



**SENADO FEDERAL**  
**AVISO Nº 68, DE 2015**  
**(Nº 1.314/2015, na origem)**

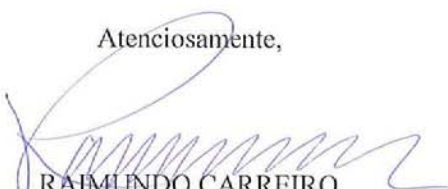
Brasília, 43 de novembro de 2015.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, em mídia digital, para ciência, cópia do Acórdão nº 2.710/2015 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 28/10/2015, ao apreciar o processo nº TC-015.986/2014-4, que trata de levantamento de auditoria com o objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários de quatro países da União Europeia – Portugal, Grécia, Polônia e Hungria –, no que se refere, entre outros aspectos, à estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de sustentabilidade do sistema, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos.

Envio também, na mesma mídia digital, cópia das demais peças indicadas no item 9.1 da mencionada Deliberação.

Atenciosamente,

  
RAIMUNDO CARREIRO  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 2710/2015 – TCU Plenário

1. Processo nº TC 015.986/2014-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria com objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários de quatro países da União Europeia - Portugal, Grécia, Polónia e Hungria -, no que se refere, entre outros aspectos à estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de sustentabilidade do sistema, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em

9.1. encaminhar, para ciência, cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam e dos estudos produzidos pelos peritos local e externo, constantes das peças 23 e 24, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à representação da União Europeia no Brasil;

9.2. determinar à SecexPrevidência que realize acompanhamento anual da situação da Previdência Social brasileira, em especial das questões tratadas neste levantamento;

9.3. arquivar os presentes autos;

10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2710-43/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 015.986/2014-4

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral

# **Comparative analysis of the pension structure, indicators and controls in the European Union and the General Pension Regime in Brazil**

Action Code: DESO0002

Dialogue: Social Development and Employment

External Expert: Dr Aaron George Grech ([a.g.grech@lse.ac.uk](mailto:a.g.grech@lse.ac.uk))

Report submitted: 18<sup>th</sup> July 2014

## Contents

|                           |          |
|---------------------------|----------|
| <b>Introduction .....</b> | <b>6</b> |
|---------------------------|----------|

|  |          |
|--|----------|
| <b>Topic 1: Economic and demographic structure .....</b> | <b>7</b> |
|--|----------|

|  |          |
|--|----------|
| <i>Question 1.1: What is the age structure of the selected countries? What is the life expectancy at the age of 65? What is the dependence ratio? What is the average age of the population? Describe the birth rate. ....</i> | <i>7</i> |
|--|----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Question 1.2: What is their average level of education/income/occupation (most recent)? Measure of labor participation (by gender), number of people working, types of work (full-time or part-time), inequality of income, Gini coefficient, the highest degree obtained (or years of study).....</i> | <i>12</i> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Question 1.3: What were their GDP per capita (or GNP) (adapted over prices) over the past 10 years?.....</i> | <i>16</i> |
|---|-----------|

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Question 1.4: What is their inflation/unemployment rate (last 5 years)? Describe the relationship between unemployment and education (unemployment levels on each education level). ....</i> | <i>17</i> |
|---|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Question 1.5: Is the pension system considered adequate or inadequate in the country? By which standards? Specific indicators (used since 2001), average pension vs average income, pension and poverty, theoretical replacement rate. ....</i> | <i>19</i> |
|--|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Topic 2: Major social security benefits .....</b> | <b>22</b> |
|--|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Question 2.1: What organizational structure do these countries use to grant, pay and control pension benefits? Does the private sector take part? .....</i> | <i>22</i> |
|--|-----------|

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Question 2.2: Are social security (pensions) policies defined nationally, by state or province, by the EU or by more than one organisation (overlap)? How does the EU manage and control the countries' systems? Definitions on pension, social security and poverty.....</i> | <i>27</i> |
|--|-----------|

*Question 2.3: Which pension benefits are currently granted in these countries? Contribution-related pensions? Old-age pensions? Years-of-service-related pensions? How are these benefits defined (requirements and values)? Are there special early or late retirement rules? ..... 30*

*Question 2.4: Are there survivor benefits? Who are the eligible beneficiaries (types of beneficiaries, spouses, economic dependents)? Is there a minimum contribution period? How long do they last? Is it a full benefit or not? ..... 44*

*Question 2.5: Are there benefits design to aid in the event of sickness or work-related accidents? Is there a minimum waiting period for these benefits? Are there specific medical exams to be made? By whom? Are these benefits in the "Pension system"? How much is spent on these benefits (taxes or contribution)? ..... 54*

*Question 2.6: How much of the economic active population (proportion) receives early retirement pension, invalidity and survivors (or accident benefits, if possible)? ..... 62*

*Question 2.7: Are there specific pension systems for the public sector (or for specific jobs, like judges, politics, military – if there is or there is not, numbers are not necessary)? Is there one system per country or per public organization (states, provinces, cities)? ..... 65*

*Question 2.8: Is there a supplementary pension system in these countries? Is it optional? Is there public financing, private or both? ..... 68*

*Question 2.9: Are there any social assistance benefits to old people or other vulnerable groups? Can these benefits be stacked with pensions? ..... 69*

### **Topic 3: Financing structure ..... 72**

*Question 3.1: How are social security revenues composed? Does the employee/employer/Government contribute? What does happen if some of these participants do not pay (if possible)? ..... 72*

*Question 3.2: How are pension resources, assets and budget managed? Is there a specific pension fund? Are there minimum standards to be reached by managers (different rules to public and private funds)? How are the managers chosen? How are these resources monitored or supervised? ..... 74*

*Question 3.3: Are there special rules for small companies or self-employed people? ..... 76*

*Question 3.4: How does the pension system impact on the tax burden? Amount of contribution versus amount spent on pensions. .... 77*

#### **Topic 4: Financial and actuarial soundness ..... 78**

*Question 4.1: How does the value of benefits vary in time? Is it indexed by inflation? Set out any differences between minimum pension and assistance benefits. How are benefits calculated (life expectancy-based)? ..... 78*

*Question 4.2: What are the social security revenues and expenditures for the past 5 years? ..... 80*

*Question 4.3: How are the mathematical reserves being recorded/monitored? Are there individual accounts (notional account)? What are the variables used? ..... 82*

*Question 4.4: How are the social security revenue exemptions being accounted? ..... 83*

*Question 4.5: How does the country monitor the social security system health? What is the role of the EU? What indicators or reports are used? ..... 84*

*Question 4.6: Is there interference from the Judiciary or from other organizations on the granting of benefits? ..... 93*

#### **Topic 5: Partial contribution ..... 94**

*Question 5.1: How does the EU operate the financial compensation (portability) between social security systems? ..... 94*

*Question 5.2: Is there financial compensation between different organizations of the same country (federal, states, province, cities)? ..... 97*

*Question 5.3: Is there an informal labor market (part-time workers, women and unemployed)? To which benefits would these workers be eligible? Why are they in the informal labour market? If they receive any pension benefit, how are these benefits financed? Describe the credit systems. .... 98*

**Topic 6: Pension reforms** ..... 102

*Question 6.1: What were the most important pension reforms made by the selected countries in the last 10 years? Was there a transition period? What was the international pressure part on these reforms? Were the benefits reduced in value, cut or frozen? How did the Judiciary react to these reforms?.....* 102

*Question 6.2: How did the reforms try to adjust the pension system to changes in life expectancy? .....* 108

**Topic 7: Adopting indicators to evaluate pensions policy** ..... 109

*Question 7.1: Considering that any pension indicators would need to compare the pension system of Brazil to that of other OECD countries, what changes would need to be made to EU pension indicators? What could be the source of information (i.e. datasets) for OECD countries? Are there any adaptations in the measures that might be necessary or recommended? .....* 109

*Question 7.2: Give a critical analysis of the pension policy monitoring system and indicators used by the European Union, including data reliability or validity problems, measurement errors, the practices adopted (e.g. major political problems to define indicators or parameters, procedure difficulties, possible conflict between adequacy and sustainability indicators) or even the system as a whole (e.g., sufficiency or completeness of indicators to measure adequacy and sustainability, or even other focuses of analysis)? .....* 114

**References\Further reading** ..... 109

## Introduction

As a result of discussions held on the 9<sup>th</sup> and 10<sup>th</sup> June 2014 in Brasilia with officials from the Tribunal de Contas des Uniao, it was agreed that the four selected European Union countries would be Portugal, Greece, Poland and Hungary.

While there are a number of other pension models that could have been looked at, these four countries were selected on the basis of the following principles:

1. They all spend **more than the EU average** level of pension spending as a percentage of GDP, and therefore face financial pressures to reform.
2. They all had initially **Bismarkian type pay-as-you-go defined benefit** pension systems similar to the one in Brazil.
3. They have all enacted **considerable reforms** in recent years.
4. While two countries were severely affected by the recent **economic crisis**, and carried out significant fiscal consolidation (including by modifying their pension systems), Poland and Hungary were much less affected but still opted to reform.
5. These countries include **examples of various reforms**, ranging from simple parametric changes, the introduction of a notionally defined contribution system, the establishment of a mandatory private pension contribution, the renationalisation of the latter and the adoption of automatic stabilisers.

Besides looking at these four countries, the report will also outline the **social policy coordination process** adopted by the European Commission and EU Member States, including joint exercises to project future spending on pensions and developments in pension adequacy.

## Topic 1: Economic and demographic structure

**Main question: What are the most important macroeconomic indicators that allow us to compare Brazil to EU countries?**

*Question 1.1: What is the age structure of the selected countries? What is the life expectancy at the age of 65? What is the dependence ratio? What is the average age of the population? Describe the birth rate.*

Between them, the four countries had in 2013 a population of 70 million, or 14% of the EU. They have seen different long term population growth rates, with Hungary having a slightly lower population compared to 1960, and Portugal, Greece and Poland seeing increases of 19%, 30% and 33% respectively, against an EU average of 25%). However since 2000, they all had much lower growth than the EU average.

Table 1: Population by age

| <i>Less than 15 years of age</i>    |            |            |            |            |            |            |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                                     | 1960       | 1980       | 2000       | 2010       | 2012       | 2013       |
| <b>Greece</b>                       | 2,057,585  | 2,212,556  | 1,694,556  | 1,637,495  | 1,629,720  | 1,622,022  |
| <b>Hungary</b>                      | 2,529,453  | 2,341,173  | 1,729,248  | 1,476,856  | 1,440,290  | 1,430,865  |
| <b>Poland</b>                       | 9,798,300  | 8,549,596  | 7,581,925  | 5,782,777  | 5,818,977  | 5,796,614  |
| <b>Portugal</b>                     | 2,592,890  | 2,534,050  | 1,691,266  | 1,617,993  | 1,572,900  | 1,550,201  |
| <i>Aged between 15 and 64 years</i> |            |            |            |            |            |            |
|                                     | 1960       | 1980       | 2000       | 2010       | 2012       | 2013       |
| <b>Greece</b>                       | 5,466,683  | 6,114,866  | 7,413,580  | 7,431,963  | 7,302,140  | 7,214,352  |
| <b>Hungary</b>                      | 6,541,330  | 6,918,844  | 6,961,322  | 6,873,985  | 6,815,721  | 6,776,258  |
| <b>Poland</b>                       | 17,976,000 | 23,253,504 | 26,037,307 | 27,223,082 | 27,394,455 | 27,248,972 |
| <b>Portugal</b>                     | 5,543,730  | 6,094,040  | 6,914,880  | 7,025,090  | 6,961,852  | 6,904,482  |
| <i>Aged 65 years and more</i>       |            |            |            |            |            |            |
|                                     | 1960       | 1980       | 2000       | 2010       | 2012       | 2013       |
| <b>Greece</b>                       | 776,131    | 1,256,762  | 1,795,621  | 2,114,058  | 2,191,174  | 2,226,134  |
| <b>Hungary</b>                      | 890,261    | 1,449,446  | 1,531,074  | 1,663,483  | 1,675,914  | 1,701,675  |
| <b>Poland</b>                       | 1,705,600  | 3,610,334  | 4,644,071  | 5,161,470  | 5,325,015  | 5,487,713  |
| <b>Portugal</b>                     | 689,420    | 1,085,480  | 1,642,876  | 1,930,396  | 2,007,646  | 2,032,606  |

Source: Eurostat

Table 1 provides information on the population by broad age group in the four countries since 1960. Two trends are immediately evident. Those aged less than 15 years have declined very sharply in the last fifty years. On the other hand, those aged above 65 years have increased quite substantially. In all countries except for Poland, in 2013 there were more people aged above 65 years than there were people aged below 15 years. This is very different to the situation in 1980, when there were twice as many young persons than there were elderly.

Another interesting feature is the fact that the proportion of women in the population's age structure differs (see Table 2). Women live longer than men, though in Portugal and Greece, over time the share of men in the older age bracket appears to be rising.

Table 2: Proportion of women (%) in population by age

| <i>Less than 15 years of age</i> |      |      |      |      |      |      |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                  | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>                    | 48.5 | 48.4 | 48.4 | 49.0 | 48.9 | 48.8 |
| <b>Hungary</b>                   | 49.0 | 48.5 | 48.8 | 48.7 | 48.7 | 48.7 |
| <b>Poland</b>                    | 48.9 | 48.8 | 48.8 | 48.7 | 48.7 | 48.7 |
| <b>Portugal</b>                  | 49.2 | 49.0 | 48.6 | 48.8 | 48.8 | 48.8 |

| <i>Aged between 15 and 64 years</i> |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                                     | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>                       | 51.8 | 51.0 | 49.8 | 50.0 | 50.1 | 50.2 |
| <b>Hungary</b>                      | 52.0 | 50.9 | 51.0 | 50.7 | 50.6 | 50.6 |
| <b>Poland</b>                       | 52.3 | 50.6 | 50.4 | 50.3 | 50.2 | 50.2 |
| <b>Portugal</b>                     | 52.5 | 51.7 | 50.9 | 51.1 | 51.2 | 51.3 |

| <i>Aged 65 years and more</i> |      |      |      |      |      |      |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                               | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>                 | 58.8 | 55.4 | 55.3 | 55.8 | 55.7 | 55.7 |
| <b>Hungary</b>                | 58.1 | 59.5 | 62.7 | 63.4 | 63.1 | 62.9 |
| <b>Poland</b>                 | 62.1 | 61.2 | 62.2 | 62.3 | 62.1 | 61.8 |
| <b>Portugal</b>               | 60.5 | 59.7 | 58.4 | 58.5 | 58.6 | 58.6 |

Source: Eurostat

Table 3 sets out the difference in life expectancy between men and women in these four countries. The gap is the highest in Poland (4.5 years) and lowest in Greece (2.9 years).

