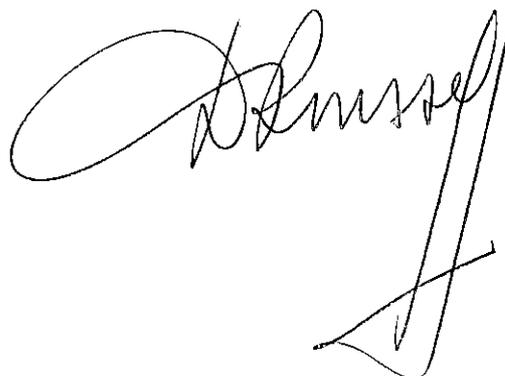


Mensagem nº 446

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, que “Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003”.

Brasília, 30 de dezembro de 2014.



Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional  
MPV nº 664/2014  
pág. 18 Rubrica: 

Brasília, 30 de Dezembro de 2014

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória com o objetivo de realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

2. Cabe salientar que, em função do processo de envelhecimento populacional, decorrente da combinação de queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida, haverá um aumento da participação dos idosos na população total e uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários. A participação dos idosos na população total deverá crescer de 11,3%, em 2014, para 33,7% em 2060, conforme dados da projeção demográfica do IBGE. Como resultado, o relatório de avaliação atuarial e financeira do RGPS, que faz parte dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), estima o crescimento da despesa, em % do PIB, do atual patamar de 7% para cerca de 13% em 2050. O artigo 201 da Constituição estabelece que a Previdência Social deverá ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

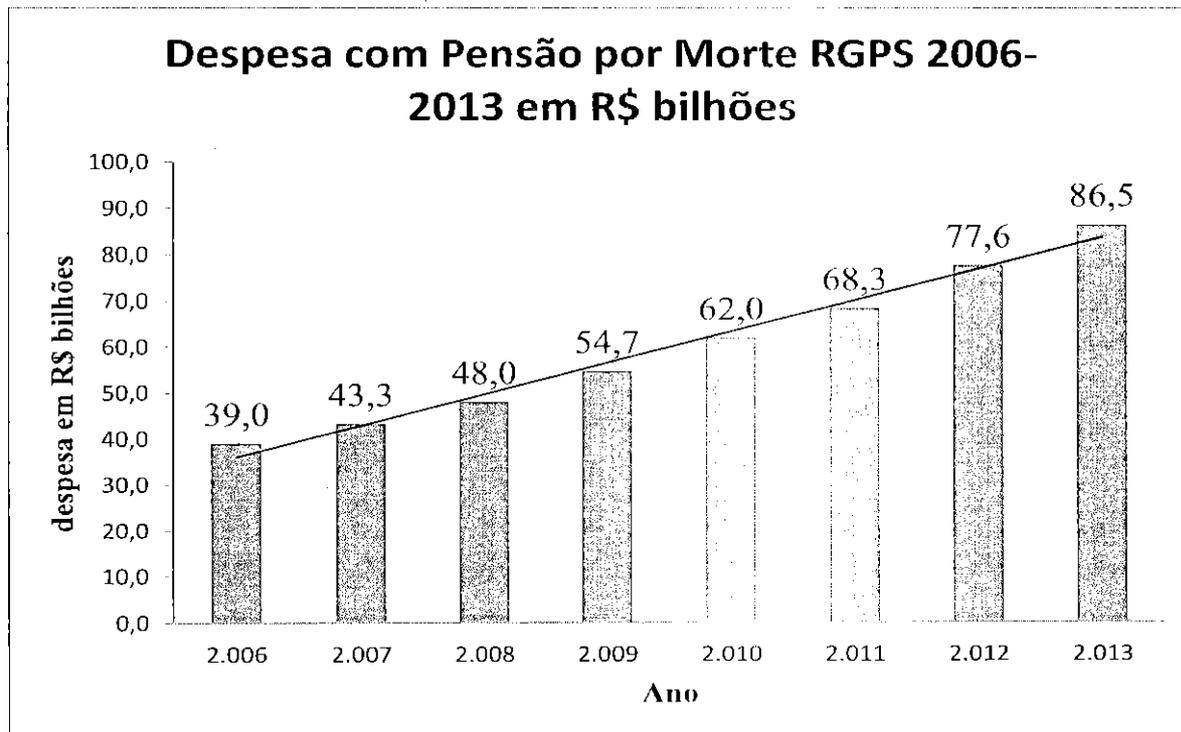
3. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, a pensão por morte no âmbito do RGPS é um benefício concedido aos dependentes do segurado falecido, visando preservar a dignidade daqueles que dele dependiam. Ocorre, entretanto, que as regras de acesso a tal benefício têm permitido distorções que necessitam de ajuste, tendo em vista estarem desalinhadas com os padrões internacionais e com as boas práticas previdenciárias, possibilitando a concessão a pessoas que pouco contribuíram para o regime ou, o que é pior, até mesmo com apenas uma contribuição. Entre os principais desalinhamentos podem ser citados: a) ausência de carência para pensão por morte previdenciária, apenas a qualidade de segurado; b) ausência de tempo mínimo de casamento ou união estável; c) benefício vitalício para cônjuges, companheiros ou companheiras independentemente da idade. A maioria dos países exige carência, tempo mínimo de casamento e tem tratamento diferenciado dependendo da idade do cônjuge.

