

O CUSTO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO.

Rodrigo Guimarães Jardim¹

RESUMO: No ano de 2009, o número de pensões por morte emitidas no Brasil superou a marca de 6,5 milhões. Correspondendo a cerca de 28% da quantidade total de benefícios emitidos anualmente, 86,2% foram pagas a dependentes mulheres e 13,8%, a dependentes homens. Naquele ano, as pensões por morte consumiram mais de ¼ (um quarto) do gasto do Sistema Previdenciário brasileiro com o pagamento de benefícios, isto é, R\$ 50,7 bilhões. Em termos mais amplos, no ano de 2009, o Brasil gastou 7,2% do Produto Interno Bruto (PIB) com o pagamento de benefícios previdenciários e 1,6% com o pagamento de pensão por morte. Dessa forma, diante dos elevados gastos brasileiros ficou demonstrada não só a viabilidade, mas a necessidade de serem adotadas medidas de contenção de gastos, em especial em relação ao benefício de pensão por morte, sob pena de colapso do Sistema de Previdência brasileiro para as próximas gerações.

PALAVRAS-CHAVE: Direito previdenciário. Previdência Social. Pensão por morte. Custo do benefício.

I. Considerações iniciais

Num estudo anterior, consignou-se que se considera

¹ Procurador Federal. Chefe da Divisão de Patrimônio Imobiliário e Coordenador-Geral de Matéria Administrativa Substituto da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Direção Central em Brasília/DF. Mestre em *Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social* pela Universidade de Alcalá (Espanha). Especialista em Direito Público pela Universidade Potiguar (UnP). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Direito – pela Universidade de Passo Fundo, RS.

indispensável a concessão de pensão por morte para proteger os dependentes do segurado falecido contra o desamparo pela perda da renda que sustentava a unidade familiar. Contudo, a formatação atual do benefício culmina em beneficiários vitalícios e, às vezes, sendo pagos durante décadas, em uma prestação com custeio insuficiente à sua manutenção, prejudicando todo o sistema de previdência.¹

Continuando a análise da pensão por morte no Sistema de Seguridade Social brasileiro, revela-se importante perscrutar efetivamente o impacto do custo do benefício nas contas públicas para se verificar a necessidade de alteração no modelo atual com o objetivo de reduzir o dispêndio de recursos. Este é o tema deste ensaio.