Table 3: Life expectancy

At the age of 65 (in years)

| <i>Total</i>    |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 16.2 | 17.5 | 19.7 | 19.8 | 19.6 |
| <i>Hungary</i>  | 13.2 | 13.3 | 15.1 | 16.5 | 16.6 | 16.5 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 15.8 | 17.6 | 17.9 | 17.9 |
| <i>Portugal</i> | 13.6 | 14.7 | 17.4 | 19.3 | 19.9 | 19.6 |

| <i>Men</i>      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 15.2 | 16.2 | 18.2 | 18.2 | 18.1 |
| <i>Hungary</i>  | 12.3 | 11.6 | 13.0 | 14.1 | 14.3 | 14.3 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 13.5 | 15.1 | 15.4 | 15.4 |
| <i>Portugal</i> | 12.3 | 13.1 | 15.4 | 17.2 | 17.8 | 17.6 |

| <i>Women</i>    |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 17.0 | 18.7 | 20.9 | 21.2 | 21.0 |
| <i>Hungary</i>  | 13.9 | 14.7 | 16.7 | 18.2 | 18.3 | 18.1 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 17.5 | 19.5 | 19.9 | 19.9 |
| <i>Portugal</i> | 14.5 | 16.1 | 19.1 | 21.0 | 21.6 | 21.3 |

At birth (in years)

| <i>Total</i>    |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 75.3 | 78.2 | 80.6 | 80.8 | 80.7 |
| <i>Hungary</i>  | 68.1 | 69.1 | 71.9 | 74.7 | 75.1 | 75.3 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 73.8 | 76.4 | 76.9 | 76.9 |
| <i>Portugal</i> | 64.0 | 71.5 | 76.8 | 80.1 | 80.7 | 80.6 |

| <i>Men</i>      |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 73.0 | 75.5 | 78.0 | 78.0 | 78.0 |
| <i>Hungary</i>  | 65.9 | 65.5 | 67.5 | 70.7 | 71.2 | 71.6 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 69.6 | 72.1 | 72.6 | 72.7 |
| <i>Portugal</i> | 61.1 | 67.9 | 73.3 | 76.8 | 77.3 | 77.3 |

| <i>Women</i>    |      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
| <i>Greece</i>   | :    | 77.5 | 80.9 | 83.3 | 83.6 | 83.4 |
| <i>Hungary</i>  | 70.2 | 72.8 | 76.2 | 78.6 | 78.7 | 78.7 |
| <i>Poland</i>   | :    | :    | 78.0 | 80.7 | 81.1 | 81.1 |
| <i>Portugal</i> | 66.7 | 74.9 | 80.4 | 83.2 | 83.8 | 83.6 |

Source: Eurostat

Looking more broadly, two countries, Portugal and Greece have either a higher or the same life expectancy at 65 as the EU average (17.7 for men and 21.1 for women). On the other hand, life expectancy in Poland and Hungary lags behind that in the EU. In all countries, however, there has been a very rapid increase in longevity; particularly since 2000. In terms of projections, by 2060, life expectancy at 65 for men is expected to be 23, 21, 21 and 22 for Greece, Hungary, Poland and Portugal (25 for women in all countries). Hungary and Poland face the sharpest increase, higher than the EU average (5 years).

The countries being studied have a fertility rate below the EU average (1.58) and below the rate which would keep the population constant. This situation has developed since 1980 (Table 4), and projections suggest fertility rates will improve marginally (by 0.1) by 2050.

**Table 4: Total fertility rate (in number of children)**

|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 2.23 | 2.23 | 1.27 | 1.51 | 1.58 | 1.34 |
| <b>Hungary</b>  | 2.02 | 1.91 | 1.32 | 1.25 | 1.39 | 1.34 |
| <b>Poland</b>   | :    | :    | 1.37 | 1.38 | 1.26 | 1.30 |
| <b>Portugal</b> | 3.16 | 2.25 | 1.55 | 1.39 | 1.30 | 1.28 |

Source: Eurostat

Greece and Portugal have a higher old age dependency ratio than the EU average (which in 2013 stood at 27.5%), Hungary is slightly below while Poland has relatively younger population structure at present (see Table 5). This reflects the fact that the decline in fertility occurred earlier in the Mediterranean countries.

**Table 5: Old age dependency ratio (those aged 65 and above divided by those aged 15 to 64 years)**

|                 | 1960  | 1980  | 2000  | 2010  | 2012  | 2013  |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Greece</b>   | 14.2% | 20.6% | 24.2% | 28.4% | 30.0% | 30.9% |
| <b>Hungary</b>  | 13.6% | 20.9% | 22.0% | 24.2% | 24.6% | 25.1% |
| <b>Poland</b>   | 9.5%  | 15.5% | 17.8% | 19.0% | 19.4% | 20.1% |
| <b>Portugal</b> | 12.4% | 17.8% | 23.8% | 27.5% | 28.8% | 29.4% |

Source: Eurostat

In terms of projections, by 2060 the old age dependency ratio is expected to rise to 62%, 63%, 71% and 62% for Greece, Hungary, Poland and Portugal, respectively. The EU average will be 58%. So by 2060, all of these countries will be older than average.

Similar trends emerge when looking at Table 6 which shows data on the median age of the population in these four countries. Note that the median age in the whole of the EU is 41.9 years. There has been a dramatic ageing of the population in Portugal.

Table 6: Median age of the population (in years)

|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 31.2 | 34.0 | 38.1 | 41.1 | 42.0 | 42.4 |
| <b>Hungary</b>  | 32.0 | 34.3 | 38.5 | 39.8 | 40.8 | 41.1 |
| <b>Poland</b>   | 26.4 | 29.4 | 35.1 | 37.7 | 38.4 | 38.7 |
| <b>Portugal</b> | 27.8 | 30.4 | 37.5 | 41.2 | 42.1 | 42.6 |

Source: Eurostat

Another demographic factor to consider is migration. Since the crisis, there has been significant net migration out of most of these countries. For instance, just in 2013, Greece lost 0.5% of its population while Portugal lost 0.3%. Before the crisis, these countries had substantial net inward migration. The population projections used to derive the old age dependency ratios above assume that this trend is reversed and that all countries, except Poland, start getting an increase of 0.3% of their population in net inward migration.

*Question 1.2: What is their average level of education/income/occupation (most recent)? Measure of labor participation (by gender), number of people working, types of work (full-time or part-time), inequality of income, Gini coefficient, the highest degree obtained (or years of study).*

Labour participation rates differ significantly across these countries (see Table 7). Portugal's labour participation rate is above the EU average of 71.9%, while that in Hungary is significantly below. The key differences are to found among participation rates among women, with Greece having a participation rate of 58% against 70% in Portugal. Participation rates have been increasing in all countries.

Table 7: Labour participation rate (%) – ages 15 to 64

| <i>Total</i>    |             |             |             |             |             |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                 | <b>1990</b> | <b>2000</b> | <b>2010</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>   | 59.1        | 63.9        | 68.2        | 67.9        | 68.0        |
| <b>Hungary</b>  | :           | 59.9        | 62.4        | 64.3        | 65.1        |
| <b>Poland</b>   | :           | 66.1        | 65.3        | 66.5        | 67.0        |
| <b>Portugal</b> | 68.8        | 71.1        | 74.0        | 73.9        | 73.6        |

| <i>Men</i>      |             |             |             |             |             |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                 | <b>1990</b> | <b>2000</b> | <b>2010</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>   | 76.8        | 77.6        | 78.9        | 77.4        | 77.4        |
| <b>Hungary</b>  | :           | 67.6        | 68.3        | 70.5        | 71.7        |
| <b>Poland</b>   | :           | 71.8        | 72.1        | 73.3        | 73.9        |
| <b>Portugal</b> | 81.4        | 78.7        | 78.2        | 77.9        | 77.1        |

| <i>Women</i>    |             |             |             |             |             |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                 | <b>1990</b> | <b>2000</b> | <b>2010</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>   | 42.6        | 50.6        | 57.6        | 58.4        | 58.5        |
| <b>Hungary</b>  | :           | 52.5        | 56.7        | 58.3        | 58.8        |
| <b>Poland</b>   | :           | 60.5        | 58.5        | 59.7        | 60.1        |
| <b>Portugal</b> | 57.1        | 63.7        | 69.9        | 70.1        | 70.2        |

Source: Eurostat

By contrast, as shown in Table 8, employment rates have fallen significantly in recent years in Portugal and Greece as a result of the sovereign debt crisis. All countries have employment rates below the EU average of 64%, but in Poland and Hungary the performance of the labour market in recent years has been better than in the rest of Europe.

Table 8: Employment rate (%) – ages 15 to 64

| <i>Total</i>    |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>   | 54.8 | 56.6 | 59.6 | 51.3 | 49.3 |
| <b>Hungary</b>  | :    | 55.9 | 55.4 | 57.2 | 58.4 |
| <b>Poland</b>   | :    | 55.1 | 58.9 | 59.7 | 60.0 |
| <b>Portugal</b> | 65.5 | 68.2 | 65.6 | 61.8 | 61.1 |

| <i>Men</i>      |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>   | 73.4 | 71.7 | 70.9 | 60.6 | 58.4 |
| <b>Hungary</b>  | :    | 62.7 | 60.4 | 62.5 | 64.3 |
| <b>Poland</b>   | :    | 61.2 | 65.3 | 66.3 | 66.6 |
| <b>Portugal</b> | 78.6 | 76.2 | 70.1 | 64.9 | 64.0 |

| <i>Women</i>    |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <b>Greece</b>   | 37.5 | 41.8 | 48.1 | 41.9 | 40.1 |
| <b>Hungary</b>  | :    | 49.4 | 50.6 | 52.1 | 52.8 |
| <b>Poland</b>   | :    | 49.3 | 52.6 | 53.1 | 53.4 |
| <b>Portugal</b> | 53.3 | 60.5 | 61.1 | 58.7 | 58.2 |

Source: Eurostat

Looking forwards, the European Commission forecasts that the participation rate in Greece should improve by 4 percentage points by 2060, and by 4.7 percentage points in Hungary. Portugal and Poland are expected to have much smaller increases, 2.6% and 1.4% respectively.

The employed population aged 15 to 64 in these countries totals 27 million, or 12.7% of the EU total. Of these, 5 million are self-employed. The highest rate is in Greece, where nearly a third of those employed are self-employed. Note that the EU average was 14.4% in 2013.

Table 9: Self-employment rate (%) – ages 15 to 64

|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 33.6 | 31.4 | 29.6 | 31.4 | 31.9 |
| <b>Hungary</b>  | :    | 14.4 | 11.7 | 10.9 | 10.4 |
| <b>Poland</b>   | :    | 21.8 | 18.7 | 18.4 | 18.1 |
| <b>Portugal</b> | 23.8 | 20.3 | 17.5 | 16.8 | 16.9 |

Source: Eurostat

The proportion of part-time employment in these four countries, though it has been increasing over the years, is still below the EU average (19.5%). Most part-timers (around two-thirds across these countries) are women.

**Table 10: Proportion of the part-time in workforce (%) – ages 15 to 64**

|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 3.6  | 4.4  | 6.2  | 7.6  | 8.2  |
| <b>Hungary</b>  | :    | 3.4  | 5.5  | 6.6  | 6.3  |
| <b>Poland</b>   | :    | 9.3  | 7.7  | 7.2  | 7.1  |
| <b>Portugal</b> | 5.0  | 8.1  | 8.4  | 11.0 | 10.9 |

Source: Eurostat

The Greek workforce seems to be equally divided into three groups of workers – those educated up to lower secondary, those educated up to post-secondary level and graduates. The Portuguese workforce includes a very substantial amount of persons who leave school after lower secondary education. By contrast, most Hungarian and Polish workers leave school after completing post-secondary education.

**Table 11: Education status of the employed (%) – ages 15 to 64**

*Up to lower secondary education (ISCED levels 0-2)*

|                 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 42.2 | 32.5 | 28.6 | 27.2 |
| <b>Hungary</b>  | 17.3 | 11.3 | 10.8 | 10.5 |
| <b>Poland</b>   | 13.6 | 7.2  | 6.5  | 6.0  |
| <b>Portugal</b> | 77.3 | 63.3 | 56.2 | 53.4 |

*Up to post-secondary education (ISCED levels 3-4)*

|                 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 37.9 | 39.7 | 39.8 | 39.3 |
| <b>Hungary</b>  | 65.8 | 64.5 | 63.1 | 63.1 |
| <b>Poland</b>   | 72.6 | 65.6 | 63.9 | 63.0 |
| <b>Portugal</b> | 12.7 | 19.2 | 22.4 | 24.4 |

*Tertiary education (ISCED levels 5-6)*

|                 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 19.9 | 27.8 | 31.6 | 33.5 |
| <b>Hungary</b>  | 16.9 | 24.2 | 26.1 | 26.3 |
| <b>Poland</b>   | 13.9 | 27.2 | 29.5 | 31.0 |
| <b>Portugal</b> | 10.0 | 17.5 | 21.4 | 22.2 |

Source: Eurostat

Estimates of the size of the informal or underground economy in these countries differ. The European Commission<sup>1</sup> estimates that it amounts to 19.4%, 22.5%, 24% and 24.4% in Portugal, Hungary, Greece and Poland, respectively. This compares to 15% across the EU.

As for income inequality, Table 12 shows the Gini coefficient for these four countries. Note that the value for 2012 for the EU average was 30.6.

Table 12: Gini coefficient (value 0 to 100)

|                 | <b>2000</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Greece</b>   | 33          | 32.9        | 33.5        | 34.3        |
| <b>Hungary</b>  | 26          | 24.1        | 26.8        | 26.9        |
| <b>Poland</b>   | 30          | 31.1        | 31.1        | 30.9        |
| <b>Portugal</b> | 36          | 33.7        | 34.2        | 34.5        |

Source: Eurostat

Table 13 provides information on the median equivalised disposable income of those of working age; adjusted for differences in purchasing power across countries. Note that the value for the EU average is close to €16,000. As can be expected in recent years, income in Greece and Portugal has declined. On the other hand, Poland and Hungary continue to converge towards the EU average, but remain relatively poorer than the other two nations.

Table 13: Median equivalised disposable income of those aged 15 to 64 (euros adjusted for purchasing power differences)

|                 | <b>2000</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Greece</b>   | 9,383       | 13,413      | 12,088      | 10,010      |
| <b>Hungary</b>  | :           | 6,856       | 7,189       | 7,561       |
| <b>Poland</b>   | :           | 7,815       | 8,426       | 8,822       |
| <b>Portugal</b> | 8,309       | 10,316      | 10,139      | 9,887       |

Source: Eurostat

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf)

*Question 1.3: What were their GDP per capita (or GNP) (adapted over prices) over the past 10 years?*

Tables 14 and 15 set out the trend in GDP per capita in the four countries under study. Note that the European average amounted in 2013 to €25,500 (up from €19,000 in 2000 and €25,000 in 2008). Greece is the country with the highest relative income but it has seen a large deterioration since the crisis. On the other hand, Poland and Hungary have seen very spectacular improvements since they joined the European Union.

**Table 14: GDP per capita in Euros (thousands)**

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 12.6 | 13.4 | 14.3 | 15.6 | 16.8 | 17.4 | 18.7 | 20.0 | 20.8 | 20.7 | 19.9 | 18.7 | 17.4 |
| <b>Hungary</b>  | 4.9  | 5.8  | 6.9  | 7.3  | 8.1  | 8.8  | 8.9  | 9.9  | 10.5 | 9.1  | 9.6  | 9.9  | 9.8  |
| <b>Poland</b>   | 4.9  | 5.6  | 5.5  | 5.0  | 5.3  | 6.4  | 7.1  | 8.2  | 9.5  | 8.1  | 9.2  | 9.6  | 9.9  |
| <b>Portugal</b> | 12.5 | 13.1 | 13.6 | 13.7 | 14.2 | 14.6 | 15.2 | 16.0 | 16.2 | 15.9 | 16.3 | 16.1 | 15.6 |

Source: Eurostat

**Table 15: GDP per capita in purchasing power parity (thousands)**

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 16.0 | 17.1 | 18.4 | 19.2 | 20.3 | 20.4 | 21.8 | 22.6 | 23.2 | 22.3 | 21.6 | 20.3 | 19.5 |
| <b>Hungary</b>  | 10.3 | 11.5 | 12.5 | 12.9 | 13.6 | 14.2 | 14.9 | 15.3 | 15.9 | 15.3 | 16.1 | 16.9 | 17.0 |
| <b>Poland</b>   | 9.2  | 9.4  | 9.9  | 10.1 | 10.9 | 11.5 | 12.3 | 13.6 | 14.1 | 14.2 | 15.4 | 16.4 | 17.1 |
| <b>Portugal</b> | 15.4 | 15.9 | 16.3 | 16.4 | 16.7 | 17.9 | 18.7 | 19.6 | 19.5 | 18.8 | 19.6 | 19.3 | 19.4 |

Source: Eurostat

In terms of projections, the Ageing Report 2012 of the Commission had forecast that over the period to 2060 GDP per capita in Greece would improve on average by 0.9% while that in Portugal would improve by 1.3%. Since the EU average was assumed to be 1.4%, this meant that these countries would lose relative ground. By contrast Hungary's relative position would remain unchanged as it was forecast to have 1.4% average growth. Poland, on the other hand, should catch up significantly as it was deemed to be able to grow by 1.8% per annum on average.

