¹³⁰ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. p. 4.

A terceira modificação legislativa trazida pela MP nº 664 aconteceu em relação ao valor do benefício. No regramento anterior, o menor valor pago aos dependentes seria de um salário mínimo e eles receberiam o valor integral do vencimento do segurado. Já na legislação vigente, verifica-se que o valor base a ser recebido continua sendo o salário mínimo – a diferença reside em relação ao segundo critério. A importância mínima a ser embolsada pelo dependente será de 60% do valor total da aposentadoria do segurado, estabelecido da seguinte forma: 50% fixos, consistentes na quota familiar, e 10% por dependente até o limite de 100%.

A seguir segue tabela exemplificativa sobre a forma como é feito o cálculo do valor da pensão:¹³¹

Tabela 4 – Exemplo de Cálculo do Valor da Pensão¹³²

Exemplo	Número de dependentes	Cota fixa	Cota dos dependentes	Total a ser recebido
Cônjuge sem filho	1	50%	10%	60%
Cônjuge com 1 filho	2	50%	20%	70%
Cônjuge com 2 filhos	3	50%	30%	80%
Cônjuge com 3 filhos	4	50%	40%	90%
Cônjuge com 4 filhos ou mais	5	50%	50%	100%

Observa-se, portanto, que a reposição varia entre 60% e 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou faria jus se estivesse aposentado por invalidez à época de seu falecimento, respeitado o valor base (salário mínimo nacional) e o teto

¹³¹ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. P. 5.

¹³² MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. P. 5.

previdenciário do RGPS (R\$ 4.663,75). Interessante ressaltar, que atualmente, 57,4% das pensões correspondem a um salário mínimo e não sofrerão alterações.¹³³

A quarta reforma inserida pela MP nº 664 diz respeito à reversão da quota do dependente que é excluído do rol de beneficiários tendo em vista a ocorrência de algum dos eventos citados na legislação previdenciária, tais como morte do dependente ou atingimento da maioridade civil. Na normativa anterior, com o fim da dependência de um pensionista, sua quota era redistribuída entre os demais; já de acordo com as novas regras, referida quota não será redistribuída. Exceção a essa regra aplica-se aos órfãos de pai e mãe.¹³⁴

Por fim, a quinta e última modificação refere-se à prática pelo dependente de crime doloso que resulte na morte do segurado. Na lei anterior, não havia previsão alguma a respeito do tema em relação aos segurados do regime RGPS. Com a publicação da MP nº 664, o legislador previu a exclusão do dependente do rol de beneficiários, caso seja condenado pela prática de crime doloso contra a vida do segurado que resulte na morte deste. Referida regra já existia na normativa que regula o regime previdenciário dos servidores públicos da União.¹³⁵

O quadro a seguir resume as mudanças inseridas pela mudança legislativa previdenciária ocorrida no final do ano passado:

¹³³ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. P. 5.

¹³⁴ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. p. 6.

¹³⁵ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015. P. 6.

Tabela 5 – Comparativo das alterações¹³⁶

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

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

Finalmente, cumpre ressaltar que não houve mudanças em relação às regras que regulam a possibilidade de acumular a pensão por morte e a aposentadoria, nem no que tange à contração de novo matrimônio ou união estável do pensionista. Ademais, nenhuma das propostas acima descritas se aplica aos atuais beneficiários, exceto a que prevê a exclusão do pensionista que tenha cometido crime doloso contra segurado já falecido.¹³⁷

4.4. Consequências e Análise Jurídico/Econômica da Mudança Legal

A pensão por morte é atualmente o segundo maior benefício previdenciário concedido, em quantidade, no Brasil, sendo superado apenas pela aposentadoria. Os gastos previdenciários com o referido benefício representavam ¼ dos gastos totais da Instituição em 2013.¹³⁸ Tais fatos são demonstrados pelo gráfico a seguir, que discrimina a participação no valor total dos benefícios previdenciários no ano no RGPS no ano de 2013:¹³⁹