II. O custo do benefício de pensão por morte no Brasil.

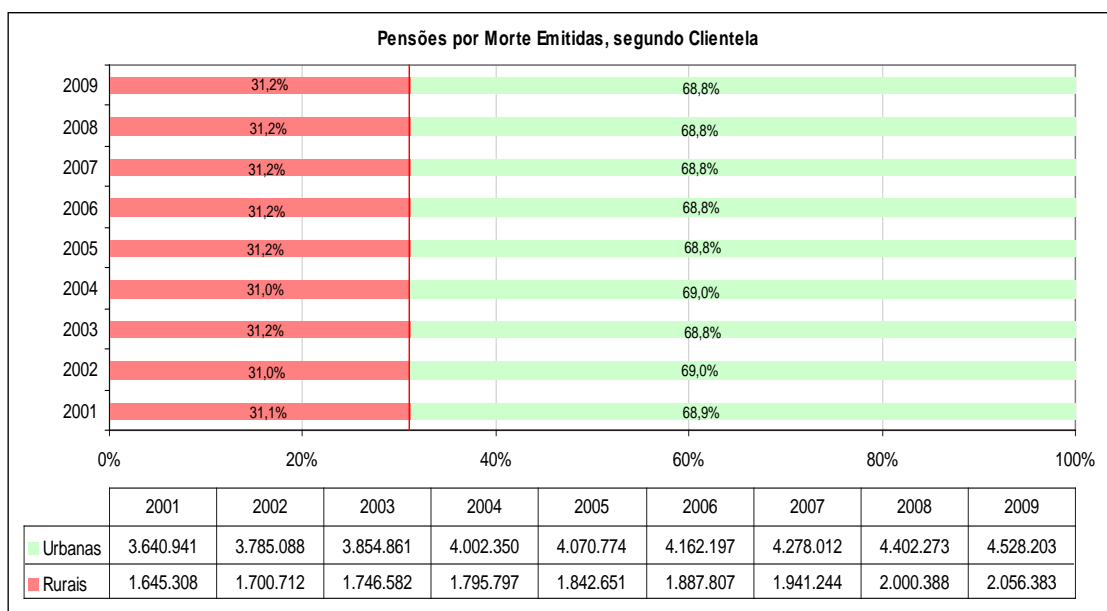
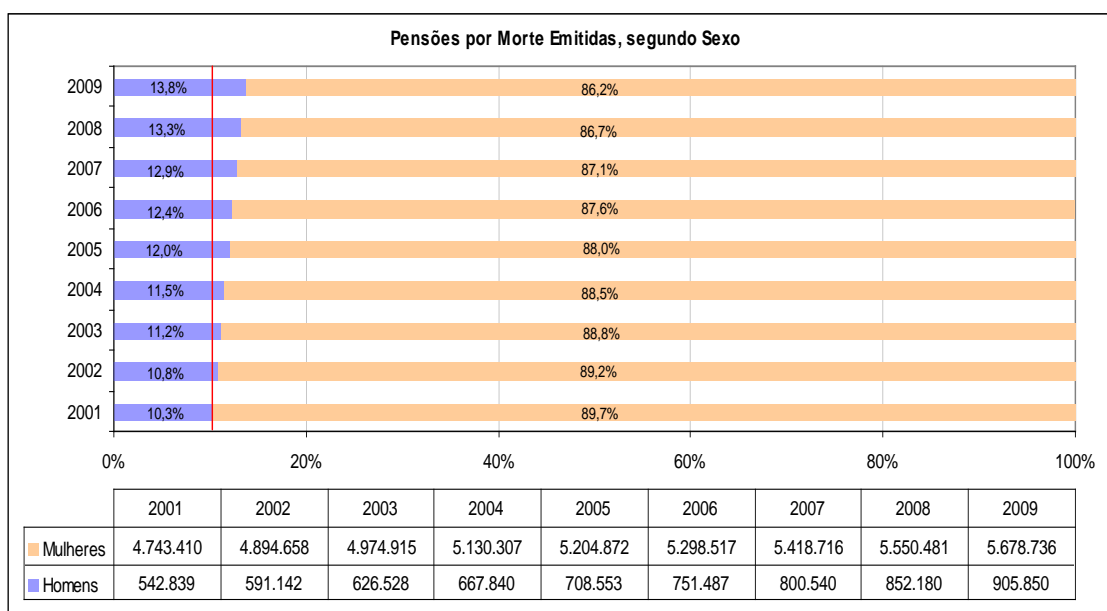
Em qualquer estudo cujo objetivo principal seja a análise do custo de determinado produto, a tendência é que se faça uma leitura tendenciosa a se considerar qualquer gasto vultoso como desperdício, ainda mais em se tratando de verbas públicas. Por essa razão, inicia-se a análise do custo da pensão por morte enfocando que se trata de um benefício de custo elevado para o Sistema Previdenciário brasileiro, mas que se revela indispensável para proteger os dependentes e minorar os efeitos de um risco social inevitável: a morte. Assim, o desafio é buscar um equilíbrio no sistema, diminuindo o dispêndio de dinheiro público, mas conservando a proteção a esse risco social.

No ano de 2009, o número de pensões por morte emitidas superou a marca de 6,5 milhões². “Os benefícios emitidos correspondem aos créditos emitidos para pagamento de benefícios, ou seja, são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios.”³ Esse benefício ainda conserva sua característica congênita, de proteger a mulher do advento morte do esposo que sustentava o casal, pois em 2009, 86,2% , ou seja, 5.678.736 (cinco milhões, seiscentas e setenta e oito mil, setecentas e setenta e seis) de pensões por morte foram pagas a dependentes mulheres e 13,8% , equivalente a 905.850 (novecentas e cinco mil, oitocentas e cinquenta), a dependentes homens. Mas merece destaque que os homens têm aumentado a sua participação no gozo deste benefício, pois em 2001 quase 90% das pensões por morte eram concedidas a mulheres.

Sob outro ponto de vista, apesar de o número de pensões por morte ativas ter passado de 5.286.249 (cinco milhões, duzentos e oitenta e seis mil, duzentos e quarenta e nove mil),

em 2001, para 6.584.589 (seis milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e oitenta e novo), em 2009, - representando um aumento aproximado de 23,5% -, nesse período manteve-se equilibrada a porcentagem de pensões urbanas (68,8%) e rurais (31,2%) ativas. Os gráficos abaixo demonstram o que foi explicado até o momento.