*Question 1.4: What is their inflation/unemployment rate (last 5 years)? Describe the relationship between unemployment and education (unemployment levels on each education level).*

Table 16 shows the inflation rate observed since 2000 in these four countries. Historically inflation has been higher in these countries than in the rest of Europe. Inflation has however slowed down considerably in recent years, particularly in Poland and Hungary. More recently (May 2014), there have been negative inflation in Greece and Portugal, 0% inflation in Hungary and just 0.3% in Poland.

Table 16: Inflation (%)

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 2.9  | 3.7  | 3.9  | 3.4  | 3.0  | 3.5  | 3.3  | 3.0  | 4.2  | 1.3  | 4.7  | 3.1  | 1.0  | -0.9 |
| <b>Hungary</b>  | 10.0 | 9.1  | 5.2  | 4.7  | 6.8  | 3.5  | 4.0  | 7.9  | 6.0  | 4.0  | 4.7  | 3.9  | 5.7  | 1.7  |
| <b>Poland</b>   | 10.1 | 5.3  | 1.9  | 0.7  | 3.6  | 2.2  | 1.3  | 2.6  | 4.2  | 4.0  | 2.7  | 3.9  | 3.7  | 0.8  |
| <b>Portugal</b> | 2.8  | 4.4  | 3.7  | 3.3  | 2.5  | 2.1  | 3.0  | 2.4  | 2.7  | -0.9 | 1.4  | 3.6  | 2.8  | 0.4  |

Source: Eurostat

As regards unemployment, with the exception of Poland, there has been a rapid increase, particularly in Portugal, who moved from being a low unemployment economy to having a rate which is higher than the EU average. The opposite trend was observed in Poland.

Table 17: Unemployment rate (%)

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 11.5 | 10.6 | 10.1 | 9.5  | 10.4 | 10.0 | 9.0  | 8.4  | 7.8  | 9.6  | 12.7 | 17.9 | 24.5 | 27.5 |
| <b>Hungary</b>  | 6.6  | 5.7  | 5.6  | 5.8  | 5.9  | 7.2  | 7.5  | 7.4  | 7.9  | 10.1 | 11.2 | 11.0 | 11.0 | 10.3 |
| <b>Poland</b>   | 16.6 | 18.7 | 20.2 | 19.7 | 19.4 | 18.0 | 14.0 | 9.7  | 7.2  | 8.3  | 9.7  | 9.8  | 10.2 | 10.5 |
| <b>Portugal</b> | 4.0  | 4.1  | 4.8  | 6.5  | 6.7  | 8.1  | 8.1  | 8.5  | 8.1  | 10.0 | 11.4 | 13.4 | 16.4 | 17.0 |

Source: Eurostat

The data in Table 18 shows very clearly that the increase in unemployment in recent years has affected more those with a lower level of education.

Table 18: Unemployment rates (%) by education status – ages 15 to 64

| <i>Up to lower secondary education (ISCED levels 0-2)</i> |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>   | 9.7         | 12.9        | 18.5        | 26.4        | 30.1        |
| <b>Hungary</b>  | 23.4        | 25.3        | 24.9        | 24.9        | 24.2        |
| <b>Poland</b>   | 15.4        | 18.3        | 19.1        | 20.3        | 21.3        |
| <b>Portugal</b>   | 11.0        | 12.5        | 14.6        | 17.5        | 18.4        |

| <i>Up to post-secondary education (ISCED levels 3-4)</i> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>  | 11.0        | 14.5        | 20.1        | 27.5        | 30.9        |
| <b>Hungary</b>   | 9.4         | 10.6        | 10.6        | 10.7        | 10.0        |
| <b>Poland</b>  | 8.8         | 10.6        | 10.5        | 11.0        | 11.5        |
| <b>Portugal</b>  | 9.7         | 11.4        | 13.4        | 17.7        | 17.3        |

| <i>Tertiary education (ISCED levels 5-6)</i> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|  | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>2012</b> | <b>2013</b> |
| <b>Greece</b>                                | 7.4         | 9.8         | 14.0        | 18.2        | 20.3        |
| <b>Hungary</b>                               | 4.0         | 4.7         | 4.5         | 4.5         | 4.1         |
| <b>Poland</b>                                | 4.4         | 5.0         | 5.3         | 5.7         | 5.7         |
| <b>Portugal</b>                              | 6.5         | 7.2         | 9.3         | 12.0        | 13.1        |

Source: Eurostat

*Question 1.5: Is the pension system considered adequate or inadequate in the country? By which standards? Specific indicators (used since 2001), average pension vs average income, pension and poverty, theoretical replacement rate.*

While recognised as one of the major objectives of pension policy, the EU has not adopted a formal definition of pension adequacy. However, specific indicators have been used since 2001 to monitor the relative generosity of pensions and their effectiveness to reduce poverty and help individuals maintain their pre-retirement living standards.

Table 19 shows the proportion of the population aged 65 and above who had an income equivalent to less than 60% of median disposable income. Based on this measure each country has set itself national targets to reduce the number of people in poverty or social exclusion, in order to help achieve the EU goal of reducing the numbers in poverty by 20 million by 2020.<sup>2</sup> Greece and Hungary have made a target of 450,000 each, while Portugal made a more conservative target of a 200,000 reduction. Poland wants to have a 1.5 million reduction. While the EU has set itself a quantified objective of reducing poverty, it has never defined what an acceptable proportion of poverty is. The only real way to compare countries is to look at those with the lowest pensioner poverty rates or else compare the country with the EU average. In 2013 the latter amounted to 14.5%. It is interesting to note that in Greece and Portugal, despite the crisis, pensioner poverty has been on a steady decline. This reflects the fact that disposable income fell significantly in these countries, while pension incomes remained stable.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf)

Table 19: Pensioner poverty rate (%) – proportion of 65+ with an income less than 60% of median disposable income

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 31.0 | 33.0 | :    | 29.4 | 28.2 | 27.9 | 25.6 | 22.9 | 22.3 | 21.4 | 21.3 | 23.6 | 17.2 |
| <b>Hungary</b>  | 8.0  | 12.0 | 8.0  | 10.0 | :    | 6.5  | 9.4  | 6.1  | 4.3  | 4.6  | 4.1  | 4.5  | 6.0  |
| <b>Poland</b>   | 8.0  | 7.0  | :    | :    | :    | 7.3  | 7.8  | 7.8  | 11.7 | 14.4 | 14.2 | 14.7 | 14.0 |
| <b>Portugal</b> | 33.0 | 30.0 | :    | :    | 28.9 | 27.6 | 26.1 | 25.5 | 22.3 | 20.1 | 21.0 | 20.0 | 17.4 |

Source: Eurostat

Another indicator that has been adopted by the European Commission to monitor pension adequacy is the aggregate replacement rate. This compares the median pension of those aged 65 to 74 with the median income of workers aged 50 to 59. The choice of the age brackets is meant to reflect the income of new retirees on the one hand and the wages of workers approaching retirement on the other. The EU average in 2012 stood at 54%. In all of these countries, bar Greece, the aggregate replacement ratio is above the EU average. This suggests that for the average person the pension system delivers quite a good replacement of former income.

Table 20: Aggregate replacement rate (%): ratio of median pension of those aged 65 to 74 to median income of workers aged 50 to 59 years

|                 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 48   | 50   | 49   | 49   | 40   | 41   | 41   | 42   | 45   | 52   |
| <b>Hungary</b>  | :    | :    | 61   | 54   | 58   | 61   | 62   | 60   | 59   | 58   |
| <b>Poland</b>   | :    | :    | 58   | 59   | 58   | 56   | 56   | 57   | 55   | 58   |
| <b>Portugal</b> | :    | 53   | 60   | 59   | 47   | 51   | 50   | 53   | 56   | 58   |

Source: Eurostat

Finally, EU countries also compare their systems by looking at the replacement rate one would get if he were to have contributed 40 years. Across the EU, this would average 65% of pre-retirement income. These countries presently offer similar rates, with the exception of Greece which has a replacement rate higher than 100%. However note that due to reforms, this is expected to change dramatically, as cuts of between a quarter and a third are

projected to happen over the next 40 years. Younger workers face very different systems than those currently benefiting pensioners. While relatively speaking future pensioners in Hungary, Portugal and Greece could still manage to get adequate pensions (if they have a full contributory record), those in Poland face replacement rates below the 45% minimum level advocated by the International Labour Organisation. Moreover, the reforms have introduced significant penalties for those without a full contributory record, meaning that even in countries with a relatively good replacement rate on paper, once one considers the effective career, adequacy could have been put significantly at risk.

Table 21: Theoretical replacement rate (%): pension entitlement of someone who contributes for 40 years always on average income

|                 | <b>2010</b> |
|-----------------|-------------|
| <b>Greece</b>   | 109         |
| <b>Hungary</b>  | 60          |
| <b>Poland</b>   | 65          |
| <b>Portugal</b> | 73          |

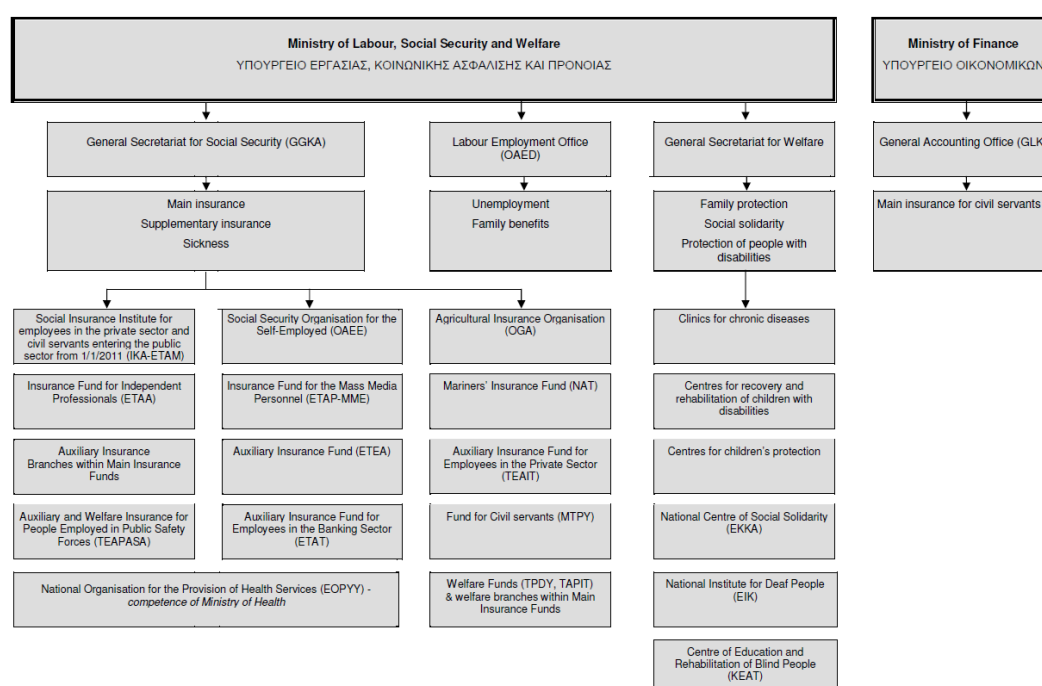
*Source: EU Commission report on pension adequacy (2012)*

## Topic 2: Major social security benefits

**Main question: How does Brazil's pension system compare to EU countries' systems?**

**Question 2.1: What organizational structure do these countries use to grant, pay and control pension benefits? Does the private sector take part?**

### Greece



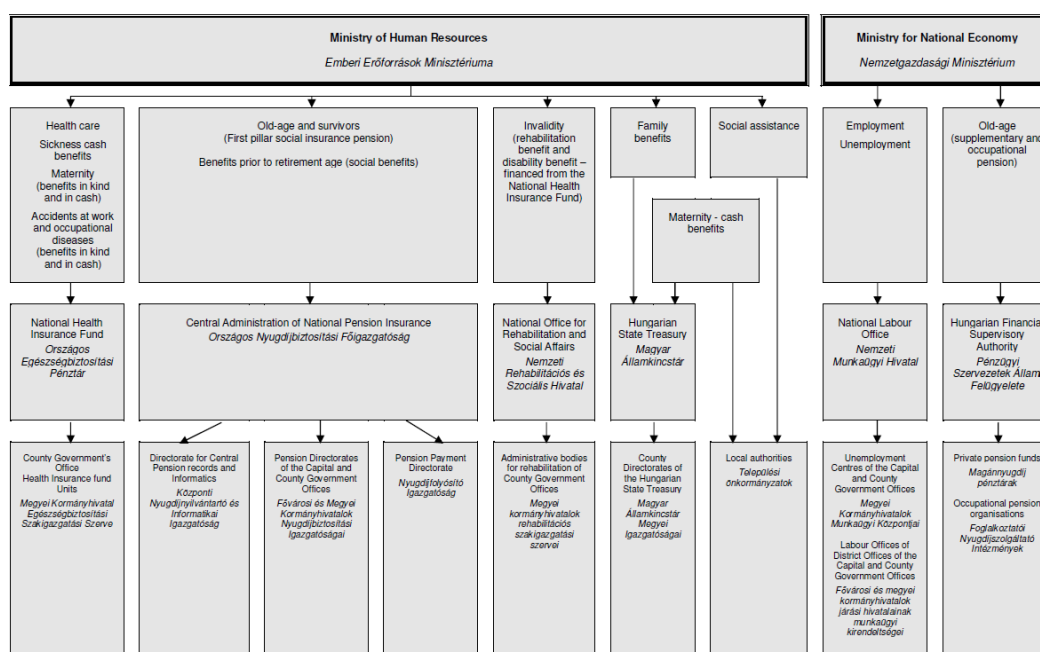
The Greek system<sup>3</sup> is based on a public pay-as-you-go pillar. Social insurance funds are self-governing bodies operating under the auspices of the Ministry of Labour and Social Security (<http://www.ggka.gr>) and managed by representatives of employees, employers and the state in the Social Insurance Institute (<http://www.ika.gr>). Until the late 2000s there was a

<sup>3</sup> For more details see:

[http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCIII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013\\_01/EN/GR-Org-EN.pdf](http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCIII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013_01/EN/GR-Org-EN.pdf)

lot of fragmentation by sector and by occupational categories, resulting in one hundred and thirty separate funds. This was gradually reduced first to thirty and now to just four. There are indications that though most funds have been integrated, there remain significant differences in schemes as applied to different independent professions. Besides this pillar, there are occupational-based auxiliary funds providing supplementary pensions. Government has established a new fund, ETEA, which aims at merging all the different funds, and those funds that do not accept will become occupational private pension funds.