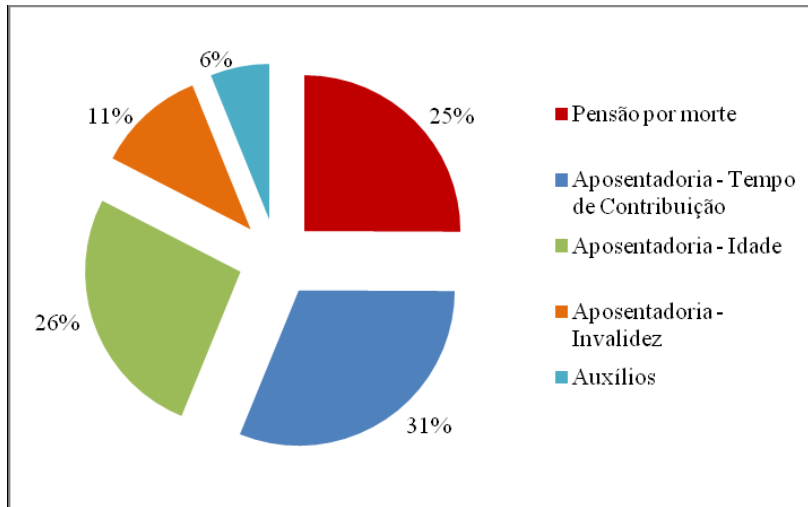
¹³⁶ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 6.

¹³⁷ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 6.

¹³⁸ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 115 e 116.

¹³⁹ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 2.

Gráfico 4: Participação no valor total dos benefícios emitidos do RGPS em dezembro de 2013



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 2013.

Observe-se, contudo, que apesar da pensão por morte ser o segundo benefício em quantidade concedido no Brasil, é o primeiro em termos de gastos, superando em 1% a cifra correspondente à aposentadoria. Tal situação pode ser explicada tanto pela ausência de condicionalidades para a concessão do benefício, quanto pelo fato de o valor das pensões ser, em média, 23% superior ao da aposentadoria por idade. A tabela a seguir demonstra bem essa situação:

Tabela 6: Quantidade e valor dos benefícios previdenciários emitidos, segundo grupo (Brasil: dezembro de 2009)

Grupos de espécies	Quantidade	Valor (R\$ milhão)		Valor Médio	
	Total	Total	%	R\$	Em SM
Previdenciários	22.736.409	15.016,4	100,0	660,46	1,42
Aposentadorias	15.076.295	10.370,8	69,1	687,89	1,48
Idade	7.856.916	3.764,0	25,1	479,07	1,03
Invalidez	2.902.600	1.757,6	11,7	605,51	1,30
Tempo de contribuição	4.316.779	4.849,3	32,3	1.123,36	2,42
Pensões por morte	6.457.846	3.800,3	25,3	588,47	1,27
Auxílios	1.130.431	815,0	5,4	720,95	1,55
Doença	1.078.270	790,8	5,3	733,40	1,58
Reclusão	25.516	9,7	0,1	379,61	0,82
Acidente	26.645	14,5	0,1	544,04	1,17
Salário-maternidade	71.166	30,0	0,2	421,50	0,91
Outros*	671	0,3	0,0	442,80	0,95

*Abono de permanência em serviço, pecúlio especial para aposentadoria, entre outros.
Fonte: MPS, Boletim da Previdência Social.

As condicionalidades citadas acima correspondem à ausência de requisitos, e, conseqüentemente, barreiras, para o recebimento do dito benefício, bem como às poucas restrições quanto à sua manutenção ou acumulação e ao fato de não haver nenhum fator redutor em relação ao salário de benefício.

Até o final do ano de 2014, a pensão por morte não requeria carência contributiva, o valor do benefício recebido pelos dependentes era integral e vitalício, além de que referido benefício não se exclui com o advento de novo casamento ou de união estável por parte do beneficiário posteriormente ao falecimento do segurado (ressalte-se que a maior parcela de pensionistas são os cônjuges/ companheiros dos segurados falecidos). Soma-se a esses fatores a circunstância de que é possível cumular a pensão por morte com outros benefícios previdenciários, tal como a aposentadoria.¹⁴⁰

Giambiagi e Tafner mostram em sua obra que os gastos do Brasil com pensão por morte são muito mais elevados que outros países que possuem disposição geográfica e social semelhantes à nossa. Segundo os dados por eles apresentados, países demograficamente maduros e que, conseqüentemente, possuem uma taxa de dependência demográfica¹⁴¹ muito mais elevada que a brasileira gastam menos que nós com o mesmo benefício.