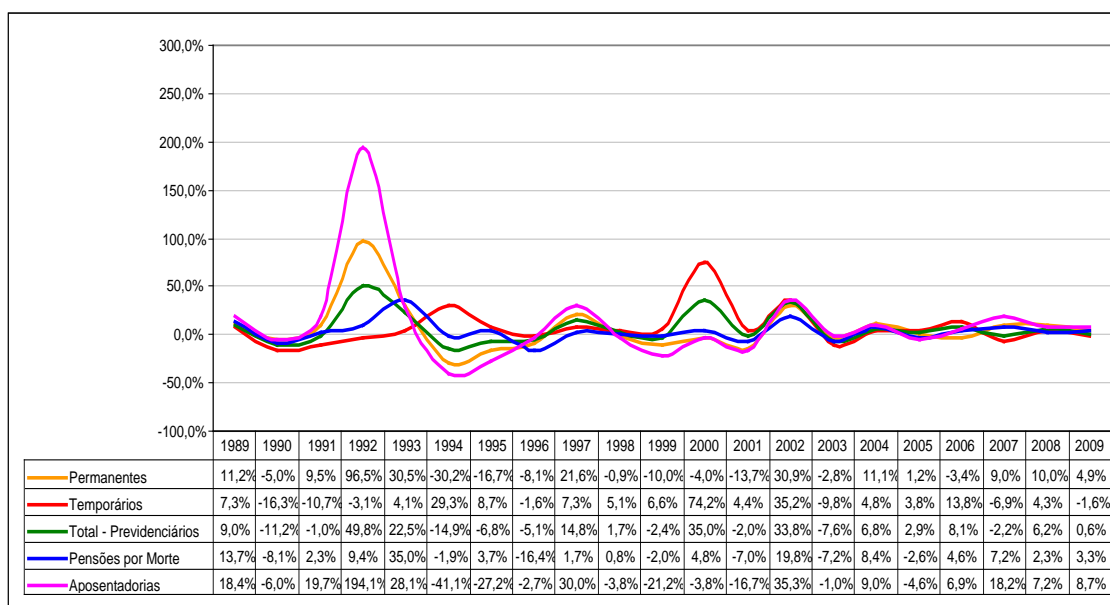
Gráficos 1 e 2: Evolução da Quantidade de Pensões por Morte Previdenciárias e Acidentárias Emitidas em Dezembro de cada ano, segundo Sexo e Clientela - 2001 a 2009 - Brasil



Fonte: DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.⁴

Perspectiva indispensável para a análise proposta é o número de pensões por morte em comparação à quantidade dos demais benefícios mantidos pela Previdência Social brasileira. Note-se no gráfico abaixo que, com poucas variações (aposentadorias e demais benefícios permanentes no ano de 1992 e benefícios temporários no ano de 2000), a concessão de pensões por morte acompanha o ritmo dos demais benefícios concedidos pelo Sistema de Previdência brasileiro.

Gráfico 3: Variação Anual da Quantidade de Pensões por Morte (Previdenciárias e Acidentárias) e Demais Benefícios Concedidos por Ano - 1989 a 2009 – Brasil



Fonte: DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.⁵

No entanto, apesar de a variação anual da quantidade de pensões por morte e demais benefícios da Previdência Social ser semelhante, na análise comparativa das pensões concedidas e cessadas, de 1992 a 2009, pode-se verificar que, ano a ano, o número de pensões por morte concedidas é bem maior do que o número de benefícios cessados. Ainda que se possa notar uma tendência de crescimento no número de cessações do benefício, já que a partir de 2006 esse número superou os 200.000 (duzentos mil) benefícios cessados anualmente, um comparativo entre os anos de 2005 a 2009, por exemplo, demonstra que foram concedidas 1.768.224 (um milhão, setecentas e sessenta e oito mil, duzentas e vinte e quatro) pensões por morte, ao passo que foram cessadas 1.032.140 (um milhão, trinta e duas mil, cento e quarenta), ou seja, nesses anos, o sistema de previdência teve que arcar com

736.084 (setecentos e trinta e seis mil e oitenta e quatro) pensões por morte a mais. Eis o comparativo:

Tabela 1: Quantidade e Variação Absoluta Anual das Pensões por Morte Concedidas e Cessadas – 1992 a 2009

Ano	Cessadas	Variação	Concedidas	Variação
1992	88.852	-	243.412	-
1993	133.686	44.834	328.588	85.176
1994	177.288	43.602	322.381	-6.207
1995	101.009	-76.279	334.294	11.913
1996	93.756	-7.253	279.498	-54.796
1997	99.813	6.057	284.321	4.823
1998	100.202	389	286.572	2.251
1999	102.054	1.852	280.864	-5.708
2000	132.105	30.051	294.403	13.539
2001	140.142	8.037	273.837	-20.566
2002	163.241	23.099	328.016	54.179
2003	165.734	2.493	304.383	-23.633
2004	186.561	20.827	330.042	25.659
2005	182.780	-3.781	321.563	-8.479
2006	210.707	27.927	336.326	14.763
2007	215.138	4.431	360.621	24.295
2008	205.826	-9.312	368.822	8.201
2009	217.689	11.863	380.892	12.070