## Hungary



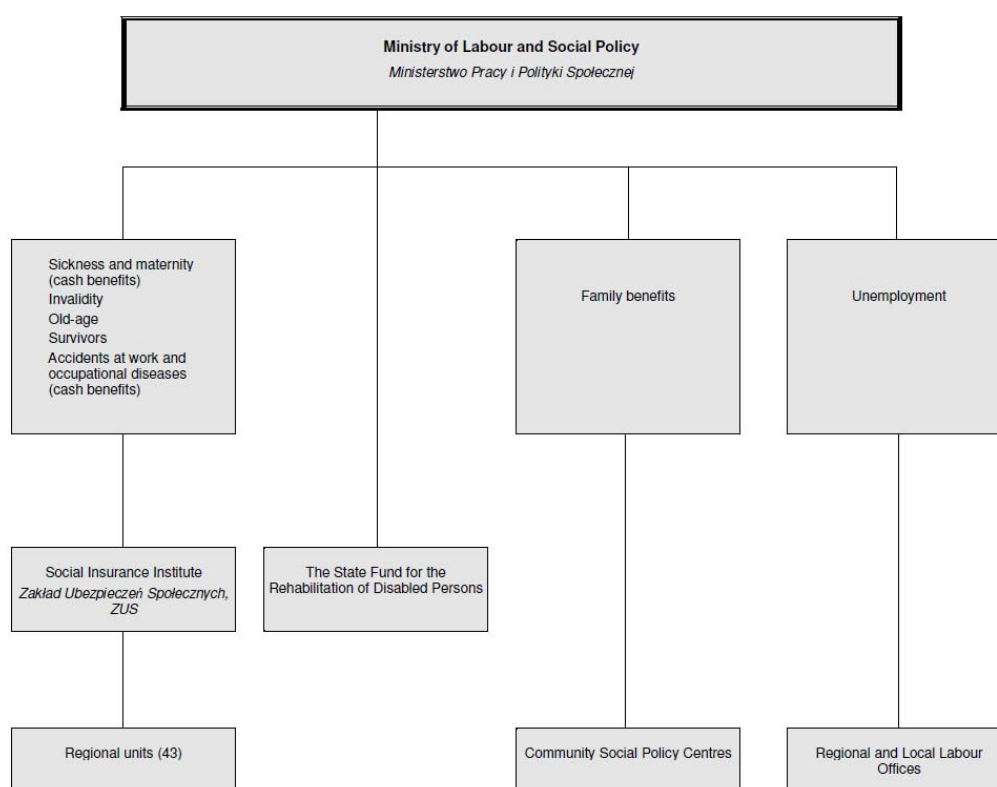
Hungary's social insurance system,<sup>4</sup> defined as pensions and health services (including the statutory work accident system) is supervised by the Ministry of Human Resources (<http://2010-2014.kormany.hu/en/ministry-of-human-resources>). The other benefits; namely unemployment, family support and social assistance; are administered separately under the

<sup>4</sup> For more details see:

[http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCIII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013\\_01/EN/HU-Org-EN.pdf](http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCIII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013_01/EN/HU-Org-EN.pdf)

supervision of the Ministry of Human Resources and the Ministry for National Economy. The administration of social insurance benefits is done through the local branches of the Central Administration of National Pension Insurance (<http://www.onyf.hu>). Prior to 2011, it was mandatory for new workers to contribute to funded private defined contribution schemes but now all social security contributions go to the state system. The private schemes are supervised by the Hungarian Financial Supervisory Authority (<http://www.felugyelet.mnb.hu>).

## Poland



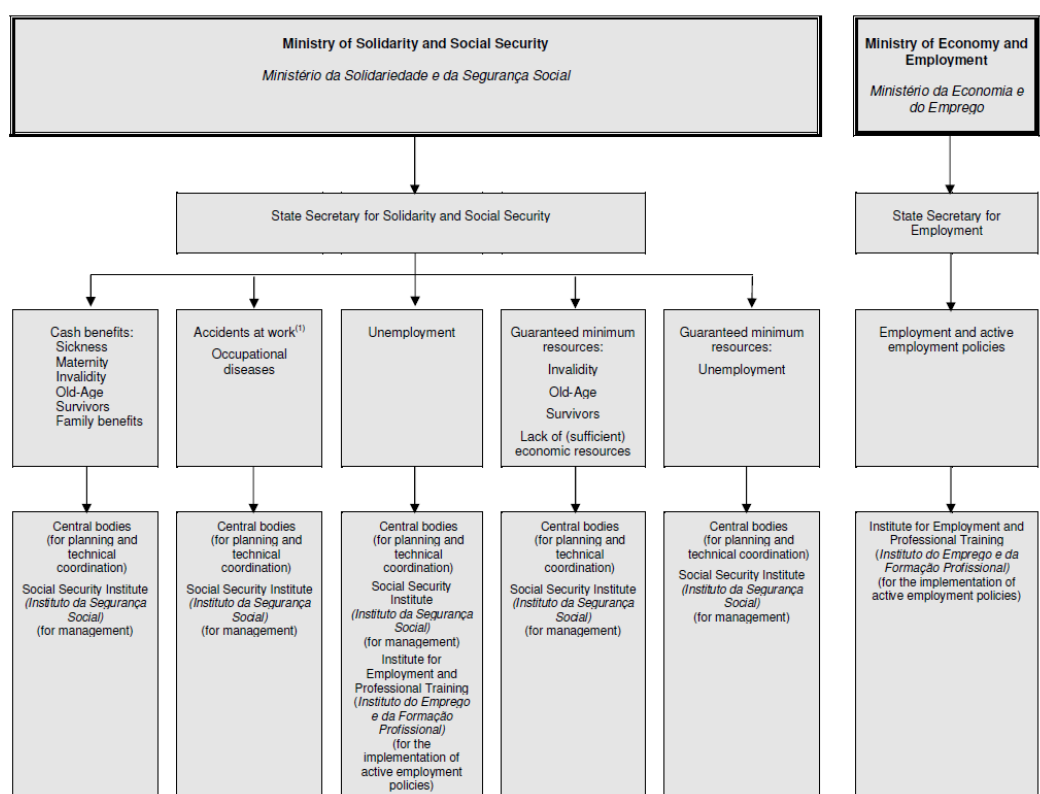
As from 1999, the Polish pension system<sup>5</sup> has two pillars. The first is administered by the Social Insurance Institution (<http://www.zus.pl>), under the guidance of the Ministry of Labour and Social Policy (<http://www.mpips.gov.pl>) while the second pillar is a mandatory fully

<sup>5</sup> For more details see:

[http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013\\_02/EN/PL-Org-EN.pdf](http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013_02/EN/PL-Org-EN.pdf)

funded scheme of open pension funds managed by private investment companies supervised by the Polish Financial Supervision Authority (<http://www.knf.gov.pl>). Note that there is a State Fund for the Rehabilitation of Disabled Persons which looks at access to employment for disabled persons. This is financed separately to other benefits. Family benefits and unemployment insurance also do not fall under the competence of the Social Insurance Institute.

## Portugal



<sup>(1)</sup> Private insurance companies for accidents at work under the supervision of the Ministry of Finance.

In Portugal,<sup>6</sup> the Ministry of Solidarity and Social Security (<http://www.portugal.gov.pt/en/the-ministries/ministry-of-solidarity-and-social-security.aspx>) provides general supervision

<sup>6</sup> For more details see:

[http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013\\_02/EN/PT-Org-EN.pdf](http://www.missoc.org/MISSOC/MISSOCII/MISSOCII/INFORMATIONBASE/COUNTRYSPECIFICDESCS/ORGANISATION/2013_02/EN/PT-Org-EN.pdf)

through the State Secretariat for Solidarity and Social Security. The Social Security Institute (<http://www.seg-social.pt>) manages the social security schemes and acts as final guarantor, but schemes are actually managed by specific institutes. The National Pensions Centre, for instance, manages long term benefits while the National Centre for Protection against Professional Risks is responsible for the treatment of professional diseases and incapacities (though not accident insurance, which is provided by private firms supervised by the Ministry of Finance). The Institute for financial management of social security is responsible for management of all resources of the system.

*Question 2.2: Are social security (pensions) policies defined nationally, by state or province, by the EU or by more than one organisation (overlap)? How does the EU manage and control the countries' systems? Definitions on pension, social security and poverty.*

All EU countries are free to decide who is to be insured under their national legislation which benefits are granted and under what conditions. The EU however provides common rules to protect its citizens' social security rights when moving within Europe (including non-member countries such as Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland).

As part of the Lisbon strategy (2000), EU Member States agreed to the open method of coordination (OMC). Under this intergovernmental method, the Member States are evaluated by one another (peer pressure), with the Commission's role being limited to surveillance. The European Parliament and the Court of Justice play virtually no part.

The open method of coordination takes place in areas which fall within the competence of the Member States, such as employment, social protection, social inclusion, education, youth and training.

It is based principally on:

- jointly identifying and defining objectives to be achieved (adopted by the Council);
- jointly established measuring instruments (statistics, indicators, guidelines);
- benchmarking, i.e. comparison of the Member States' performance and exchange of best practices (monitored by the Commission).

Depending on the areas concerned, the OMC involves so-called "soft law" measures which are binding on the Member States in varying degrees but which never take the form of directives, regulations or decisions. Thus, in the context of the Lisbon strategy, the OMC

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

requires the Member States to draw up national reform plans and to forward them to the Commission.

For more details on the OMC, including its legal basis, see:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10\\_140\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10_140_en.htm)

Another relatively stronger EU process which is increasingly affecting pension policy is the process of the European Semester. This involves the Commission publishing specific recommendations to each Member State based on an assessment of the plan submitted by each Member State for sound public finances and the plan submitted by each Member State setting out policy measures to boost growth and jobs.

For example the 2014 Country Specific Recommendations made to Portugal included the need to “develop a durable solution to ensure the medium-term sustainability of the pensions system by the end of 2014”. The ones for Poland specified “include farmers in the general pension system, starting by speeding up the creation of the system for assessment and recording of farmers' incomes. Phase out the special pension system for miners with a view to integrating them into the general scheme. Underpin the general pension reform by stepping up efforts to promote the employability of older workers to raise exit ages from the labour market”.

For more details on country specific recommendations, see:

[http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)

Within the four countries in question, the general rules of social security are set nationally and supervised centrally, but their implementation tends to occur by means of local branches of social security. Note however that countries who apply for economic and financial assistance from the EU have to conform to the policies specified in an economic adjustment programme. For instance, in its 2014 review of the second economic adjustment programme for Greece, the Commission noted the following:

“Since 2010 substantial progress has been achieved in the reform of the pension system, but important challenges remain. While major steps have been taken to stabilise the system and make it sustainable, there is a clear need for further rationalisation of the social security system. The main pension system remains highly fragmented, relying on increasing financing from state transfer, while pension rules differ greatly across different categories of population. The 2012 reform of supplementary pensions has still to be implemented in full, while the reform of lump-sum pensions also needs to be completed. The authorities have committed to enhance the pension system to ensure its viability and support labour supply and to this end will prepare a draft comprehensive proposal on the main elements of Social Security Funds consolidation and harmonise contribution and benefit payment procedures by June 2014, to be subsequently complemented by an actuarial study of the whole pension system, supporting specific design and parametric improvements. These changes will be legislated to take effect from 1 January 2015.”

Thus in effect countries that need financial assistance tend to lose an element of national sovereignty in setting social security rules.

*Question 2.3: Which pension benefits are currently granted in these countries? Contribution-related pensions? Old-age pensions? Years-of-service-related pensions? How are these benefits defined (requirements and values)? Are there special early or late retirement rules?*

|                         | Greece  | Hungary  | Poland   | Portugal  |
|-------------------------|---|--|--|---|
| <b>Basic Principles</b> | <p>Compulsory social insurance scheme financed by contributions, covering employees and providing earnings-related pensions depending on contributions and the duration of affiliation.</p> <p>Various special schemes for different groups of the self-employed.</p> | <p>Compulsory State pension scheme for the active population financed by contributions with earnings-related benefits depending on contributions and the duration of affiliation.</p> <p>As of 1 January 2012, insured persons pay a 10%-pension contribution to the 1st-pillar Pension Insurance Fund even if they are members of one of the private pension funds.</p> | <p>Compulsory social insurance scheme financed by contributions covering the active population and providing earnings-related pensions depending on contributions and the duration of affiliation.</p> <p>Mixed system composed of a first pillar, financed on a pay-as-you-go basis, and a funded second pillar. Persons born before 1949 are subject to the first pillar system only. Persons born after 1969 are subject to the new, mixed system. Those born between 1949 and 1968 could choose whether to remain in the old or to join the new. Special schemes for policemen, soldiers, prosecutors, judges.</p> | <p>Compulsory social insurance scheme financed by contributions covering the active population with earnings-related pensions depending on registered earnings and the duration of contribution career.</p> |

|                          | Greece   | Hungary   | Poland   | Portugal   |
|--------------------------|--|---|--|--|
| <b>Qualifying period</b> | 15 years of insurance or 4,500 working days for which contributions were paid (both for persons insured before 1/1/1993 and since 1/1/1993). | <p>* 15 years for 'partial pension' without minimum guarantee.</p> <p>* 20 years for 'full pension' with minimum guarantee.</p> | <p>Old-age Pension with guaranteed minimum pension: Men 25 years, women 20 years of contributory and non-contributory periods.</p> <p>Old-age Pension without a guaranteed minimum:<br/>           * Persons born before 1/1/1949: Men 20 years, women 15 years of contributory and non-contributory periods.<br/>           * Persons born since 1/1/1949: No minimum period is required.</p> <p>Partial pension: Men 40 years, women 35 years of contributory and non-contributory periods.</p> <p>Non-contributory periods: during receipt of sickness benefit, nursing benefits, rehabilitation benefits etc. but these shall be limited to one-third of the contribution periods.</p> | Contributions paid or credited for 15 years. It is necessary to prove 120 registered days of pay for each year to be taken into account. |