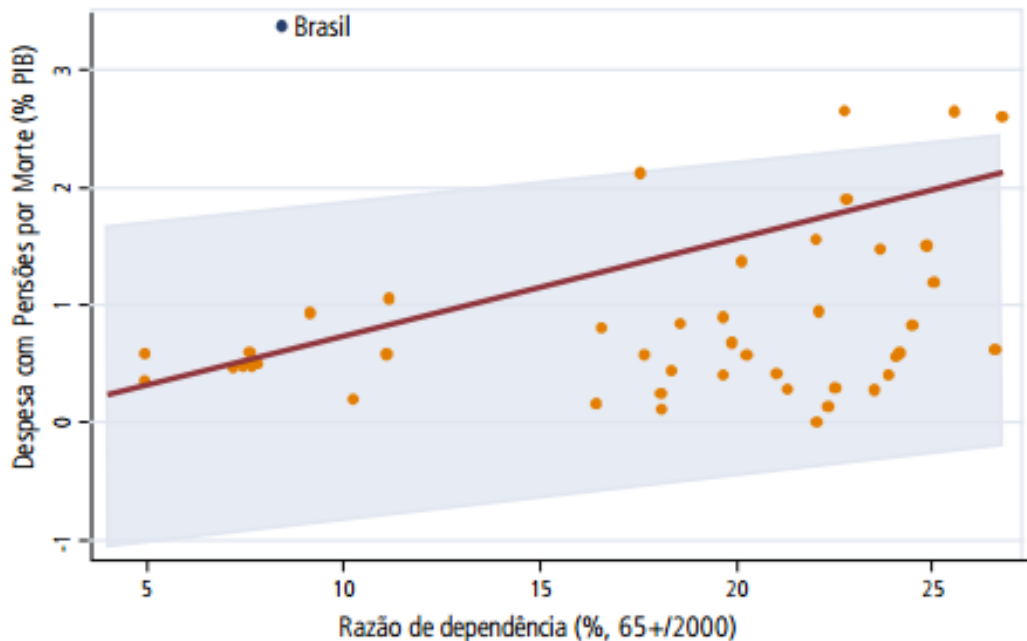
A situação fica ainda mais gritante quando comparamos com países com padrão demográfico similar ao nosso, quando a cifra desses gastos mostra-se 2,5 vezes menor que a

¹⁴⁰ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 115.

¹⁴¹ A taxa de dependência demográfica corresponde à divisão do total de jovens (menores de 15 anos) e idosos (com 60 anos ou mais) pela quantidade de pessoas entre 15 e 59 anos. Esse cálculo visa a dar uma dimensão da proporção entre pessoas economicamente dependentes e aquelas em idade de provê-las.

brasileira.¹⁴² Mais uma vez, ressalta-se que isso é resultado da ausência de condicionalidades ao acesso ao benefício citado. Essa discrepância pode ser notada no gráfico a seguir:¹⁴³

Gráfico 5: Gastos com pensões e razão de dependência



Fonte: Rocha e Caetano (2008)¹⁴⁴

Foi exatamente nesse contexto que surgiu a proposta de reforma previdenciária da MP nº 664, a qual instituiu regras que visam alinhar-se com as práticas da área já adotadas ao redor do mundo. Economias dos mais diversos grupos de países, tanto dos países ricos, quanto dos países que se assemelham mais ao nosso optam por uma política previdenciária menos protecionista, como é possível observar na tabela a seguir:

¹⁴² GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 116.

¹⁴³ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 3.

¹⁴⁴ ROCHA, R.; CAETANO, M. *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada*. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para discussão **1331**).

Tabela 7 – Regras de pensões por morte – América do Sul, G20 e Brasil¹⁴⁵

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

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

Nessa linha de raciocínio,

Ansiliero, Costanzi e Pereira (2014), analisando as regras de 132 países, constatam que 87% possuem regra de carência (tempo mínimo de

¹⁴⁵ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 7.

contribuição), 86% estabelecem requisitos para cônjuges e 82% limitam a taxa de reposição para a família, como os dispositivos da MP.¹⁴⁶

Tendo em vista o grande impacto que as pensões por morte têm nas contas da Previdência, é interessante analisar as consequências que a mudança legislativa trazida pela MP nº 664 causam no contexto das contas da área.