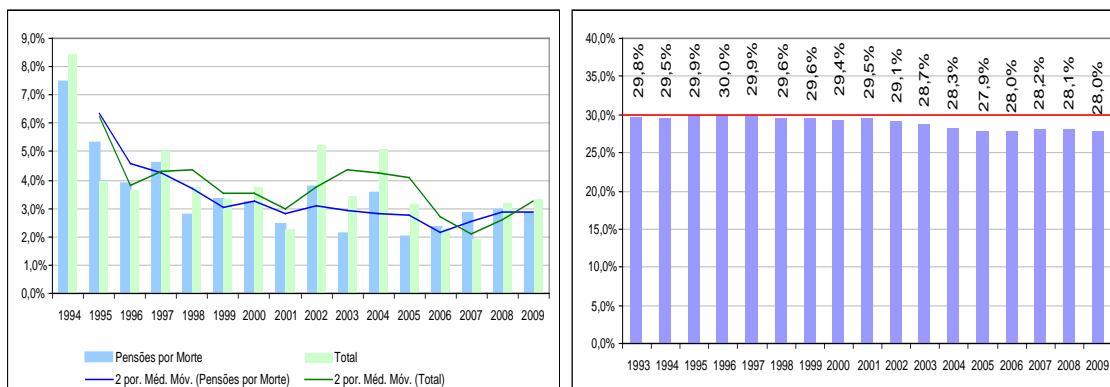
Fonte: AEPS/MPS. Elaboração: SPS/MPS.⁶

Prosseguindo a análise com o objetivo de alcançar o custo financeiro que o benefício de pensão por morte tem para o Brasil, um dado realmente significativo é que as 6,5 milhões de pensões emitidas em 2009 correspondem a cerca de 28% da quantidade de benefícios emitidos anualmente. Como já demonstrado, a pensão por morte consiste num benefício com poucas exigências para a sua concessão, com possibilidade de cumulação com as demais prestações do sistema previdenciário, sem regra de cessação para o cônjuge sobrevivente que contrai novas núpcias e sem a incidência do fator previdenciário. Todas essas características elevam a pensão por morte a um dos principais benefícios pagos pela Previdência Social.

De 1993 até 2009, as pensões por morte nunca chegaram a 30% dos benefícios emitidos. Chegaram, é verdade, a 29,9% em 1997, enquanto a menor porcentagem foi 27,9% no ano de 2005. Comparando-se os anos inicial e final do gráfico (1993 e 2009), houve uma redução de 1,8% da representatividade das pensões por morte em relação ao total de benefícios emitidos pela Previdência Social. Não se trata de uma porcentagem significativa, mas também não é desprezível. Contudo, a evolução de 2004 a 2009 demonstra uma

tendência de estabilização do percentual, já que a média do período corresponde exatamente ao resultado no ano de 2009: 28% do total de benefícios emitidos pela previdência brasileira.

Gráficos 4 e 5: Variação Anual na Emissão Total e na Emissão de Pensões por Morte e Proporção de Pensões no Total de Benefícios Previdenciários – 1993 (1994) a 2009 – Brasil

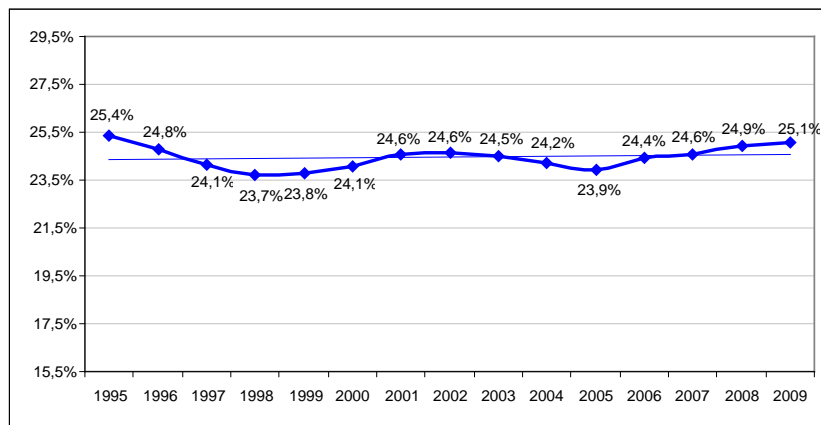


Fonte: DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.⁷

Se o número de pensões por morte emitidas em 2009 corresponde a 28% do total de benefícios emitidos, a sua representatividade financeira no custo para os cofres da Previdência Social brasileira não está muito distante disso. Os citados 28% do total de benefícios emitidos (= 6,5 milhões de pensões) equivaleram, em 2009, a pouco mais de ¼ (um quarto) do gasto do Sistema Previdenciário brasileiro com o pagamento de benefícios. Em reais, está se falando de R\$ 50,7 bilhões.⁸