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

|  | Greece   | Hungary  | Poland   | Portugal                         |
|--|--|--|--|----------------------------------|
| <b>Conditions for drawing full pension</b>       | Period of insurance of 12,000 working days and 62 years of age from 1/1/2013.                              | No concept of "full pension".  | No concept of "full pension".  | Contributions paid for 40 years. |
| <b>Legal retirement age<br/>Standard pension</b> | Men and women: 67 years (if 15 years of insurance).<br>Men and women: 62 years (if 40 years of insurance). | Unisex 62 years of age in 2009. Retirement age is gradually increased (by half a year for every age cohort) since 2010, reaching age 65 in 2022 for those born in 1957 and after. The first persons concerned by this increase are those born in 1952. | Old-age Pension: Women: 60 years. Men: 65 years. Since 1 January 2013 the retirement age gradually increases by one month per three months for every age cohort, until it reaches 67 for both men and women. The first persons concerned by this increase are those born in 1953 (women) and 1949 (men).<br><br>Partial pension: Women: 62 years. Men: 65 years. | 65 years.                        |

|   | Greece  | Hungary  | Poland   | Portugal   |
|---|---|--|--|--|
| <b>Determining factors of benefit value at normal age of retirement</b> | Amount of earnings and number of insured years.<br>Under conditions, specific periods (e.g. studies, strike, apprenticeship, parenthood, military service, imprisonment etc.) for which contributions have been paid retroactively on a voluntary basis.  | Average monthly net income and insurance period. | Persons born before 1/1/1949:<br>* amount of reference wage,<br>* number of insurance years,<br>* basic amount.<br>Persons born since 1/1/1949:<br>* amount of remuneration subject to contributions throughout insurance years,<br>* age of the insured person at time of award of pension and expected lifetime. | * Number of insurance years.<br>* Average monthly earnings during the entire insurance period.<br>* Factor of financial sustainability (related to the average life expectancy evolution). |
| <b>Supplements for dependants (spouse, children, other dependants)</b>  | Persons insured before 1/1/1993:<br>Spouse (under conditions): 1.5 times the wage of an unskilled blue-collar worker per month.<br>Children (under conditions):<br>1st child: 20% of the pension<br>2nd child: 15% of the pension<br>3rd child: 10% of the pension<br>Persons insured since 1/1/1993<br>Spouse: No supplements.<br>Children (under conditions):<br>1st child: 8% of pension<br>2nd child: 10% of pension<br>3rd child: 12% of pension | No supplements.                                  | No supplements.  | No supplements.  |

|  | Greece   | Hungary   | Poland  | Portugal   |
|--|--|---|---|--|
| <b>Calculation method or pension formula</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993: Basic pension: the percentage of the fictive wage taken as a reference varies between 70% and 30% in inverse relationship to earnings.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993: The level of the pension varies according to the number of years insured. Each year corresponds to 2% of pensionable income.</p> | <p>The amount of pension depends on the insurance period and is expressed as a percentage of the revaluated net average monthly income of the individual earned since 1988.</p> <p>* 33% for the first 10 years of insurance period,<br/> * + 2% for each of the insurance years between 11-25,<br/> * + 1% for each of the insurance years between 26-36,<br/> * + 1.5% for each of the insurance years between 36-40,<br/> * + 2% for each of the insurance years after 40 years.</p> | <p>Persons born before 1/1/1949: The amount of the Old-age Pension is calculated according to the following formula:<br/> <math>E = kb \times (wpw \times os \times 1.3\% + wpw \times on \times 0.7\% + 24\%)</math><br/> where:<br/> * kb: "Basic Amount" equal to national average wage minus the social insurance contribution over the previous year.<br/> * wpw: "Reference Wage Coefficient" (shows the relationship, as a percentage, between the individual's average reference wage for the pension calculation period and the national average wage during that period).<br/> * os: periods during which contributions were paid.<br/> * on: periods during which no contributions are paid.</p> <p>Persons born since 1/1/1949: The amount of the old-age pension is calculated as follows: The total pension</p> | <p>Persons insured since 1/1/2002: Monthly amount set up by the product of the reference earnings and the pension constitution rate related to the number of contribution years:<br/> * up to 20 contribution years: <math>pension = 2\% \times N \times REN</math> = number of contribution years<br/> RE = reference earnings.<br/> * more than 20 contribution years: tapering rates varying between 2.3% and 2% are applied to certain RE brackets, which are indexed to the indexing reference of social support and vary between 1.1 and 8 times or more this reference.</p> |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>assets accumulated in the individual's account are divided by the average remaining life expectancy at the age of application for pension.</p> <p>Partial pension:<br/>The amount of partial pension equals 50% of the old-age pension calculated according to the above formula.</p> | <p>Persons insured before 31/12/2001 and whose pension begins before or on 31/12/2016:<br/>Monthly amount set according to the proportional implementation of the calculation rules applying to the contribution period until 31/12/2006 and the rules in force since 1/1/2007.</p> <p>Persons insured before 31/12/2001 and whose pension will begin as of 1/1/2017:<br/>Monthly amount set according to the proportional implementation of the calculation rules applying to the contribution period until 31/12/2001 and the rules applying to the contribution period since 1/1/2002.</p> <p>The factor of</p> |
|--|--|--|--|--|

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | financial sustainability (related to the average life expectancy evolution) is applied to the amount of the pension calculated above, corresponding to the year on which the pension started. The factor of financial sustainability results from the relation between the average life expectancy in 2006 and the one of the year preceding the claim for pension. |
|--|--|--|--|---|

|  | Greece  | Hungary   | Poland   | Portugal  |
|--|---|---|--|---|
| <b>Reference earnings or calculation basis</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993: Wage assumed for each of 28 insurance categories, corresponding to average gross earnings in the 5 best years during the last 10 years before retirement (the insurance categories set a ceiling above which the average gross wage of the 5 years is not taken into account for calculating the pension). The wages which are taken into account are adjusted according to the annual increase rates of the pensions. These rates are set by the State.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993: The wages of the last 5 years before retirement are taken into account for calculating the pension.</p> | <p>Average monthly income of the individual since 1988.</p> | <p>Persons born before 1/1/1949: Reference wage (S) either average wage over 10 consecutive years selected from among the previous 20 years, or the best 20 years of any insurance period. Ceiling: 250% of the national average wage.</p> <p>Persons born since 1/1/1949: Accumulated capital from contributions. Note that accumulated contributions earn a notional interest set by Government.</p> | <p>Reference earnings: average monthly wages of all contribution years for a period limited to 40 years. In case of a longer period, the 40 highest wages are taken into account.</p> <p><math>E/N \times 14</math></p> <p>E = sum of all earnings</p> <p>N = number of years.</p> <p>Earnings taken into account for calculation are adjusted according to the consumer price index (excluding housing). This rule does not apply to earnings registered between 1/1/2002 and 31/12/2011; in this case there is an</p> |

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  |  | actualisation to the index obtained by weighting 75% of the consumer price index (excluding housing) and 25% of the improvement wage index. The actualisation index cannot exceed the consumer price index (excluding housing), increase by more than 0.5%. |
|--|--|--|--|---|

|                        | Greece   | Hungary   | Poland                         | Portugal   |
|------------------------|--|---|--------------------------------|--|
| <b>Maximum pension</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993: € 2,373.57 per month, excluding family benefits.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993: € 2,773.40 per month, including family benefits.</p>   | No maximum pension.   | 100% of reference wage.        | No maximum pension.  |
| <b>Minimum pension</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993: €486.84 per month.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993: The minimum pension equals 70% of the minimum wage of a married worker fixed by the General National Collective Agreement in 2002. From 1/1/2003, the minimum pension is adapted according the general increase of pensions following the State's income policy. Current minimum amount of the pension: €495.74 per month.</p> | The minimum amount of the social insurance old-age pension is €97 per month in 2013. No minimum for pensions calculated on the basis of less than 20 years. | This stands at €192 per month. | <p>30% of average monthly earnings. However, pension cannot be lower than the minimum values set in line with the indexing reference of social support IAS (€419.22). The percentages vary according to the contribution period:</p> <p>* &lt;15 yrs: 61.25%.</p> <p>* 15-20 yrs: 65.54%.</p> <p>* 21-30 yrs: 72.33%.</p> <p>* &gt;30 yrs: 90.41%.</p> |

|                      | Greece  | Hungary  | Poland  | Portugal   |
|----------------------|---|--|---|--|
| <b>Early pension</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993: Full pension: For men and women, from the age of 60 years and 9 months, if they have completed 10,500 insurance days (of which 7,500 must have been spent doing arduous and unhealthy work). The age limit increases by 6 months every year until the age of 62 is reached in 2014.</p> <p>Reduced pension: * from 62 years for men and women if 15 insurance years or 4,500 insurance days (of which 100 days have been worked during the last 5 years),<br/>* from 62 years of age and 10,000 insurance days for men (60 years and 12,000 insurance days for women, increasing by 6 months every year until the age of 62 is reached in 2017) of which 100 per year during the last five years,<br/>* from 60 years and 9 months of age for men and women (increasing by 6 months every year until the age of 62 is reached in 2016) if 35 working years or 10,500 insurance days</p> | <p>Persons entitled to Benefits prior to retirement age as of 1 January 2012 are:</p> <p>* persons who fulfilled the conditions related to age and service time required for an Advanced pension or Advanced pension with reduced sum before 31 December 2011.</p> <p>* women born in 1953, who have reached the age of 59 and who have at least 37 years' service time before the starting date of the benefit prior to retirement age, but not later than 31 December 2012;</p> <p>* persons who were entitled to Early retirement pension due to hazardous working conditions before the starting date of the benefit prior to the retirement age, but not later than 31 December 2014;</p> <p>* persons who were entitled to miner's pension before 31 December 2011;</p> <p>* persons who were entitled to old-age pension for artists before 31 December</p> | <p>Early Pension: Persons born before 1/1/1949: Conditions: * aged 55 and over with a 30-year qualifying period (women); aged 60 and over with a 35-year qualifying period (men);</p> <p>* totally incapacitated persons may receive pension five years earlier if they have fulfilled the qualifying period requirements;</p> <p>* persons working in unhealthy conditions or performing a specified type of work (official list) - 5 years early (e.g. journalist, glass workers, rail workers), 10 years earlier (miners, persons working with lead, cadmium or asbestos, steel workers, pilots, divers) or 15 years early (wind instrument musicians).</p> <p>Persons born since 1/1/1949: No provisions.</p> | <p>Insured persons aged at least 55 provided that they have completed their qualifying period and a contribution period of 30 calendar years. (These specific provisions are suspended for the duration of the Economic and Financial Adjustment Programme).</p> <p>Unemployed: from the age of 62 provided that they were aged 57 at the beginning of their unemployment and have completed the qualifying period. For those who have contributed 22 calendar years and are aged 52 or more when becoming unemployed, it is also possible from the age of 57. In this</p> |

|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
|  | <p>(of which 7,500 days must have been worked under arduous or unhealthy conditions),<br/>* from 62 years for mothers and widowed fathers with a minor or disabled child if 18 insurance years or 5,500 working days.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993:<br/>Reduced pension: * from 62 years for mothers with a minor or disabled child if 20 years of insurance or 6,000 working days.</p> <p>The reduced pension is calculated as follows:<br/>* From 60 years for men and women: reduction of 1/200 for each missing month until the age of 65;<br/>* from 50 years for mothers with a child who is a minor: reduction of 1/200 for each missing month until the age of 55.</p> | <p>2011;<br/>40 years' eligibility period for women: Available since 1 January 2011 to those women, regardless of their age, who have fulfilled at least 40 years of eligibility period and have ceased gainful activity. The eligibility period means any period of gainful activity or of receipt of pregnancy-confinement benefit, child care fee, child home care allowance, and child raising support, or of nursing fee. A minimum period of 32 years of gainful activity is needed in addition to periods of receipt of the abovementioned maternity / family benefits, or minimum 30 years of gainful activity are required in case of receipt of nursing fee. The eligibility period is decreased by one year for every child raised in the household for women raising five or more children, with a maximum reduction of seven years.</p> |  | <p>case the pension amount is reduced. In case of heavy or unhealthy work: as a rule, from the age of 55 (only for professions legally foreseen).<br/>From 55 years in case of specific measures to protect economic activities or companies.</p> <p>When it is reduced, the reduction is through the application of a reduction factor, obtained by multiplying 0.5% by the number of months of anticipation. If, at the age of 55, the contribution period exceeds 30 years, the number of months of anticipation is reduced by 12 months for each group of 3 years over 30.</p> |
|--|---|--|--|--|

|                                      | Greece   | Hungary   | Poland  | Portugal   |
|--------------------------------------|--|---|---|--|
| <b>Deferred pension</b>              | Unlimited deferment possible. For those between 65 and 68 years, each insurance year beyond 35 years corresponds to 3.3%.  | Unlimited deferment possible except in certain professions, civil servant, judges. The increase is equal to 0.5% of the pension for each 30 days of additional service time.  | Increased period of employment reflected in pension formula (no maximum period, all periods are taken into account). Amount paid depends on amount contributed.   | Unlimited deferment possible. Pension increased by the application of a bonus; which varies between 0.33% and 1% according to the number of contributions made.  |
| <b>Invalidity pension: Principle</b> | A person is considered to be suffering from severe invalidity when, as a result of illness or physical or mental disability which appeared or worsened after affiliation, he or she cannot earn more than a fifth of the normal earnings of a worker in the same category or training during at least 1 year. However, those who can no longer earn more than 1/3 of the normal earnings obtain 75% of the benefit and those who can no longer earn more than 1/2 obtain 50% of the pension. | Persons eligible to benefits are those whose state of health is assessed in the course of a complex assessment at 60% or less and who satisfy certain other conditions. Depending on the decision on rehabilitation determined in the course of a complex assessment by the rehabilitation body of the county government office, benefits for persons with changed working capacity can take the form of either rehabilitation benefit or disability benefit. | Victims of long-term or permanent infirmity, unlikely to regain working capacity even after rehabilitation:<br>* total incapacity: unable to perform any type of work,<br>* partial incapacity: insured person is unable to perform his/her usual work but capable of a different, lower skilled job. | Relative invalidity:<br>Any worker who, before reaching retirement, is unable to earn more than one third of a normal wage, as a result of a permanent incapacity.<br><br>Absolute invalidity:<br>Complete and permanent incapacity to carry out any working activity. |

|   | Greece   | Hungary   | Poland   | Portugal  |
|---|--|---|--|---|
| <b>Invalidity pension:<br/>Calculation method,<br/>pension formula or<br/>amounts</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993:<br/>Percentage of the fictive wage taken as a reference varies between 70% and 30% in inverse relationship to earnings. The pension varies:<br/>* Severe invalidity: invalidity of more than 80%: full pension,<br/>* Normal invalidity: invalidity of more than 66.6% - 80%: 75% of the pension.<br/>* Partial invalidity: invalidity 50% - 66.6%: 50% of the pension</p> <p>Persons insured since 1/1/1993:<br/>The pension varies according to the number of years insured. The amount of the pension varies according to the degree of invalidity:<br/>* Severe invalidity: invalidity of more than 80%: full pension,<br/>* Normal invalidity: invalidity of more than 66.6% - 80%: 75% of the pension,<br/>* Partial invalidity: invalidity 50% - 66.6%: 50% of the pension.</p> | <p>Rehabilitation benefit:<br/>* persons for whom rehabilitation is possible:<br/>* Amount: 35% of the average monthly income; Threshold: 30% of the minimum wage; Ceiling: 40% of the minimum wage;</p> <p>* persons who need permanent rehabilitation:<br/>* Amount: 45% of the average monthly income; Threshold: 40% of the minimum wage; Ceiling: 50% of the minimum wage.</p> <p>Disability benefit: According to assessment:<br/>* Amount: 40%, 60%, 65% or 70% of the average monthly income; Threshold: 30%, 45%, 50%, or 55% of the minimum wage; Ceiling: 45% or 150% of the minimum wage.</p> | <p>Full Invalidity Pension<br/>Determined according to a formula considering a "Basic Amount" equal to national average wage minus the social insurance contribution; the reference wage coefficient (shows the relation, as a percentage, between the individual's average reference wage for the pension calculation period and the national average wage); the periods during which contributions have been paid; and hypothetical periods: the number of years short of 25 years' insurance between the insured person's age on submitting the claim and the age of sixty.</p> <p>Partial Invalidity Pension:<br/>75% of the amount of the pension for total incapacity.</p> | <p>Persons insured since 1/1/2002:<br/>Monthly amount set up by the product of the reference earnings and the pension constitution rates related to the contribution years:</p> |