O primeiro aspecto a ser analisado é o fato de que as mulheres são as principais favorecidas desse benefício previdenciário, correspondendo a quase 90% dos pensionistas¹⁴⁷. Em contrapartida, todavia, temos que, conforme explicitado no capítulo anterior, elas são as que mais vivem, possuindo uma expectativa de vida superior a dos homens.

Ressalte-se, ainda, que essa diferença cresce ainda mais quando analisado o ganho de esperança de vida a partir dos 60 anos em ambos os sexos. Esse dado é importante para questões previdenciárias, porque é justamente essa faixa etária a que tem maior participação entre o conjunto dos pensionistas, correspondendo a 60% desse total¹⁴⁸.

Diante disso, o que se observa é que quanto maior a sobrevivência dos pensionistas, maior é o tempo que eles contarão com o benefício previdenciário.

Ainda nesse sentido, é interessante notar que, geralmente, os homens se casam com mulheres com, pelo menos, uma faixa etária a menos que a sua. Tal diferença aumenta entre os indivíduos que se casam entre os 24 e os 59 anos, conforme se observa na tabela a seguir:

¹⁴⁶ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 8.

¹⁴⁷ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 112.

¹⁴⁸ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 119.

Tabela 8: Probabilidade de ocorrência de matrimônio com cônjuges da mesma faixa etária ou mais jovem, segundo a faixa etária do marido (Brasil: 1999-2007)

Idade do homem	1999		2003		2007	
	mesma faixa etária	faixa etária mais jovem	mesma faixa etária	faixa etária mais jovem	mesma faixa etária	faixa etária mais jovem
15-19	69,1	0,0	64,3	0,0	63,0	0,0
20-24	42,6	43,5	48,6	34,7	46,8	33,8
25-29	28,4	61,6	33,1	55,3	36,6	50,7
30-34	20,3	70,7	23,9	66,0	24,3	64,7
35-39	16,6	75,0	18,6	71,6	19,2	69,6
40-44	14,8	76,6	16,0	74,7	17,4	71,9
45-49	13,9	79,0	14,5	77,1	15,5	75,1
50-54	12,2	80,6	12,9	79,9	13,4	78,8
55-59	11,9	82,0	11,4	82,8	11,2	83,3
60 e mais	15,0	83,2	15,2	83,3	15,5	82,8

*Cada faixa etária é constituída por cinco anos.
Fonte: Pesquisa de Registro Civil/IBGE.

Dessa forma, o efeito que se nota é, novamente, que os pensionistas, em sua maioria mulheres, acabam se beneficiando durante um lapso temporal maior e, assim, sobrecarregando as contas da Previdência. Essa conjunção de fatores é explicada por Giambiagi e Tafner:

O fato de as esposas serem mais jovens, (...) aumenta a duração do benefício de pensão por morte, uma vez que esse benefício não cessa com novas núpcias, mas somente com a morte da esposa. Por exemplo, se um segurado casado de 40 anos vier a falecer, sua esposa de 33 anos (idade média de esposas de maridos com idade de 40 anos) terá uma sobrevida de 46 anos e receberá o benefício durante todo esse tempo.

(...)

Dados o conjunto de matrimônios, a distribuição etária dos cônjuges e as esperanças de sobrevida condicionadas às idades, tem-se que, em média, na ocorrência d óbito do marido, as viúvas de atuais contribuintes casados poderão receber o benefício de pensão por até 40 anos e suas equivalentes dos atuais aposentados poderá receber esse benefício por até 20 anos.¹⁴⁹

¹⁴⁹ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar.* p. 123 e 124.

Essa proporção entre as idades do contribuinte e de sua esposa pode ser observada na tabela a seguir que explicita a dinâmica nas diversas faixas etárias:

Tabela 9: Idade da esposa e sobrevida segundo idade do marido contribuinte ou aposentado (Brasil: 2008)

Idade do marido	Contribuinte casado		Aposentado casado	
	Idade média da esposa	Sobrevida da esposa	Idade média da esposa	Sobrevida da esposa
40	33,3	46,2	38,0	41,7
45	36,5	42,5	42,0	38,0
50	41,1	38,8	47,0	33,5
55	44,4	36,0	51,0	30,1
60	47,1	33,4	55,0	26,7
65	53,5	28,2	59,0	23,5
70	56,5	25,7	63,0	20,4

Fonte: Pnad/2008 do IBGE. Tabulação de Giambiagi e Tafner.¹⁵⁰

Além desses dois fatores evidenciados acima, também passou a ter papel relevante na dinâmica previdenciária o casamento intergeracional, isto é, aquele em que os cônjuges são de gerações diferentes. Apesar de ainda não ser excessivamente onerosa do ponto de vista das contas da Previdência, essa situação tem se tornado cada vez mais comum no cenário social brasileiro. A grande questão é que quanto maior é essa diferença de idade, por mais tempo a viúva receberá a pensão, sobrecarregando o sistema previdenciário.