Também é importante registrar que esse custo do benefício de pensão por morte tem se mostrado constante de 1995 a 2009. Em 1995, a pensão por morte representava 25,4% da despesa total com benefícios emitidos; em 2009, 25,1%. Dentro desse período, os percentuais mínimos foram 23,7% e 23,8%, respectivamente nos anos de 1998 e 1999. A evolução da participação das pensões por morte na despesa total com benefícios emitidos e 1995 a 2009 é a seguinte:

Gráfico 6: Participação das Pensões por Morte na Despesa Total com Benefícios Emitidos – 1995 a 2009 – Em %



Fonte: DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.⁹

Acrescente-se que,

tomando-se como referência o montante das emissões, as Pensões por Morte há muito já consistem na segunda maior despesa por tipo de benefício no âmbito do RGPS, ficando abaixo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição (31,2% da despesa com emissões, exclusive Benefícios Assistenciais e Encargos Previdenciários da União) e ligeiramente acima das Aposentadorias por Idade (24,2%). A despesa anual com as PPM passou, em termos nominais, de R\$ 7,7 bilhões, em 1995, para cerca de R\$ 50,0 bilhões em 2009 (alta de 548,3%, em valores nominais). Em valores reais, considerando o Índice nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como indexador, o valor das emissões cresceu de R\$ 20,6 bilhões, em 1995, para R\$ 50,7 bilhões em 2009 (alta de 146,6%). Se no acumulado do período (1995-2009) estas variações ficaram ligeiramente abaixo dos indicadores calculados para a despesa total do RGPS, vale destacar que nos últimos quatro anos a situação se inverteu, o que explica o aumento recente na participação das PPM no total da despesa com emissão.¹⁰

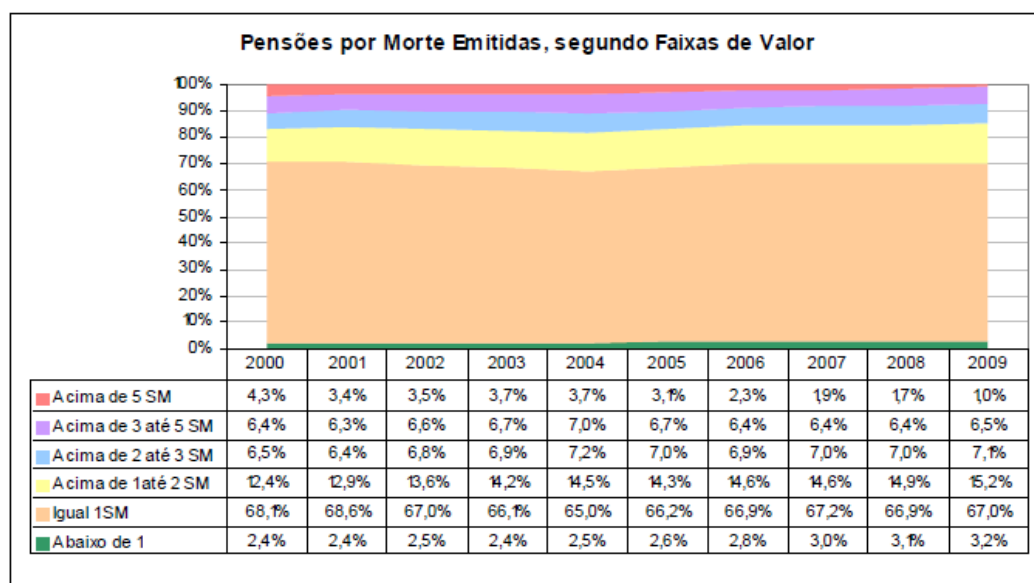
Tabela 2: Evolução Real e Nominal da Despesa Total (Emissão e Fluxo de Caixa) e da Despesa com as Pensões por Morte (Emissão) – 1995 a 2009 (Valores Reais: INPC-Dez/09)