*Question 2.4: Are there survivor benefits? Who are the eligible beneficiaries (types of beneficiaries, spouses, economic dependents)? Is there a minimum contribution period? How long do they last? Is it a full benefit or not?*

|                         | Greece   | Hungary  | Poland  | Portugal   |
|-------------------------|--|--|---|--|
| <b>Basic principles</b> | Compulsory social insurance scheme for employees financed by contributions with benefits depending on the pension of the deceased person.  | Compulsory social insurance scheme financed by contributions covering the active population (employees and self-employed) with benefits to survivors depending on the pension to which the deceased person was or would have been entitled at the time of death. | Compulsory social insurance scheme financed by contributions covering the active population (employees and self-employed) and providing benefits to survivors depending on the deceased person's pension and the number of beneficiaries. Special schemes for policemen, soldiers, prosecutors, judges. | Compulsory social insurance scheme financed by contributions for the active population (employees and self-employed) with benefits depending on the pension rights of the deceased person. |
| <b>Entitled persons</b> | Persons insured before 1/1/1993:<br>* Widows,<br>* divorced spouses,<br>* children,<br>* parents and grandchildren.<br><br>Persons insured since 1/1/1993:<br>* Widows and widowers,<br>* divorced spouses,<br>* children. | * Surviving spouse;<br>* divorced spouse;<br>* co-habitant;<br>* children;<br>* siblings and grandchildren, if dependent and no other eligible relatives;<br>* parents, grandparents, and foster parents.  | * Surviving spouse;<br>* divorced spouse;<br>* children and grandchildren;<br>* parents, and adoptive parents.<br>There are no benefits in case of cohabitation or registered partnership.  | * Surviving spouse,<br>* divorced former spouse,<br>* surviving partner,<br>* children,<br>* parents dependant on the deceased.  |

|   | Greece   | Hungary   | Poland   | Portugal   |
|---|--|---|--|--|
| <b>Required conditions of Deceased insured person</b> | Contributions paid for at least 4,500 days or 1,500 insured days, 300 of which during the 5 years before the date of death.  | Actually receiving an old-age pension or sufficient insurance period to qualify for an old-age pension.   | Recipient of an old-age or invalidity pension, or fulfils the conditions for award of either of these pensions. If the insured person died because of an accident at work or an occupational disease the pension is payable regardless of the length of professional activity.       | Contributions paid or credited for 36 months.  |
| <b>Required conditions of Surviving spouse</b>        | Widowed before 15/7/2010:<br>Widow (or disabled widower without means) whose marriage lasted at least 6 months (2 years if widow of pensioner).<br><br>Widowed since 15/7/2010:<br>Widow (or disabled widower without means) whose marriage lasted at least 3 years (5 years if widow of pensioner). | Persons eligible for Widow(er)'s Pension are those whose spouse died as an old-age pensioner, or whose spouse<br>* died before age 22 and accrued at least 2 years,<br>* died between 22-25 and accrued at least 4 years,<br>* died between 25-30 and accrued at least 6 years,<br>* died between 30-35 and accrued at least 8 years,<br>* died between 35-45 and accrued at least 10 years,<br>* died after reaching 45 and accrued at least 15 years. | * 50 years or over,<br>* totally incapable of work,<br>* raising at least one child who is entitled to a survivor's pension or is under the age of 16 years (18 if full-time student), or<br>* raising a disabled child entitled to a survivor's pension, without any age condition. | * Married to the deceased for at least one year, except when there are children of the marriage (either born or conceived) or death is caused by an accident.<br>* Aged at least 35 (otherwise pension entitlement is limited to 5 years), except if they have dependants children or are permanently incapacitated. |

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

|  |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
|  |  | <p>Temporary and permanent Widow(er)'s Pension is due for 1 year or for a maximum of 3 years if the widow(er) cares for an orphan who is regarded as disabled or permanently ill.</p> <p>Temporary Widow(er)s pension is converted into permanent pension if the spouse is above his/her relevant retirement age, or is considered to be a person with changed working capacity, or has at least two minor children (who are entitled to orphan's benefit) from the deceased.</p> <p>If the deceased was above pensionable age at the date of the marriage, the spouse is only entitled if s/he cohabited with the deceased for more than 5 years or if they have a common child.</p> |  |  |
|--|--|---|--|--|

|  | <b>Greece</b>   | <b>Hungary</b>  | <b>Poland</b>  | <b>Portugal</b>  |
|--|---|---|--|--|
| <b>Required conditions for Divorced spouse</b>                 | Divorced spouse should be older than 65 and not have remarried. Certain income restrictions also apply. | Temporary Widow(er)s pension is due for the divorced spouse only if s/he received maintenance from the deceased.  | A divorced spouse was entitled to alimony on the day of death.   | Divorced former spouse who is entitled to alimony.   |
| <b>Required conditions for Surviving partner or cohabitant</b> | No benefits.  | Co-habiting couples must have co-habited for at least one year and have a child or have cohabited for 10 years if they have no children. If the co-habiting partner already receives work accident pension or widow(er) pension the entitlement terminates. | No benefits.   | The person who lived with the deceased during the two years preceding the death in similar conditions as a spouse is regarded as such for the purposes of survivors' benefits. |
| <b>Required conditions for Children</b>                        | Until age 18 (or 24 in the case of a student); without limitation, if invalid.                          | * Age limit of the child: 16 years (25 if full-time student). No upper limit if the orphan is disabled.<br>* the deceased parent must have fulfilled the service period required or must have been in receipt of old-age pension.                           | Own children if under 16 (25 for students), or totally work incapable. Other dependent children, if they lived with the deceased for a year, and are not entitled to benefit on their parents' death or their parents cannot support them. | Until the age of 18 (25 or 27 in the case of further or higher education). No age limit in case of permanent total incapacity for work.  |

|  | Greece   | Hungary   | Poland   | Portugal   |
|--|--|---|--|--|
| <b>Required conditions for Other persons</b>                                       | Persons insured before 1/1/1993:<br>Parents and grandchildren dependent on the deceased person.<br><br>Persons insured since 1/1/1993:<br>No other beneficiaries.                    | Parental Pension:<br>Eligible are those (grand)parents, whose (grand)child fulfilled the service period required for Widow(er)'s Pension, provided that the (grand)parent:<br>* is considered to be a person with changed working capacity at the time of the (grand)child's death or is aged 65 years or more, and<br>* was dependent upon their (grand)child throughout the preceding year.<br>Foster parents are only entitled to benefit if they had previously supported the foster child concerned for at least 10 years. | Parents who are dependent on the insured person and fulfil the conditions laid down for widows or widowers.  | Parents dependant on the deceased are entitled if there are no spouse or children.               |
| <b>Survivors Benefits for Surviving spouse, Divorced spouse, Surviving partner</b> | The surviving spouse, irrespective of age, is entitled to survivor's pension for the first 3 years after their spouse's death. After those 3 years, if the surviving spouse works or | Temporary Widow(er)'s Pension: 60% of the Old-age Pension, which the deceased person was or would have been entitled to. Paid for 12 months,  | Surviving spouse and divorced spouse: Survivors' Pension amount depends on number of recipients and is paid as a percentage of the old-age or invalidity | 60% of the retirement or invalidity pension received by the insured person, or to which he would |

|  |   |   |   |   |
|--|---|---|---|---|
|  | <p>receives a pension, he/she is entitled to 50% of the normal survivor's pension until the age of 65. After that age he/she is entitled to 70% of the normal survivor's pension. If the surviving spouse is suffering from a physical or mental disability of at least 67%, he/she is entitled to the full survivor's pension for as long as the disability lasts.</p> | <p>extended to 18 if the spouse is left caring for the deceased's child (if the child is disabled the benefit can be paid up until its 3rd birthday).<br/>Permanent Widow(er)'s Pension: 60% of the Old-age Pension which the deceased person received or would have received at the time of his/her death, if the eligible person does not receive Disability benefit, Rehabilitation benefit, pension benefit on one's own right, benefit prior to retirement age, service benefit for armed forces, life annuity for ballet artists or transitional annuity for miners; if the eligible person is in receipt of the above-mentioned benefits, the amount of the permanent widow(er)'s pension corresponds to 30% of the deceased person's old age pension.</p> | <p>pension to which the deceased was or would have been entitled:<br/>one person: 85%<br/>two persons: 90%<br/>three or more persons: 95%<br/>This amount is then divided equally among all recipients.</p> | <p>have been entitled. 70% if - in addition to the spouse or partner - there is a former spouse who is entitled to the pension. For former spouses, or in case of legal separation or annulment of the marriage, the amount of the survivors' pension cannot exceed the amount of alimony received.</p> |
|--|---|---|---|---|

|                             | <b>Greece</b>  | <b>Hungary</b>  | <b>Poland</b>   | <b>Portugal</b>  |
|-----------------------------|--|---|---|--|
| <b>Impact of remarriage</b> | Pension ceases.  | Widow(er)'s Pension ceases if the surviving spouse remarries before reaching the age of eligibility for Old-age Pension.  | Benefits still paid.  | Pension ceases.  |
| <b>Orphan children</b>      | <p>Persons insured before 1/1/1993:<br/>           * Orphan children having lost one parent: 20% of the pension of deceased parent for each child until age 18 (or 24 for students; without limitation, if invalid).<br/>           * Orphan children having lost both parents: 60% of pension.</p> <p>Persons insured since 1/1/1993:<br/>           * Orphan children having lost one parent: 25% of the pension.<br/>           * Orphan children having lost both parents: 50%.</p> <p>When orphans are minors, invalids or students (up to 24), the amount of the pension which will be paid equally.</p> | <p>Orphan's allowance:<br/>           In case of orphans having lost one parent, 30% of the deceased parent's old-age pension, for each child.</p> <p>Entitlement of the orphan continues even after remarriage of the parent or the child's adoption.</p> <p>60% of the deceased parent's old-age pension in case of orphans having lost both parents or whose living parent is considered to be a person with changed working capacity.</p> | <p>Orphans having lost one parent: Benefit divided equally between all entitled survivors.</p> <p>Orphans having lost both parents: benefit divided equally between all entitled survivors; and supplement of €88 per month, increased in line with pensions.</p> | <p>20% of pension for 1; 30% for 2; 40% for 3 or more children.</p> <p>No age limit in case of permanent total incapacity for work. Amount doubled where there is no entitled surviving spouse or divorced spouse.</p> |

|   | Greece  | Hungary   | Poland   | Portugal  |
|---|---|---|--|---|
| <b>Other beneficiaries</b>                        | <p>Persons insured before 1/1/1993:<br/>20% of pension:<br/>* for dependent parents, without limitation,<br/>* for grandchildren, until the age of 18 (or earlier if they get married), or until the age of 24 in case they pursue education (without limitation, if disabled).</p> <p>Persons insured since 1/1/1993:<br/>No other beneficiaries.</p>  | <p>Parental Pension:<br/>The amount of the parental pension is equal to the amount of Permanent Widow(er)'s Pension.</p>    | <p>Benefit divided equally between all entitled.</p> | <p>Parents dependant on the deceased are entitled to 30% (one person), 50% (two persons) or 80% (three or more persons) of the deceased person's pension.</p> |
| <b>Maximum for all those entitled to benefits</b> | <p>Persons insured before 1/1/1993:<br/>Spouse and orphans (together): 100% of the person's pension.<br/>Orphan children having lost both parents: maximum of 80% of the deceased's old-age pension.<br/>Persons insured since 1/1/1993:<br/>The total income from pensions must not exceed 100%, nor be under 80% of the insured person's pension.<br/>Orphan children with disability of no less than 80%, having lost both parents are entitled to 100% of maximum pension of parents.</p> | <p>No maximum; the total benefit payments might exceed the pension to which the person was or would have been entitled.</p> | <p>95% of the insured person's pension.</p>          | <p>100% of the insured person's pension.<br/>110% if in case of divorce 2 spouses are entitled to the pension.</p>  |

|                                | Greece   | Hungary            | Poland  | Portugal   |
|--------------------------------|--|--------------------|---|--|
| <b>Other survivor benefits</b> | <p>Beneficiaries of the Benefit for non-residential care receive supplements for Christmas holidays (100% of the monthly benefit), for Easter holidays and for summer holidays (both 50% of the monthly benefit).</p> <p>Funeral expenses.</p> <p>Solidarity Benefit for Pensioners.</p> <p>Benefit for non-residential care</p> | No other benefits. | <p>Temporary Survivors' Grant: Payable to widows who are not entitled to the Survivors' Pension and are without other resources. Provided for one year following the spouse's death or during participation in occupational rehabilitation courses for a maximum of 2 years.</p> <p>Medical Care Supplement: Granted to persons entitled to an old-age, invalidity or survivors' pension who: are totally incapable of work and require the assistance of another person, or have reached the age of 75. Amount: €47 per month (increased in line with pensions).</p> <p>Funeral Grant.</p> | <p>* Death grant: Amount equal to 3 times the indexing reference of social support IAS. Shared-out like survivors' pension.</p> <p>* Funeral grant.</p> <p>* Christmas and holiday bonus.</p> <p>* Long-term care Supplement: Monthly amount indexed to the amount of the social pension.</p> <p>* Solidarity supplement for the elderly: Pensioners who have resided in Portugal for last six years and whose income is lower than €4.909 (single) or €8,590.75 (couple) are paid a supplement to reach these benchmarks.</p> |

|  | Greece  | Hungary  | Poland          | Portugal  |
|--|---|--|-----------------|---|
| <b>Survivors Benefits:<br/>Minimum pension</b> | Persons insured before 1/1/1993:<br>€ 438.16 per month.<br><br>Persons insured since 1/1/1993:<br>€ 396.58 per month. | Permanent and Temporary<br>Widow(er)'s Pension:<br>No minimum pension.<br><br>Parental Pension:<br>No minimum pension.<br><br>Orphan's allowance:<br>Minimum amount: €82 per<br>month/child in 2012. | €192 per month. | The percentages for<br>calculating the<br>pension are based<br>on the minimum<br>pensions for<br>invalidity or old-age. |

*Question 2.5: Are there benefits design to aid in the event of sickness or work-related accidents? Is there a minimum waiting period for these benefits? Are there specific medical exams to be made? By whom? Are these benefits in the "Pension system"? How much is spent on these benefits (taxes or contribution?)?*

|                                      | <b>Greece</b>  | <b>Hungary</b>  | <b>Poland</b>   | <b>Portugal</b>   |
|--------------------------------------|--|---|---|---|
| <b>Sickness benefits: Principles</b> | Part of Compulsory social insurance scheme for employees with earnings-related benefits.<br><br>No continued of payment by the employer. | Part of Compulsory social insurance scheme for the active population (employees and self-employed) with earnings-related benefits.<br><br>Absence Fee paid by the employer. | Part of Compulsory social insurance scheme for employees with earnings-related benefits.<br><br>Continuation of payment of wages and salaries paid by the employer. | Part of Compulsory social insurance scheme financed by contributions covering the active population (employees and self-employed), with benefits depending on the registered earnings and on the duration of incapacity.<br><br>No continuation of payment by the employer. |
| <b>Sickness benefits: Coverage</b>   | All employees. No possibility of voluntary insurance.  | All employees and self-employed. Possibility of voluntary insurance.  | Compulsory insurance for all employees. Voluntary membership for the self-employed.   | All employees and self-employed. Possibility of voluntary insurance.  |

|   | <b>Greece</b>  | <b>Hungary</b>   | <b>Poland</b>  | <b>Portugal</b>  |
|---|--|--|--|--|
| <b>Sickness benefits:<br/>Declarations required</b> | Incapacity for work certified by a doctor of the National Organisation for Healthcare Services Provision from the first day of illness.  | Incapacity for work certified by a doctor. There is no formal time-limit for it, although practically it is needed to calculate the salary. The person has to be re-examined regularly (depends on the doctor's decision). | Incapacity for work certified by a contracted doctor from the first day of illness.<br>Possible re-examination by approved social security doctor.   | Incapacity for work certified by a doctor. The certificate has to be sent to the social security institutions within 5 days following its issue. |
| <b>Sickness benefits:<br/>Qualifying conditions</b> | * 120 days of work subject to contributions during the previous year or the 12 first months of the 15 months preceding the illness (100 for those employed in construction). Duration of benefit: 182 days for one or more illnesses within one year.<br>* 300 days subject to contributions during the 2 years, or 27 months of the 30, preceding the illness (duration of benefit: 360 days for the same illness, within one year).<br>* 1,500 days of insurance, 600 of which during the last 5 years preceding the incapacity for work due to the same illness | No qualifying period required.   | Compulsory insurance:<br>30 calendar days of uninterrupted sickness insurance.<br><br>Voluntary membership:<br>90 calendar days of uninterrupted sickness insurance.<br><br>No qualifying period required in case of:<br>* a graduate who has paid contributions for at least 90 calendar days after obtaining the diploma,<br>* an insured person who has paid compulsory | 6 months affiliation with registered remuneration of which 12 days during the 4 months prior to the one preceding the day of incapacity.         |