Por fim, há que se falar na crescente participação das mulheres no mercado de trabalho. A taxa de participação feminina cresceu 8 pontos percentuais, chegando atualmente a um patamar superior a 50%, enquanto que a taxa de participação masculina encontra-se em declínio, perdendo cerca de 4 pontos percentuais.¹⁵¹

¹⁵⁰ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 124.

¹⁵¹ GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 113.

Ocorre que, em detrimento dessa mudança social que ensejou a inserção gradativa e constante da população feminina no mercado de trabalho, a legislação previdenciária continua a exercer um caráter protecionista em relação a esse grupo social, por meio de exigências mais brandas em relação aos requisitos para a concessão de benefícios para esse setor, tais como menores tempos de contribuição para a aposentadoria e maior facilidade de acesso à pensão por morte.

É claro que uma política inclusiva fez-se necessária durante certo período da história brasileira, tendo em vista as enormes desigualdades existentes entre o tratamento de ambos os sexos nos mais diversos setores. Por óbvio, também, que referidas diferenças não foram extintas, mas o fator de dependência em relação ao “homem mantenedor” diminuiu drasticamente nos últimos anos. Tal transformação social faz cair por terra os argumentos que levaram à idealização de políticas públicas que visavam proteger as mulheres. Ademais, atualmente, não há motivos para que haja uma diferença de tempo de contribuição, ainda mais se levado em consideração o fato de que a expectativa de vida das mulheres é bem superior a dos homens, o que faz com que essas recebam durante muito mais tempo os benefícios previdenciários.

O que se observa diante dessa conjuntura, é que, por diversas vezes, a contribuição feita não cobre o benefício recebido, uma vez que os benefícios pagos pelo regime previdenciário têm duração superior ao tempo de contribuição do trabalhador, comprometendo assim a sustentabilidade do regime.¹⁵²

É nesse cenário que se inserem as modificações legislativas trazidas pela MP nº 664/2014, as quais buscaram

(...) dar um caráter mais atuarial ao benefício da pensão por morte, corrigindo distorções que em muitos casos incentivavam a adoção de

¹⁵² GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. p. 121.

comportamentos oportunistas de parte dos segurados, gerando despesas exageradas aos cofres públicos. Tais distorções permitiam que parte dos segurados programassem o recebimento da pensão, que é, por definição, um benefício de risco, como o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez. Em tese, o recebimento desses benefícios não é programado, ao contrário da aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição, por exemplo.¹⁵³

Tudo o que foi exposto no presente trabalho de conclusão de curso ressalta a necessidade de uma reforma da Previdência, a qual se justifica não apenas por fatores econômicos e demográficos, mas principalmente jurídicos, como a solidariedade intergeracional e a necessidade de um tratamento mais isonômico dos beneficiários de ambos os sexos. O que se pretende destacar com isso é que uma política previdenciária irresponsável nos dias atuais acarretará sérias consequências para as próximas gerações, que deverão arcar com os prejuízos que tiveram raízes anos antes.

A questão das pensões tem relevo nessa discussão justamente pelo fato de ser esse o benefício que mais compromete em valores o orçamento da Previdência. Dentro desse contexto, tem especial importância a questão da participação feminina, gerando assim uma discussão desagradável que por muito tempo se posterga, qual seja, a da perpetuação do tratamento diferenciado entre homens e mulheres nas políticas previdenciárias. É preciso questionar se ainda persistem os motivos que levaram o legislador a definir políticas mais protecionistas para esse setor da população há décadas atrás.

O que se observa é que, apesar da comoção causada pela publicação da MP nº 664 no final do ano de 2014, essa mudança legislativa acabou aproximando o Brasil de modelos previdenciários existentes em todo o mundo, conforme demonstrado, anteriormente, pela tabela que compara as legislações previdenciárias de diversos países; modelos esses mais sustentáveis e que são mais maduros, tendo experimentado situações pelas quais o País ainda não passou.