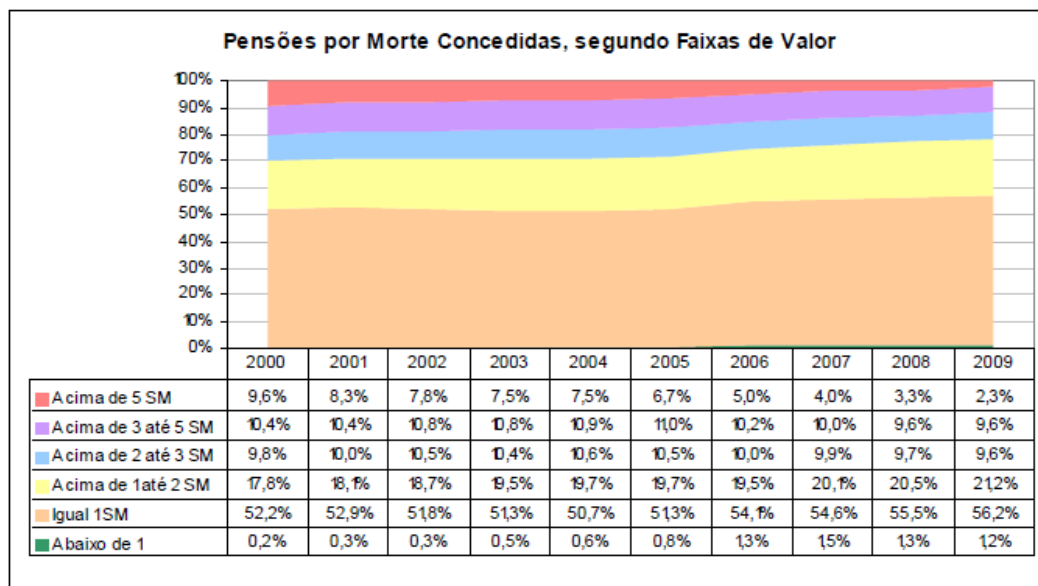
Ano	Benefícios Emitidos					Fluxo de Caixa do RGPS		
	Valores Nominais		Valores Reais		PPM/Total (%)	Total - Nominal	Total - Real	PPM/Total (%)
	PPM	Total	PPM	Total				
1995	7.705.975.577	30.391.939.386	20.555.902.326	81.041.384.541	25,4%	32.561.215.380	86.720.206.264	23,7%
1996	9.509.028.341	38.405.613.708	22.105.211.834	89.254.542.830	24,8%	40.604.396.364	94.386.646.599	23,4%
1997	10.705.650.629	44.399.440.496	23.518.669.728	97.532.239.657	24,1%	47.248.975.542	103.755.754.061	22,7%
1998	12.107.194.273	51.067.274.593	25.655.561.600	108.213.802.060	23,7%	53.742.552.710	113.859.508.850	22,5%
1999	13.412.231.541	56.330.755.892	27.039.957.231	113.574.292.324	23,8%	58.540.022.542	117.971.092.472	22,9%
2000	15.148.108.216	62.913.190.910	28.763.635.880	119.467.253.802	24,1%	65.787.079.647	124.862.633.403	23,0%
2001	17.762.681.417	72.340.262.316	31.331.175.130	127.614.467.849	24,6%	75.328.106.397	132.817.592.799	23,6%
2002	20.620.820.339	83.674.036.016	32.969.845.797	133.773.034.826	24,6%	88.026.658.967	140.507.902.056	23,4%
2003	25.054.225.272	102.360.738.757	34.309.362.076	140.170.035.337	24,5%	107.134.805.245	146.649.254.361	23,4%
2004	28.793.785.381	118.908.431.305	37.146.977.702	153.396.520.935	24,2%	125.750.764.271	162.093.164.094	22,9%
2005	31.795.415.273	132.868.753.963	38.791.806.797	162.109.727.334	23,9%	146.010.129.515	178.110.127.934	21,8%
2006	35.785.436.132	146.525.991.774	42.326.247.275	173.309.707.168	24,4%	165.585.299.855	195.806.586.304	21,6%
2007	39.141.239.884	159.218.194.992	44.452.025.580	180.834.786.638	24,6%	185.293.440.942	210.318.281.897	21,1%
2008	43.617.217.899	175.068.784.326	46.455.211.839	186.468.041.769	24,9%	199.562.012.446	212.625.508.425	21,9%
2009	49.954.153.837	199.046.918.923	50.687.523.728	201.971.467.555	25,1%	224.876.365.725	228.192.281.977	22,2%
Varição 1995-2009	548,3%	554,9%	146,6%	149,2%	-	590,6%	163,1%	-