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional

MPV nº 664 / 2014

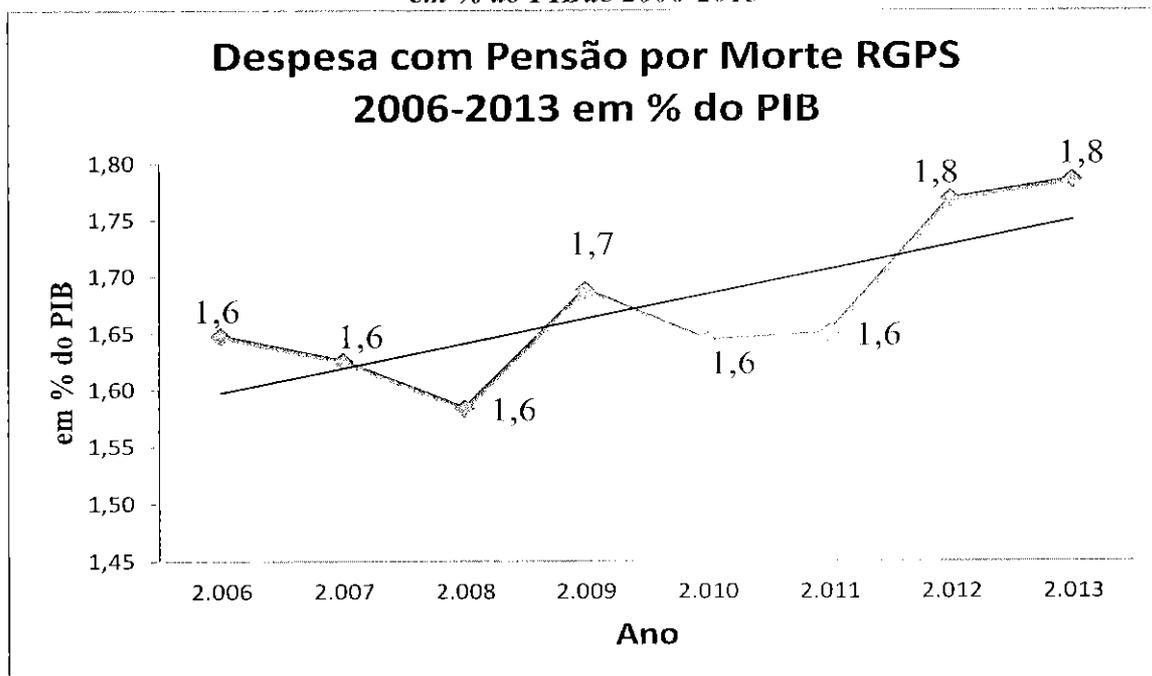
Fls. 12 Rubrica: Alfonsos

**Gráfico 1: despesa da pensão por morte RGPS em R\$ bilhões nominais de 2006-2013**



Fonte: MPS/SPPS/DRGPS

**Gráfico 2: despesa da pensão por morte RGPS em % do PIB de 2006-2013**



Fonte: MPS/SPPS/DRGPS

4. Torna-se ainda mais evidente a relevância e urgência das medidas ora propostas quando se analisa a evolução das despesas com o benefício de pensão por morte.
5. A despesa bruta com pensão por morte no âmbito do RGPS cresceu do patamar de R\$