|  |   |                    |  |  |
|--|---|--------------------|--|--|
|  | (duration of benefit: 720 days).<br>* 4,500 days of insurance before the declaration of the illness (duration of benefit: 720 days).<br>* Depending on the patient's age and insurance record, a 720 days' benefit can be paid in case the requirement of the 1,500 or the 4,500 days is not fulfilled. |                    | contributions for 10 years,<br>* absence due to a travel accident between home and work,<br>* the Members of Parliament and senators who join the insurance within 90 days after their tenure. |  |
|  | <b>Greece</b>   | <b>Hungary</b>     | <b>Poland</b>  | <b>Portugal</b>  |
| <b>Sickness benefits:<br/>Waiting period</b> | 3 days.   | No waiting period. | No waiting period.   | 3 days.<br>No waiting period in the case of hospitalisation, day case surgery and of a sickness which started during the period of receipt of parental benefit and which exceeds this period or in case of incapacity as a result of tuberculosis. |

|  | <b>Greece</b>   | <b>Hungary</b>  | <b>Poland</b>  | <b>Portugal</b>   |
|--|---|---|--|---|
| <b>Sickness benefits:<br/>Payment by employer</b>      | No continued payment by the employer.   | Absence Fee, 70% of the daily gross earnings, for up to 15 working days annually. The calculation is based on the average daily gross earnings in all cases of continuous insurance period. No ceilings. An employee, if eligible for Absence Fee, shall be paid the proportionate average of the total amount comprising his/her wage, the regular wage supplement(s) and the pay for extra work, applicable for the time (duration) of the absence. | For the first 33 calendar days of illness in any calendar year (14 calendar days in case of persons aged 50 or over) the employer continues to pay 80% of the reference wage per month. In case of illness caused by an accident at work, occupational disease or an illness occurring during pregnancy, 100% of the reference wage is paid by the Social Insurance Institute. Reference wage: calculated on the basis of gross earnings during the 12 months preceding the cessation of work for which contributions were paid. | No continued payment by the employer.   |
| <b>Sickness benefits:<br/>Amount of social benefit</b> | 50% of the daily wage of the insurance class of the insured, based on the last 30 days of the previous year, plus 10% for each dependant, up to 70% | Sickness benefit paid as a percentage of average daily gross earnings. The amount of the benefit depends upon length of previous insurance  | * 100% of reference wage per month: for an illness occurring during pregnancy; for a travel accident between home  | Daily benefit: Fixed by applying a percentage varying according to the incapacity duration to |

|  |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  | <p>and not higher than the daily wage of the 8th insurance class.</p> <p>From the 4th day, the IKA-ETAM grants for 15 days half of the sickness benefit that is calculated as above, plus 10% for each dependant. After the 15th day, the full amount is paid.</p> | <p>period.</p> <p>Amount of the sickness benefit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 60% of the daily average gross earnings,</li> <li>* 50% of the daily average gross earnings (during inpatient treatment or in case the employment period is shorter than 2 years).</li> </ul> <p>Ceiling: the amount of the benefit per day cannot exceed 1/30 of 200% of the minimum wage.</p> | <p>and work; for an absence from work due to the donation of tissue or organs to another person.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 70% of reference wage per month in event of hospitalisation.</li> <li>* 80% of reference wage per month in all other circumstances.</li> </ul> <p>Reference wage: calculated on the basis of gross earnings during the 12 months preceding the cessation of work for which contributions were paid. No ceiling in case of compulsory insurance.</p> | <p>the average daily wage for the 6 months preceding the 2 months in which the illness began:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 55% when the incapacity is &lt; 30 days;</li> <li>* 60% when incapacity 31 to 90 days;</li> <li>* 70% when incapacity 91 to 365 days;</li> <li>* 75% when incapacity &gt; 365 days;</li> <li>* in the event of tuberculosis: 80% or 100% if insured has 2 or more dependants. The rates of 55% and 60% are increased by 5% when: <ul style="list-style-type: none"> <li>* earnings &lt;€500,</li> <li>* insured has three or more dependent descendants, or</li> <li>* insured has dependents benefiting from the supplement to child benefit for disabled children.</li> </ul> </li> </ul> |
|--|--|--|---|--|

|   | Greece   | Hungary  | Poland  | Portugal  |
|---|--|--|---|---|
| <b>Sickness benefit:<br/>Duration of benefit</b>    | Duration of benefits depending on the length of the period of contributions: 182, 360 or 720 days.     | Maximum 1 year.  | 182 days. In case of tuberculosis and pregnancy 270 days.   | Maximum 1,095 days (then, possibly, invalidity). In case of tuberculosis: Unlimited.  |
| <b>Sickness benefit:<br/>Other related benefits</b> | Private nurse in hospital: Amount of €32.00 per working day and €40.00 on Sundays and public holidays. | Benefits for nursing a sick child:<br>* Children below 1 year: until child reaches 1 year of age,<br>* children between 1-3 years: 84 calendar days/year/child,<br>* children aged 3-6 years: 42 calendar days/year/child (84 days for single parents),<br>* children 6-12 years: 14 calendar days/year/child, (28 days for single parents).<br><br>Sickness benefits are also paid in cases of:<br>* pregnancy but without entitlement to Pregnancy-confinement benefit,<br>* breast-feeding a child under 1 year whilst child is in inpatient treatment. | Rehabilitation Allowance: Paid if incapacity continues beyond the period of payment of the Sickness Allowance by the Social Insurance Fund or if it is likely that rehabilitation will restore the patient's fitness for work. Amount: 90% for the first three months and 75% thereafter (or 100% in case of illness occurring during pregnancy) of the reference wage for Social Insurance Fund Sickness Allowance. Maximum duration of 12 months after the expiry of Social Insurance Fund Sickness | Child care benefit: granted to the father or to the mother in case of sickness or accident of a child under the age of 12 or, without age conditions, in case of a disabled or chronically ill child: up to 30 days per calendar year; child aged 12 or more: up to 15 days per calendar year. Daily allowance of 65% of the average daily wage. Benefit for the care of disabled or chronically ill children: granted to |

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

|  |  |  |  |   |
|--|--|--|--|---|
|  |  |  | <p>Allowance.<br/>Compensation<br/>Allowance:<br/>Paid to workers whose capacity for work has been reduced by an illness. Amount: the difference between the monthly average wage and the monthly wage earned during work under rehabilitation conditions. Maximum duration: 24 months from start of incapacity.</p> | <p>the father or to the mother for a period of 6 months maximum (extension possible up to 4 years). Daily allowance of 65% of the average daily wage. A maximum amount is fixed, corresponding to two times the indexing reference of social support. Minimum amount of the allowances: 80% of 1/30 of the IAS.</p> |
|--|--|--|--|---|

According to Eurostat in 2011, there was 0.9% of GDP spent on sickness benefits. In Greece the amount stood at 0.5%, in Hungary 0.4%, 0.7% in Poland and 0.3% in Portugal. In all countries, except Poland, this is lower than in 2000 when spending stood at 0.7% for Poland, Hungary and Greece and at 0.4% for Portugal

|  | <b>Greece</b>   | <b>Hungary</b>  | <b>Poland</b>  | <b>Portugal</b>  |
|--|---|---|--|--|
| <b>Accidents at work and occupational diseases: Principles</b> | There is no specific insurance against accidents at work and occupational diseases. These risks are covered by the social insurance systems for sickness, invalidity and survivors. | There is no specific insurance against accidents at work and occupational diseases. These risks are covered by the insurance systems for sickness, invalidity and survivors. These are compulsory insurance systems for the active population and some other groups financed by contributions and taxes, and providing benefits in kind and earnings-related cash benefits. | Compulsory social insurance scheme financed by employers' contributions and taxes covering the active population (employees and self-employed) with benefits in kind and earnings-related cash benefits. | Accidents at work: Compulsory private insurance for employees and self-employed persons, financed by the employers and by the self-employed themselves.<br><br>Occupational diseases: Compulsory social insurance system for employees and self-employed persons, financed by employers' and self-employed persons' contributions, with benefits in kind and cash benefits related to registered earnings. |

*Question 2.6: How much of the economic active population (proportion) receives early retirement pension, invalidity and survivors (or accident benefits, if possible)?*

While aggregate data exist for the amount of people drawing an early retirement pension, invalidity and other types of social benefits, this is not available by age breakdown and so it is difficult to answer the question as to what proportion of the economically active population is on these benefits.

Eurostat's Labour Force Survey (data shown in Table 22) suggests that in 2013, in all these countries bar Portugal, the proportion of the population aged 15 to 64 which was inactive was higher than the EU average (28.1%).

Table 22: Inactive population (% of those aged 15 to 64)

|                 | 2000 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 36.1 | 32.9 | 31.8 | 32.1 | 32.0 |
| <b>Hungary</b>  | 40.1 | 38.5 | 37.6 | 35.7 | 34.9 |
| <b>Poland</b>   | 33.9 | 36.2 | 34.7 | 33.5 | 33.0 |
| <b>Portugal</b> | 28.9 | 25.8 | 26.0 | 26.1 | 26.4 |

Source: Eurostat

In three of these countries, the bulk of the inactive opt for inactivity on account of them being retired. For instance, nearly 8% of the population aged 15 to 64 in Greece retired before the age of 65. By contrast, in Portugal this amounted to just 3% (see Table 23).

Table 23: Inactive population (% of those aged 15 to 64) due to own retirement

|                 | 2000 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 5.9  | 5.8  | 6.2  | 7.4  | 7.6  |
| <b>Hungary</b>  | 14.7 | 10.3 | 9.7  | 8.9  | 8.2  |
| <b>Poland</b>   | 3.9  | 7.5  | 8.3  | 7.6  | 7.3  |
| <b>Portugal</b> | 4.6  | 5.7  | 5.8  | 3.2  | 3.0  |

Source: Eurostat

The proportion of the inactive that are ill/disabled is, on the other hand, much larger in Portugal than it is in Greece (see Table 24). In Poland and in Hungary the proportions of those inactive due to illness/disability is similar to that of those inactive due to early retirement.

**Table 24: Inactive population (% of those aged 15 to 64) due to own illness/disability**

|                 | 2000 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Greece</b>   | 1.6  | 1.9  | 2.1  | 2.1  | 2.1  |
| <b>Hungary</b>  | 4.0  | 6.0  | 5.5  | 5.0  | 5.4  |
| <b>Poland</b>   | 8.4  | 7.0  | 6.4  | 6.1  | 6.0  |
| <b>Portugal</b> | 3.4  | 2.9  | 2.9  | 5.7  | 5.7  |

Source: Eurostat

The bulk of pension beneficiaries are old age pensioners (i.e. those aged above the standard retirement age). However there is a considerable amount of survivors' pensions. Anticipated old age pensions and disability pensions also constitute a significant share of beneficiaries (see Table 25).

**Table 25: Share of total pension beneficiaries by type of pension (%) in 2011**

|                 | Old age | Anticipated old age | Disability pension | Early retirement due to reduced capacity to work | Survivors | Early retirement due to labour market reasons |
|-----------------|---------|---------------------|--------------------|--|-----------|---|
| <b>Greece</b>   | 70.3    | 5.8                 | 4.8                | 0.0  | 19.0      | 0.0   |
| <b>Hungary</b>  | 56.2    | 7.7                 | 9.1                | 0.8  | 25.8      | 0.3   |
| <b>Poland</b>   | 58.7    | 9.8                 | 15.4               | 0.2  | 15.3      | 0.6   |
| <b>Portugal</b> | 59.3    | 5.4                 | 11.1               | 0.0  | 24.1      | 0.1   |

Source: Eurostat

As can be seen from Table 26, old age pensions account for the bulk of spending as a % of GDP. It is interesting to note that in some countries, anticipated old age pensions are a major burden on spending, disproportionately larger than their share of total beneficiaries would imply. By contrast, the share in total spending of survivors pensions tends to be

smaller than that of total beneficiaries (as survivors pensions tend to be a proportion of entitlements, whereas in some countries, notably Greece, anticipated pensions tended to be quite generous).

Table 26: Share of pension spending by type of pension (% of GDP) in 2011

|                        | <i>Old age</i> | <i>Anticipated old age/early retirement</i> | <i>Disability pension</i> | <i>Survivors</i> |
|------------------------|----------------|---|---------------------------|------------------|
| <b><i>Greece</i></b>   | 9.5            | 3.2   | 1.4                       | 2.3              |
| <b><i>Hungary</i></b>  | 8.0            | 1.3   | 1.7                       | 1.3              |
| <b><i>Poland</i></b>   | 7.4            | 1.6   | 1.7                       | 1.9              |
| <b><i>Portugal</i></b> | 11.4           | 0.5   | 2.1                       | 1.8              |

Source: Eurostat

*Question 2.7: Are there specific pension systems for the public sector (or for specific jobs, like judges, politics, military – if there is or there is not, numbers are not necessary)? Is there one system per country or per public organization (states, provinces, cities).*

As discussed earlier, in these four countries, the general pension system is set nationally though the administration is frequently done regionally. The degree of fragmentation by sector and occupational category differs greatly.

### **Greece**

The main funds providing insurance are:

- The main insurance institution is the Social Insurance Institute (IKA-ETAM) to which the majority of salaried workers and other categories of employees are affiliated.
- Farmers, agricultural employees and certain categories of self-employed persons are affiliated to the Agricultural Insurance Organisation (ΟΓΑ).
- The fund for the self-employed is the Social Security Organisation for the Self-Employed (ΟΑΕΕ) for craftsmen, businessmen, hotel owners and professional drivers.
- Medical professionals, lawyers and engineers are insured with the Insurance Fund for Independent Professionals (ΕΤΑΑ).
- People employed in the mass media (i.e. people dealing with the circulation of the Press, photo-reporters, editors, journalists) are insured with the Insurance Fund for the Mass Media (ΕΤΑΠ-ΜΜΕ).
- Mariners are affiliated with the Mariners' Insurance Fund (ΝΑΤ).

- Civil servants are insured with the General Accounting Office (GLK) which operates under the Ministry of Finance. However, persons who enter the public sector from 1/1/2011 onwards are insured with IKA-ETAM.

There are also sectors and branches for supplementary insurance (supplementary pension and lump sum allowance) on a compulsory and contributory basis, which operate either within the funds which provide main insurance or as independent funds. The different supplementary funds will gradually be incorporated into the United Supplementary Insurance Fund (ETEA), which operates since 1 July 2012.

## **Hungary**

Prior to 2012, early retirement provision was applicable to over 800 jobs, the major groups of which included: work carried out underground, at drilling rigs, in compressed air, in thermal operations, in the electricity industry, in the textile industry, in the baking industry, in cold storage plants, under exposure to ionising radiation, in transportation, in civil aviation, in the explosives industry, as well as certain occupations of civilian employees in the Hungarian Armed Forces. Artists were also covered by a specific pension regime.

These schemes are being unwound.

## **Poland**

There are special schemes for individual farmers, military personnel, and police personnel. The main special scheme is for miners, and also persons working with lead, cadmium or asbestos. These special early retirement privileges will be in force until the end of 2008, with

the exception of miners who retain their early retirement privileges as before. The right to early retirement does not exist in the reformed pension system although bridging pensions constitute certain equivalence for people who were born before January 1969. Bridging pensions, according to the government proposal, are paid to people working in conditions that are verified by medical experts and these conditions cannot be removed by any technical, legal, medical or organisational measures or in case of requirement of certain psychophysical condition required to safeguard life of the worker and other people (i.e. pilots, train drivers etc.).

### **Portugal**

Portugal had a number of different schemes before the financial crisis. These included schemes for miners, maritime workers of the merchant navy, fishermen and seafarers, and air traffic controllers. Civil servants and lawyers are covered by special schemes and have their own specific organisations. Since the Economic Adjustment Programme, the different schemes are being unified and harmonised gradually.

*Question 2.8: Is there a supplementary pension system in these countries? Is it optional? Is there public financing, private or both?*

In Greece there is a second pillar supplementary pension system, on a voluntary basis, which includes nine occupational insurance funds on a voluntary basis.