Fonte: DATAPREV, SINTESE; Fluxo de Caixa do INSS. - Elaboração: SPS/MPS.¹¹

Em razão do elevado custo para a Previdência Social, a informação sobre a evolução real e nominal da despesa total com o benefício de pensão por morte merece ser temperada pelo fato de que, no ano de 2009, a grande maioria das pensões emitidas e concedidas tinham o valor de um salário mínimo. O gráfico abaixo traz a evolução do dado recém referido desde 2000:

Gráficos 7 e 8: Distribuição das Pensões por Morte Emitidas (Posição em Dezembro de cada ano) e Concedidas (Acumulado no Ano), segundo Faixas de Valor – 2000 a 2009





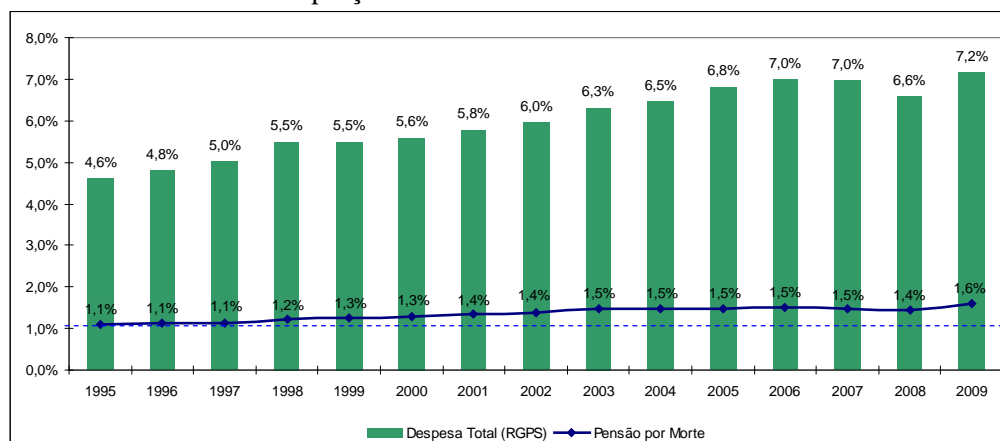
Fonte: DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.¹²

No que tange às pensões por morte emitidas, a informação importante é que, em 2009, 67% dos benefícios tem renda mensal de um salário mínimo. Em segundo lugar, estão os benefícios com renda entre um e dois salários mínimos, com 15,2% das emissões. Essa evidência autoriza a afirmação de que 82,2% das pensões por morte emitidas em 2009 tinha renda mensal inferior a dois salários mínimos.

Além disso, em relação às pensões por morte concedidas, tem especial relevo o reconhecimento de que as pensões de renda mensal superior têm diminuído e as de renda inferior têm aumentado. Verifica-se que, em 2000, 52,2% e 17,8% das pensões por morte concedidas tinham renda mensal de um salário mínimo e de um a dois salários mínimos, respectivamente. Em 2009, esses números evoluíram para 56,2% e 21,2%, respectivamente. Já em relação à concessão de pensões por morte com renda superior a cinco salários mínimos, a variação é ainda mais significativa, na medida em que representam 9,6% em 2000, e se limitaram a 2,3% em 2009.

Depois da análise do impacto financeiro, o ápice do estudo sobre o custo do benefício de pensão por morte no Brasil não poderia deixar de ser o seu reflexo, e também dos demais benefícios pagos pela Previdência Social, no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Eis o gráfico que representa o comparativo:

Gráfico 9: Despesa Previdenciária Total e Despesa com o Pagamento de Pensões por Morte como Proporção do PIB – 1995 a 2009 – Em %



Fonte: SPE/MF; DATAPREV, SINTESE - Elaboração: SPS/MPS.¹³

Depreende-se do gráfico acima que a despesa total do Regime Geral de Previdência Social brasileiro tem um impacto significativo no PIB brasileiro, bem como igualmente o tem o benefício de pensão por morte. Em 1995, 4,6% do PIB era gasto com o pagamento de benefícios previdenciários, sendo que 1,1% do PIB correspondia ao benefício de pensão por morte. Esse número aumentou e, em 2009, 7,2% e 1,6% do PIB foram gastos, respectivamente, com o total de despesa do Regime Geral de Previdência Social brasileiro e com o benefício de pensão por morte.