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional  
MPV nº 664 / 2014

Fls. 13 Rubrica: *[Assinatura]*

39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013 e, portanto, mais que dobrou em valores nominais no período (alta de 121,5%), com um crescimento médio anual de cerca de 12% a.a.. Em termos da despesa em % do PIB, os pagamentos com pensão passaram de 1,6% do PIB, em 2006, para cerca de 1,8% em 2013, apenas considerado o RGPS, sem levar em consideração os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos. A quantidade de pensões emitidas e a duração média do benefício também têm crescido ao longo do tempo. O total de pensões no âmbito do RGPS passou de 5,9 milhões, em dezembro de 2005, para cerca de 7,4 milhões em outubro de 2014, um incremento de cerca de 1,5 milhão no período. A duração média dos benefícios cessados passou do patamar de 13 anos, em 1999, para 16 anos em 2012, reflexo, entre outros fatores, do aumento da expectativa de vida e sobrevida e das atuais regras de concessão. Considerando as pensões por morte cessadas em 2013, cerca de 20,3 mil tiveram duração de 35 anos ou mais. Esse impacto na duração afeta, conseqüentemente, a despesa total com esses benefícios, na medida em que essa despesa é resultado do produto do valor do benefício pelo tempo em que são pagos. O incremento da despesa por si só não é um problema, quando representa maior nível de proteção, mas certamente não é recomendável quando decorre de regras inadequadas de concessão e também pressiona a carga tributária.

6. Nesse sentido, o primeiro ponto de destaque é a inclusão de carência de 24 (vinte e quatro) meses para gozo do benefício da pensão por morte, ressalvadas, obviamente, algumas hipóteses, como a morte decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional ou do trabalho e nos casos em que o segurado já estava em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez. Hoje o benefício não possui carência, o que tem permitido que o recolhimento da contribuição, pelos dependentes, em nome do segurado, possa ocorrer, até mesmo, após a morte do segurado, pois o prazo de pagamento da contribuição previdenciária ocorre somente no mês seguinte à competência que deu origem ao fato gerador tributário. O auxílio-reclusão, que atualmente não tem carência, também passaria a exigir dois anos de carência, pois sua regra de cálculo é idêntica ao cálculo do benefício da pensão por morte.

7. De igual maneira, é possível a formalização de relações afetivas, seja pelo casamento ou pela união estável, de pessoas mais idosas ou mesmo acometidas de doenças terminais, com o objetivo exclusivo de que o benefício previdenciário recebido pelo segurado em vida seja transferido a outra pessoa. Ocorre que a pensão por morte não tem a natureza de verba transmissível por herança e tais uniões desvirtuam a natureza da previdência social e a cobertura dos riscos determinados pela Constituição Federal, uma vez que a sua única finalidade é de garantir a perpetuação do benefício recebido em vida para outra pessoa, ainda que os laços afetivos não existissem em vida com intensidade de, se não fosse a questão previdenciária, justificar a formação de tal relação. Para corrigir tais distorções se propõe que formalização de casamento ou união estável só gerem o direito a pensão caso tais eventos tenham ocorrido 2 anos antes da morte do segurado, ressalvados o caso de invalidez do cônjuge, companheiro ou companheira após o início do casamento ou união estável, e a morte do segurado decorrente de acidente.

8. Também propomos, Senhora Presidenta, ajustes na forma de cálculo do benefício, pois o núcleo familiar foi diminuído com o falecimento do segurado. Dessa forma, sugere-se que o benefício seja constituído de uma parcela de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do falecimento, reversível aos segurados remanescentes, e uma parcela individual de 10% por cada dependente, não reversível no caso de perda da condição de dependente.