¹⁵³ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 6.

Nesse sentido, faz-se relevante a ponderação de Nery e Meneguim:

Essa grande participação das pensões nos gastos da Previdência, maior componente do gasto público primário do Brasil, se torna especialmente relevante em 2015, quando o país corre risco de perder o grau de investimento após o rebaixamento de sua nota de crédito, com consequências significativas para a economia do país e os gastos do governo. Avalia-se que a medida pode contribuir para melhora de credibilidade da política fiscal.¹⁵⁴

Diante de tudo que foi exposto, a conclusão a que se chega é que a MP nº 664 foi não apenas uma medida necessária, mas o primeiro passo de uma reforma previdenciária que deveria ter sido incluída na agenda política brasileira há anos.

¹⁵⁴ NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015. p. 2.

5. CONCLUSÃO

“Não existe previdência sem solidariedade, mas também não há previdência sem sustentabilidade. Assim, enquanto a solidariedade age como fator propulsor da previdência, a sustentabilidade age como seu limitador. Tal sustentabilidade – pressuposto lógico do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – precisa ser traduzida da técnica previdenciária para o direito, com conteúdo claro, que permita a formação de doutrina e jurisprudência.”.

Silvio R.R. Silveira.

O ponto de partida da presente monografia foi verificar a viabilidade de se manter a legislação jurídica previdenciária atual em face à profunda mudança da realidade demográfica pela qual passa o Brasil. Nesse sentido, foram trazidas à discussão as modificações apresentadas pela Medida Provisória nº 664/2014, a qual foi amplamente criticada por restringir direitos ao prever critérios mais rigorosos para a concessão do benefício da questão por morte.

Para tecer uma análise crítica sobre a questão, é importante repisar o objetivo primordial da Previdência Social. A Previdência busca garantir condições mínimas de subsistência àquelas pessoas que não tem formas de manter seu próprio sustento, fato que pode se dar por doença, morte, invalidez ou atingimento de idade avançada. Nesse sentido, indaga-se o que configuraria idade avançada em padrões previdenciários. Não existe uma resposta única a essa indagação, visto que esse é um conceito relativo e que se modifica de acordo com a época em que se vive, com a sociedade em que se faz tal questionamento e com as condições a que o indivíduo está submetido ao longo da vida. Contudo, em linhas gerais, é possível dizer que os parâmetros do que viria a ser uma idade avançada para a Previdência Social no Brasil estão se elastecendo, tendo em vista que as condições de vida, de maneira geral, melhoraram nos últimos anos, o que acabou acarretando um aumento expectativa de vida dos brasileiros.

Ao não deixar claro o real objetivo da criação dessa Instituição, é fácil compreender o porquê do surgimento de diversas distorções ao longo dos debates. A própria Constituição Federal ao tratar da Seguridade Social dá tratamento diferenciado às três esferas que a compõe: Saúde, Assistência Social e Previdência Social. A primeira, em decorrência de sua

imprescindibilidade para a coletividade como um todo, é garantida a todos indistintamente e sem que seja necessária qualquer contrapartida do indivíduo. Já a segunda serve àqueles que não têm como garantir os recursos necessários a sua subsistência, sendo, por dedução lógica, desnecessária contraprestação pecuniária para ter acesso a tal. Por fim, a última é a mais restrita, uma vez que ele tem o propósito apenas garantir que as pessoas tenham um mínimo para subsistirem, em caso de ocorrência do risco previdenciário, tendo um caráter muito mais profilático do que emergencial, e, portanto, esta exige uma contrapartida por parte daquele que pretende se beneficiar.

O que se observa, nessa perspectiva, é que a Previdência não possui um caráter meramente assistencial, como é o caso da Assistência Social. Apesar de se aproximar do assistencialismo a partir de sua vertente da solidariedade, esta é contrabalanceada pela necessidade de se manter a sustentabilidade do sistema. Sendo assim, deve-se frisar que os benefícios previdenciários não têm por escopo manter o padrão de vida dos segurados, mas apenas oferecer meios para que eles sobrevivam. Trata-se de uma questão de necessidade.