O comprometimento do Produto Interno Brasileiro com a manutenção da Previdência Social revela-se ainda mais elevado se comparado com a média internacional. Segundo o Banco Mundial, “em 2009, 12,6% do PIB [brasileiro] foram destinados ao pagamento de benefícios previdenciários a segurados do RGPS e de Regimes Próprios, resultado bastante superior à mediana (3,1%) e à média internacional (4,7%) para o mesmo indicador”.¹⁴

Nessa linha, considerando em especial o demonstrado aumento da expectativa de vida do brasileiro, dado que, se extremamente positivo por um lado, por outro resultará num aumento significativo no custo de manutenção da Previdência Social brasileira, considera-se não só viável, mas necessária a adoção de medidas de contenção de gastos, em especial em relação ao benefício de pensão por morte, sob pena de colapso do Sistema de Previdência brasileiro para as próximas gerações.

Assim, esses são os dados considerados relevantes para esclarecer o impacto financeiro do benefício de pensão por morte nas contas públicas.

III. Considerações finais

Demonstrou-se no estudo que, no ano de 2009, o número de pensões por morte emitidas no Brasil superou a marca de 6,5 milhões, sendo 86,2% pagas a dependentes mulheres e 13,8%, a dependentes homens. Mesmo com essa disparidade, os homens têm aumentado a sua participação no gozo deste benefício, pois em 2001 quase 90% das pensões por morte eram concedidas a mulheres. Além disso, na análise comparativa das pensões concedidas e cessadas, de 1992 a 2009, pôde-se verificar que, ano a ano, o número de pensões por morte concedidas é bem maior do que o número de benefícios cessados, pois, nesse período, o sistema de previdência teve que arcar com 736.084 (setecentos e trinta e seis mil e oitenta e quatro) pensões por morte a mais.

O estudo demonstrou, ainda, que, correspondendo em 2009 a cerca de 28% da quantidade total de benefícios emitidos anualmente, a pensão por morte, no mesmo ano, consumiu mais de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do gasto do Sistema Previdenciário brasileiro com o pagamento de benefícios. Em reais, está se falando de R\$ 50,7 bilhões. Em termos mais amplos, no ano de 2009, o Brasil gastou 7,2% do Produto Interno Bruto (PIB) com o pagamento de benefícios previdenciários e 1,6% com o pagamento de pensão por morte. Esse dado revela-se ainda mais elevado se comparado com a média internacional. Segundo o Banco Mundial, em 2009, 12,6% do PIB brasileiro foram destinados ao pagamento de benefícios previdenciários a segurados do RGPS e de Regimes Próprios, resultado bastante superior à mediana (3,1%) e à média internacional (4,7%) para o mesmo indicador.

Além disso, também tem muita importância para a análise realizada a demonstração do aumento da expectativa de vida ao nascer do brasileiro. Em 1950, a expectativa de vida do brasileiro era de pouco mais de 45 (quarenta e cinco) anos; atualmente, o brasileiro nasce com expectativa de viver pouco mais de 73 (setenta e três) anos. Contudo, em 2040 esta expectativa alcançará 80 (oitenta) anos de idade. Essa informação somada ao fato de quase 35% dos benefícios de pensão por morte serem concedidos a cônjuges sobreviventes com idade entre 20 (vinte) e 59 (cinquenta e nove) anos tem impacto direto no sistema de previdência, pois, considerando sua vitaliciedade, quanto mais jovem o beneficiário, maior o tempo de duração do benefício. O cotejo dessas duas informações leva à inevitável conclusão de que, progressivamente, o número de pensões por morte só irá aumentar. Dessa forma, diante dos elevados gastos brasileiros, ficou demonstrada não só a viabilidade, mas a

necessidade de serem adotadas medidas de contenção de gastos, em especial em relação ao benefício de pensão por morte, sob pena de colapso do Sistema de Previdência brasileiro para as próximas gerações.

¹ JARDIM, Rodrigo Guimarães. *A formação do benefício de pensão por morte no ordenamento jurídico brasileiro*. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 08 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.44686>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

² Os dados de quantidade incluem as pensões alimentícias e os desdobramentos de pensões por morte.

³ SILVA PEREIRA, Eduardo; ANSILIERO, Graziela; CONTANZI, Rogério Nagamine. *Rediscutindo a Pensão por Morte no Âmbito do Regime Geral de Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, p. 3.

⁴ *Ibidem*, p. 2.

⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁶ *Ibidem*, p. 11.

⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁹ *Ibidem*, p. 19.

¹⁰ *Ibidem*, p. 20.

¹¹ *Ibidem*, p. 20.

¹² *Ibidem*, p. 21.

¹³ *Ibidem*, p. 23.

¹⁴ *Ibidem*, p. 25.