9. Propõe-se, entretanto, uma diferenciação na regra de cálculo para o caso dos filhos que se tornem órfãos de ambos os pais, garantindo um acréscimo de 10% no valor da pensão por morte, rateado entre todos os filhos, com vistas a uma maior proteção em decorrência da situação de desamparo provocada pela morte de ambos os genitores.

10. Submetemos, também, à apreciação de Vossa Excelência, que prazo de duração da

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional

MPV nº 664/2014

Fls. 14 Rubrica: *ABDante*

pensão por morte varie em função da idade do dependente, sendo vitalícia somente para cônjuge, companheiro ou companheira que tenha expectativa de sobrevida de até 35 anos, sendo reduzida a duração do benefício quanto maior seja a expectativa de sobrevida, após esse limite Assim, Senhora Presidenta, a medida visa estimular que o dependente jovem busque seu ingresso no mercado de trabalho, evitando a geração de despesa a conta do RGPS para pessoas em plena capacidade produtiva, permitindo, ao mesmo tempo, o recebimento de renda por certo período para que crie as condições necessárias ao desenvolvimento de atividade produtiva.

11. Também foi inserido dispositivo – a exemplo do que ocorre na seara civil que exclue da sucessão os herdeiros ou legatários que houverem de alguma forma tentado contra a vida da pessoa de cuja sucessão se referir, nos termos do artigo 1.814 do Código Civil – para prever que não faz jus à pensão por morte o dependente condenado pela prática de homicídio doloso que tenha resultado na morte do segurado.

12. Além dos ajustes nas regras de pensões, outras espécies de benefícios também vem apresentado um ritmo crescente das despesas. No caso do auxílio-doença, a despesa bruta cresceu de R\$ 14,2 bilhões, em 2006, para cerca de R\$ 22,9 bilhões, que representou uma alta relativa de 60,6% no período. O estoque de benefício passou de cerca de 1,2 milhão, no final de 2009, para o patamar de 1,7 milhão em outubro de 2014, reflexo, entre outros fatores, do incremento de contribuintes ou segurados que vem sendo observado desde 2004. Este benefício também possui distorções. Em primeiro lugar, o cálculo do valor deste benefício temporário é feita da mesma forma que aqueles de caráter permanente como, por exemplo, as aposentadorias, ou seja, se utilizando da média dos 80% maiores salários-de-contribuição desde julho de 1994 até o momento atual. Contudo, essa regra vem criando situações em que o valor do benefício fica acima do último salário do segurado, gerando um desincentivo para volta ao trabalho. Nesse sentido, torna-se recomendável o estabelecimento de um teto para o valor de benefício, mais especificamente, a média dos 12 últimos salários-de-contribuição.

13. A lei que definiu a franquia do auxílio-doença (Lei nº 3.807 - Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS) retrata um período marcado por um modelo econômico e uma estrutura produtiva muito diferente dos atuais. Desse momento histórico se depreende a razão dos afastamentos motivados geralmente por doenças e afecções de caráter infecto-parasitário, agudo e traumático no qual as doenças incapacitantes eram de curta duração, cujo tempo de afastamento girava entre 60 e 90 dias. Essas causas de afastamento justificariam como período ordinário fixo de recuperação e retorno às atividades laborais até 15 dias a expensas da empresa, cabendo à Previdência Social a cobertura dos afastamentos igual ou superior a 16 dias. Passados mais de cinco décadas da LOPS, o processo produtivo, a reestruturação organizacional e novas práticas empresariais sofreram profundas e irreversíveis mudanças, notadamente com a forte expansão do setor terciário (prestação de serviços) da economia, bem como pelo impacto da tecnologia de informação nas corporações e das inéditas relações produtivas interpessoais. Junto a essas transformações, constata-se, como consequência do progresso, a modificação do perfil nosológico que passa a apresentar, além daqueles já mencionados, uma **cronicidade maior**, cujos períodos mais longos de recuperação são necessários. Em alguns casos chega-se a 402 dias de afastamento, em média. As entidades mórbidas mais prevalentes, no painel das causas de afastamentos previdenciários, são atualmente, em sua maioria, crônicas e exigem atualização legislativa do pacto social firmado à época, no que se refere aos 15 dias como intervalo de tempo a ser suportado pela empresa empregadora, uma vez que esse intervalo de tempo hoje se configura inadequado do ponto de vista atuarial e financeiro para o sistema de Previdência Social. A tabela 1, apresentada a seguir, demonstra a duração média dos afastamentos, entre 1997 e 2006, em que houve concessão de benefício por incapacidade temporária pelo INSS e as respectivas entidades mórbidas motivadoras, com base nos 20 capítulos da Classificação Internacional de Doenças – CID, 10ª revisão OMS, em ordem decrescente de duração e mostra que, em geral, os períodos de afastamentos são longos.