A sustentabilidade do regime previdenciário reside na gestão cautelosa dos meios disponíveis e na introdução de ajustes ao sistema quando esses se fazem necessários. É exatamente isso que ocorre atualmente no Brasil. As mudanças demográficas pelas quais estamos passando não afetam a composição populacional do País, mas refletem diretamente nos números da Previdência. É imperativo que medidas legislativas sejam tomadas a fim de minimizar os riscos que essa nova configuração populacional implica.

A Medida Provisória nº 664/2014 é apenas um primeiro passo rumo à grande reforma pela qual a Previdência Social deve passar nos próximos anos a fim de evitar os efeitos dos riscos que se corre ao passar por tamanha transformação social.

O que se pretende dizer é que, em meio à dúvida que paira acerca da sustentabilidade ou não do sistema previdenciário nos moldes atuais, é de bom tom a tomada de medidas mais cautelosas e de modificações legislativas que visem alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, de forma a garantir o direito a uma Previdência equilibrada para as próximas gerações. Tais mudanças se calcam justamente na experiência previdenciária de países mais maduros, os quais já passaram pela transição demográfica e enfrentaram os problemas que agora se avizinham de nós.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCTRINA:

ALMANSA PASTOR, Jose Manuel. *Derecho de la Seguridad Social*. 2. ed. Madrid: Ed. Tecnos, 1977.

AVIAN, Eduardo. *Pensão por morte: evolução história, mudança de paradigma e situação atual*. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,pensao-por-morte-evolucao-historia-mudanca-de-paradigma-e-situacao-atual,51333.html>>. Acesso: 07.11.2015.

BECK, Ulrich; ELISABETH, Beck-Gernsheim. *Generación Global*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008.

CARVALHO, José Alberto M. *Crescimento Populacional e Estrutura Demográfica no Brasil*. Texto para discussão nº 227. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais – CDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, 2004.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 2ª Edição. São Paulo: LTr, 2001.

EDUARDO, Ítalo Romano. *Aula 13 – Origem e Evolução Legislativa da Previdência Social no Brasil*. Disponível em: < http://www.sintius.org.br/Lei_Eloy_Chaves.pdf>. 28/09/2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão da Reforma da Previdência Social no Brasil*. SER Social, Brasília, nº 7, 2010. Disponível em: < http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/299>. Acesso em: 29/09/2015.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional*. Disponível em: Jus Navegandi <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10887&p=2>. Acesso em: 29/10/2015.

GIAMBIAGI, F. e TAFNER, P. *Demografia: a ameaça invisível. O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GONÇALVES, Ionas Deda. *Direito Previdenciário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. PNAD 2007 Primeiras Análises – Demografia e Gênero. Comunicados da Presidência nº 11. Brasília, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios do direito previdenciário*. 4ª edição. São Paulo: LTr, 2001.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Resumo das Regras nas Medidas Provisórias nº 664 e nº 665. 2015.

NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando. *Análise da MP nº 664, de 2014: alterações na pensão por morte e no auxílio-doença*. Boletim Legislativo nº 21, 2015.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Capítulo 4: A Transição Demográfica e o Regime de Previdência Social GPS. In: SCHWRZER, Helmut (org.). *Previdência Social: Reflexões e Desafios. Coleção Previdência Social - Volume 30*. 1ª edição. Brasil. 1991.

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

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de Previdência Social*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SERRA, J.B.; GURGEL (Coord.). *Evolução da previdência social*. Brasília: Funprev, 2007.

SILVEIRA, Silvio Renato Rangel. *Previdência Social na Sociedade de Risco – O Desafio da Solidariedade com Sustentabilidade*. 1ª edição. 2010. São Paulo: ABRAPP, 2010.

The Workhouse. *Cap. II – An Act for the Relief of the Poor*. Disponível em: <<http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/1601act.shtml>>. Acesso em: 12/11/2015.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Paula Barros. *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey. 2004.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Curso de Direito Previdenciário*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

PROCESSOS JUDICIAIS:

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. **Autos nº 223.809. Recurso Especial**. Recorrente: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Recorrida: Osmarina Silveira De Souza. Relator Min. Gilson Dipp: 26 mar. 2001.

LEGISLAÇÃO:

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crêa, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Diário Oficial da República Federativa do Brasil de 28.01.1923.

_____. Lei nº 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 1991.