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional

MPV nº 664/2014

Fls. 15 Rubrica: *RP/antes*

14. Tabela 1 – Duração Média em dias dos Afastamentos Cobertos pelo INSS por incapacidade temporária 1997-2006 segundo Classificação Internacional das Doenças CID – Brasil

Classificação Internacional de Doenças – CID - Brasil	Duração Média (dias) 1997 a 2006
1 Capítulo VI - Doenças do sistema nervoso (G00-G99)	402
2 Capítulo V - Transtornos mentais e comportamentais (F00-F99)	367
3 Capítulo IX - Doenças do aparelho circulatório (I00-I99)	362
4 Capítulo IV - Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas (E00-E90)	360
5 Capítulo VII - Doenças do olho e anexos (H00-H59)	334
6 Capítulo I - Algumas doenças infecciosas e parasitárias (A00-B99)	334
7 Capítulo XIII - Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo (M00-M99)	318
8 Capítulo II - Neoplasias [tumores] (C00-D48)	306
9 Capítulo III - Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários (D50-D89)	296
10 Capítulo VIII - Doenças do ouvido e da apófise mastóide (H60-H95)	285
11 Capítulo XVII - Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas (Q00-Q99)	247
12 Capítulo X - Doenças do aparelho respiratório (J00-J99)	241
13 Capítulo XI - Doenças da pele e do tecido subcutâneo (L00-L99)	200
14 Capítulo XIX - Lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (S00-T98)	193
15 Capítulo XV - Doenças do aparelho geniturinário (N00-N99)	179
16 Capítulo XX - Causas externas de morbidade e de mortalidade (V01-Y98)	155
17 Capítulo XI - Doenças do aparelho digestivo (K00-K93)	124
18 Capítulo XV - Gravidez, parto e puerpério (O00-O99)	96
19 Capítulo XX - Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde (Z00-Z99)	69
20 Capítulo XVIII - Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte - (R00-R99)	15

Fonte: MPS/INSS/Sistema Único de Benefícios

15. O expressivo déficit financeiro e atuarial do regime próprio conclama medidas estruturantes, relevantes e urgentes, que venham a resguardar a melhora do equilíbrio financeiro e atuarial do ente federativo e garantir o pagamento de todos os demais benefícios aos servidores e seus beneficiários.

16. Assim, a Medida Provisória ora proposta também busca equacionar algumas disparidades existentes entre as regras de concessão da pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Próprios dos Servidores Públicos, promovendo uma uniformidade de regras, respeitadas as disposições constitucionais vigentes, notadamente o § 7º do art. 40 da Constituição Federal, que reserva à lei a atribuição de dispor sobre as regras de concessão do benefício da pensão por morte.

17. Objetivando adequação à Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e a Lei nº 10.887, de 2004, que a regulamentou, propõe-se a alteração do caput do art. 215, uma vez que o cálculo do benefício da pensão por morte foi alterado por essa emenda, bem como, a disposição relativa ao teto constitucional. O referido projeto de medida provisória altera outros pontos importantes, uma dos quais é a previsão da carência de 24 contribuições mensais inserida como parágrafo único do art. 215, visando o alinhamento com a proposta relativa ao RGPS, uma vez que, com a instituição do regime de previdência complementar para os servidores civis da União, aprofundou-se a similaridade entre as normas de concessão de benefícios do RGPS e do regime próprio, possibilitada por essa emenda constitucional. Tal previsão de carência está também atrelada a uma das mudanças mais importantes trazidas por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que é a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição.

18. Nesse sentido, se propõe a alteração do art. 217, para suprimir a distinção entre benefícios temporários e vitalícios, promovendo uma harmonização com as regras do Regime Geral de Previdência Social. Tal proposta possui também amparo no § 7º do art. 40 da Constituição Federal, posto que não altera o valor do benefício de pensão por morte assegurado por este dispositivo constitucional, apenas o seu prazo de duração, condizente com a nova realidade social brasileira.

19. Procurou-se também delimitar de forma clara e taxativa os beneficiários das pensões por morte desse regime, buscando uma convergência com as regras definidas no âmbito do RGPS, o que pode ser verificado na proposta de alteração do seu art. 217, que exclui a pessoa designada e o

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional

MPV nº 664 / 2014

Fls. 16 Rubrica: *[Assinatura]*

menor sob guarda, define as hipóteses de equiparação a filho, e na preferência a ser adotada quando existir mais de um dependente. Dentre as modificações que se pretende implementar destacam-se: no caso de existência de mais de um dependente concorrente a pensão, o valor da pensão será rateado em partes iguais; aplicação, da mesma forma proposta para o RGPS, da temporariedade do pagamento da pensão ao cônjuge e companheiro (a) com duração equivalente à sua expectativa de sobrevida na data do óbito do segurado, apurada a partir da tábua de mortalidade construída pelo IBGE. Ressalva-se contudo, a situação dos beneficiários incapazes e insuscetíveis de reabilitação profissional, instituto também previsto para o RGPS, que deve ser aplicado ao regime próprio.

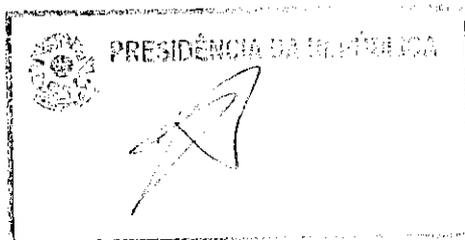
20. Outro ponto a ser destacado e visando contemplar os mesmos requisitos a serem previstos para o RGPS, propõe-se que o cônjuge, companheiro ou companheira somente terá direito ao benefício, se data do casamento ou a união estável contar com pelo menos 2 (dois) anos após a data do falecimento do servidor. Tal proposta visa resguardar a concessão desse benefício aos dependentes do servidor que, de fato, tenham tido convívio familiar que gere a dependência ou relação econômica com o segurado e que afaste eventuais desvirtuamento na concessão desse benefício. Assim, com as propostas de alteração no pagamento da pensão por morte buscou-se adequar o regramento anterior a nova realidade da família brasileira em consonância com as modificações que estão sendo propostas para o RGPS.

21. No que se refere à compensação financeira entre regimes de previdência decorrente da determinação Constitucional para contagem recíproca do tempo de contribuição cumprido na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, constante no art. 201, § 9º da Constituição Federal, cumpre esclarecer que o art. 5º da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que disciplinou a compensação financeira, definiu o prazo inicial para que os regimes instituidores de regime de previdência, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, requeressem aos respectivos regimes de origem a compensação previdenciária relativamente aos benefícios em manutenção na data de sua publicação (6 de maio de 1999), concedidos a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

22. Dada a complexidade operacional da compensação, decorrente do grande volume de documentos a serem avaliados, aliada à dificuldade na obtenção segura dos dados laborais dos segurados e da homologação dos benefícios pelos Tribunais de Contas, o prazo concedido por aquela Lei e já prorrogado mais uma vez mostrou-se muito exíguo, especialmente aos pequenos Municípios, em que pesem os esforços de todas as partes envolvidas no processo. Há que se considerar, também, Excelência, as dificuldades operacionais no âmbito da Previdência Social para analisar e decidir os numerosos pedidos recebidos.

23. São essas, Senhora Presidenta, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência, a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,



*Assinado eletronicamente por: Garibaldi Alves Filho, Miriam Aparecida Belchior, Guido Mantega*

Secretaria Legislativa do  
Congresso Nacional

MPV nº 664 / 2014

Fls. 17 Rubrica: Garibaldi Alves