In Hungary there is a second pillar supplementary pension system, on a voluntary basis. Prior to 2009 this pillar was mandatory. Very few individuals chose to remain active in the private pension pillar after the reform.

In Poland individuals need to pay into a private pension (the proportion is being reduced, however). The insured do not pay contributions directly to the private pension funds but rather to the State which then transfers part of the contribution.

There are three types of supplementary schemes in Portugal: a public funded scheme with voluntary and individual affiliation that aims at delivering benefits complementary to those delivered by the social insurance scheme, the supplementary schemes based on a collective initiative which are optional and intended for specific professional groups and the supplementary schemes based on an individual initiative.

*Question 2.9: Are there any social assistance benefits to old people or other vulnerable groups? Can these benefits be stacked with pensions?*

Minimum pension provisions have been described in the answer to Question 2.3. In addition there are a number of guaranteed minimum resources or social assistance benefits.

### **Greece**

A pilot project on “Minimum Guaranteed Income” started in 2014 in two regions of the country. It aims to act as the ultimate welfare safety net and act as a conduit for reintegration policies. In addition there is a non-contributory benefit in the form of a rental fee, paid to uninsured and financially weak elderly over 65 years who live alone or in a couple and do not own a house. The programme is implemented by the Directorate of Social Welfare of the municipalities of the country. The Housing Allowance amounts to €362 per month.

### **Hungary**

While there is no general non-contributory minimum, there are specific non-contributory minima. This is paid from the central budget, in the case of old age allowances. The latter are meant to provide a minimum standard of living for persons in old-age. The benefit amount is fixed in case the claimant and his/her spouse has no income at all. In case they have some income, this income is supplemented to the amount defined by law. While benefits for persons in active age are administered by the local authorities, Old-age allowance is administered by the district offices but they are regulated centrally. The claimant does not have to exhaust any other claims. The benefit can be combined with other types of benefits. These benefits reduce the amount of the old-age allowance (except for the benefits which do not count as income, e.g. home maintenance support, debt reducing support). A person is eligible, if the per capita income, including the income of the spouse, is

not higher than 80% of the minimum old-age pension, or 95% in the case of a one-person household below 75 years of age and 130% in the case of a one-person household over 75 years of age. Home maintenance support can be claimed if the income per consumption unit in the household does not exceed 250% of minimum old-age pension. The claimant is not entitled if the property of his/her household exceeds the limit defined by law. In addition, persons participating in a debt management procedure also qualify for this support. The minimum amount of this support is €8.50 per month.

## **Poland**

The aim is to enable people and families to deal with problems which they are not able to overcome with their own resources. Benefits can be granted to persons and families whose income per capita does not exceed the income criterion. Benefits are organised by units of central and local administration in cooperation with organisations such as foundations, associations, the Catholic Church, other churches, religious groups, trade unions, employers and natural and legal persons. Social assistance may be combined with pensions.

For single persons, benefits can be granted if the income does not exceed the income criterion of €125 per month, while for households, benefits can be granted if the income per person in the household does not exceed the income criterion of €105 per month.

The Periodic Allowance may be granted to persons and families without sufficient income particularly due to prolonged illness, disability, unemployment and without possibility to maintain or acquire the rights to benefits from other social security systems. The exact amount depends on the decision of the Social Assistance Centres and ranges between a minimum of €4.62 per month to a maximum of €96. The Permanent Allowance is an obligatory allowance, granted to persons incapable of working due to their age or disability. It ranges between €6.92 per month to €122. The exact amount depends on the decision of the Social Assistance Centres. The Special Needs Allowance is intended to meet certain needs

(e.g. purchase of medicines, repair work, clothes, groceries, heating, and housing). The claimant must be in need and the benefit may be granted regardless of income. The amount depends on the decision of the Social Assistance Centres.

## **Portugal**

There is a universal scheme for all residents who are in a situation of socio-economic deficiency. It is a non-contributory system funded by taxation, organised at national level. The Social integration income is a cash benefit in conjunction with an integration contract aimed at ensuring that individuals and their family have sufficient resources to cover their basic needs, while promoting their gradual social and professional integration. There are specific non-contributory minima invalidity and old-age social pension, widow(er)'s pension and orphans pension; and a solidarity supplement for the elderly.

Prior to getting Social integration income, the beneficiary must be willing to apply for other benefits to which s/he may be entitled, to recover any outstanding debts and to assert the right to alimony pension. The social integration income can be combined with other social security benefits, such as the long-term care supplement, the solidarity supplement for the elderly and the allowance for assistance by a third party. The Solidarity supplement for the elderly operates in the same way, and can be combined with the old-age pension, the long-term care supplement and the monthly life annuity.

For the beneficiaries of the solidarity supplement for the elderly, the law provides for additional benefits consisting of a financial contribution towards the price of medicines, spectacles and certain prostheses. Pensioners whose total annual income does not exceed 14 times the guaranteed minimum retribution applicable during the previous year, or 14 times the current indexing reference of social support IAS when this reference exceeds the guaranteed minimum retribution, benefit from an increased contribution by the State towards the price of medicines and are exempted from co-payments for health care.

### Topic 3: Financing structure

**Main question: How does Brazil's pension financing structure compare to EU countries' ones?**

*Question 3.1: How are social security revenues composed? Does the employee/employer/Government contribute? What does happen if some of these participants do not pay (if possible)?*

As can be seen in Table 27, Hungary and Poland have similar financing principles for their systems based on a mix of contributions and tax revenue. Greece uses an explicit annual state subsidy, while Portugal focuses just on contributions, though in accidents/occupational diseases it also makes firms pay insurance premiums. Coverage of the system is mandatory for employees, so they all need to register and participate. Responsibility lies with employers to forward contributions. If these are not forwarded, social security rights are not affected.

Table 27: Source of financing

|                 | <i>Old age</i>   | <i>Sickness</i>  | <i>Disability pension</i>                                  | <i>Survivors</i>   | <i>Accidents</i>   |
|-----------------|--|--|--|--|--|
| <b>Greece</b>   | Contributions (employer & employee) / Annual State Subsidy | Contributions (employer & employee) / Annual State Subsidy | Contributions (employer & employee) / Annual State Subsidy | Contributions (employer & employee) / Annual State Subsidy | Contributions (employer & employee) / Annual State Subsidy |
| <b>Hungary</b>  | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employee)/ Taxes                            | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employer)/ Taxes                            |
| <b>Poland</b>   | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employee)/ Taxes                            | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employer)/ Taxes                            |
| <b>Portugal</b> | Contributions (employer & employee)                        | Contributions (employer & employee)/ Taxes                 | Contributions (employer & employee)                        | Contributions (employer & employee)                        | Contributions/ Insurance premiums (employer)               |

Source: Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

Table 28: Contribution rates

|                 | <i>Overall</i>                                      | <i>Old age</i>   | <i>Sickness</i>   | <i>Disability pension</i>  | <i>Survivors</i>       | <i>Accidents</i>                                     |
|-----------------|---|--|---|--|------------------------|--|
| <b>Greece</b>   | No overall  | Employer 13.33% & employee 6.67%<br><i>Ceiling (monthly): €5546.80</i> | Employer 0.8% & employee 0.4%<br><i>Ceiling (monthly): €5546.80</i> | Included in Old age  | Included in Old age    | Included in Sickness                                 |
| <b>Hungary</b>  | No overall  | Employer 27% & employee 10%  | Employee 3%   | Included in Sickness   | Included in Old age    | Flat rate of €23 per month                           |
| <b>Poland</b>   | No overall  | Employer 9.76% & Employee 9.76%<br><i>Ceiling: 30 X average wage</i>   | Employee 2.45%  | Employer 6.5% & Employee 1.5%<br><i>Ceiling: 30 X average wage</i> | Included in Disability | Employer 0.67% to 3.86%                              |
| <b>Portugal</b> | Employer 23.25% & employee 11%<br><i>No ceiling</i> | Included in Overall  | Included in Overall   | Included in Overall  | Included in Overall    | Accidents: premiums vary;<br>Diseases: Employer 0.5% |

Source: Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

Note that in Portugal there are reduced contributions for certain activities and employers, in particular for non-profit organisations, and for certain groups as young people looking for their first job and the employment of disabled people. In Hungary those who take early retirement but then find employment pay reduced rates.

As for public authorities' participation in financing, in Greece there is a guarantee of an annual subsidy to the main social security scheme equivalent to 1% of GDP to cover liabilities due to those insured since 1993. In Hungary and Poland the State covers any deficits in the public scheme (no contributions to private supplementary schemes). In Portugal the State partly finances minimum pensions. In all countries, non-contributory minimum income schemes come from the State budget. The main systems are financed as a pay-as-you-go, but there is a small reserve fund in the Portuguese system.

*Question 3.2: How are pension resources, assets and budget managed? Is there a specific pension fund? Are there minimum standards to be reached by managers (different rules to public and private funds)? How are the managers chosen? How are these resources monitored or supervised?*

In Greece the different social security institutions are administered by boards in which the representatives of the insured persons, the pensioners, the employers and the State participate. These boards are, in turn, supervised by the Ministry of Labour, Social Security and Welfare to see that legislation is being properly applied and there is no fraud. From 2019 onwards, financing of the pension branches of the social security bodies will pass on to a new body the Generational Solidarity Insurance Fund, which will attempt to keep the system in actuarial balance. Until then, there is a general process towards harmonisation of all the different funds, but given the past fragmentation of the system the process is difficult and is requiring pressure from the European Commission. The supplementary private pension system is monitored by the financial services regulator.

In Hungary, the system operates on a pay-as-you-go basis, is centralised and is managed publicly. Contributions are centrally collected by an agency operated by the Ministry for Finance and the allocated proportion is passed to the State Pension Fund which pays the benefits. Any deficits between contribution revenue and pension payments are financed by an annual transfer from the Central Budget. The State Pension Fund is considered to be an independent part of the state finances structure of the Hungarian government. Prior to the renationalisation of the mandatory private second pillar, part of contributions used to be sent to private firms. The latter used to be supported by a Guarantee Fund set up by Government and supervised by the financial service regulator. This has now ended as after the renationalisation the industry has virtually disappeared. The funds of the private firms (over 10% of GDP) were placed into a Pension Reform and Debt Reduction Fund, managed by

Government representatives. These funds appear to have been mostly spent already to reduce the public debt and to finance deficits of the state pension system.

Turning to Poland, with the exception of the special schemes which tend to be run separately and tax-financed, the general system has two pillars: the notionally defined contribution scheme and the private mandatory scheme (chosen by the individual). The old system is managed by the same agency that manages these pillars. The agency prepares annual projections of the long-term revenue and expenditure for old-age pensions in order to prepare a strategy for managing the Demographic Reserve Fund. This acts as a reserve that can be used to cover deficits. Note however that in most cases deficits between revenues and contributions to the pension system (in the Social Insurance Fund) are covered directly by the state budget. Since part of contributions was being diverted into private pension systems, this was resulting in increasing deficits. As a result, a decision was made to reallocate a significant part of contributions to the state system and allocate just 2% of contributions to the private system. Since the system covering new workers is a notionally defined contribution system, very precise records have to be kept as benefits will depend on accumulated balances of contributions and the notionally allocated interest on contributions. However, differently to the Swedish notional defined contribution system, the Polish system does not include an automatically balanced mechanism which reduces the notional interest rate and the indexation of pension benefits so that any future deficits are eliminated.

The Portuguese statutory system is financed on a pay-as-you-go basis by contributions and is also allocated a small fraction of Value-Added Tax. A share of this revenue is annually transferred to the Social Security Trust Fund that acts as a buffer fund for times of stress. While the social security system is autonomous with respect to legal, administrative and financial matters, it is supervised by the Ministry of Solidarity and Social Security. The benefit administration is separate from the provision and management of benefits. At the same time, the financial management of the system is centralised in the Institute for financial management of Social Security.

*Question 3.3: Are there special rules for small companies or self-employed people?*

If you are self-employed in Greece, you must self-register with the relevant occupational Association or Chamber, and the Public Revenue Authority, and then register with the appropriate social security institution depending on the occupational affiliation. At present, there is an organisation for farmers, one for self-employed persons and another for self-employed members of the liberal professions. Since 2011 there are harmonised conditions for pension entitlements for employees and the self-employed. Sickness benefits are not part of the system for farmers.

In Hungary and Poland, there are no special provisions for the self-employed except that they have to interact with the system in their personal capacity rather than through an employer. In Hungary, the minimum amount declared needs to be 100% of the minimum wage, while in Poland it needs to be no lower than 60% of the average monthly remuneration. Pensions paid to farmers in Poland are mostly financed by the state, while in Hungary small farmers pay a reduced rate of contributions.

The self-employed pay a lower amount of contributions in Portugal (29.5% against 34.75% for employees and employers combined), but benefits follow the same generosity as for employed persons. Moreover membership of the social insurance system is voluntary if the annual income for self-employed work is less than six times the indexing reference of social support. Lawyers and solicitors are covered by a separate fund to the rest, while other self-employed join the general scheme.

*Question 3.4: How does the pension system impact on the tax burden? Amount of contribution versus amount spent on pensions.*

Table 29 shows the amount collected in 2011 in social contributions as a % of GDP, together with different types of pension spending. This suggests that in Portugal there is a considerable gap between current pension spending and the amount of contributions collected. Greece and Poland face slight deficits, while Hungary has a surplus.

If one were to consider just old age pensions, in all countries social contribution revenue would be more than enough to cover outlays, with the biggest surplus in Greece. Early pensions and survivors pensions, taken together, in Greece are twice as high as in other countries.

Table 29: Social contributions versus amount spent on pensions (% of GDP) in 2011

|                 | Social contributions | Disability pensions | Old-age pensions | Anticipated old age | Survivors | Balance of contributions to pensions |
|-----------------|----------------------|---------------------|------------------|---------------------|-----------|--------------------------------------|
| <b>Greece</b>   | 15.4                 | 0.8                 | 9.5              | 3.2                 | 2.3       | -0.4                                 |
| <b>Hungary</b>  | 12.5                 | 1.1                 | 8.0              | 1.3                 | 1.3       | 0.8                                  |
| <b>Poland</b>   | 11.7                 | 1.1                 | 7.4              | 1.6                 | 1.9       | -0.3                                 |
| <b>Portugal</b> | 12.4                 | 1.9                 | 11.4             | 0.5                 | 1.8       | -3.2                                 |

Source: Eurostat

## Topic 4: Financial and actuarial soundness

**Main question: How do Brazil and the selected countries monitor and evaluate the financial and actuarial health of their systems?**

*Question 4.1: How does the value of benefits vary in time? Is it indexed by inflation?*

*Set out any differences between minimum pension and assistance benefits. How are benefits calculated (life expectancy-based)?*

Table 30: Indexation of pensions

|                 | <i>Old-age pensions</i>  | <i>Disability pensions</i>  | <i>Guaranteed minimum resources</i>                                | <i>Accidents/ Occupational Diseases</i>                    |
|-----------------|--|---|--|--|
| <b>Greece</b>   | Annual adjustment by half GDP growth and half inflation, but cannot exceed inflation   | Annual adjustment according to income policy  | Not applicable   | Annual adjustment according to income policy               |
| <b>Hungary</b>  | Annual adjustment to inflation; increases to minimum pension discretionary   | Annual adjustment to inflation  | Depends on minimum old age pension, discretionary amount           | Annual adjustment to inflation                             |
| <b>Poland</b>   | Annual adjustment to inflation and also 20% of real wages. Subject to negotiations with social partners                        | Annual adjustment to inflation and also 20% of real wages. Subject to negotiations with social partners | Set every three years on basis of threshold of social intervention | Like disability pensions                                   |
| <b>Portugal</b> | Annual adjustment in line with growth of GDP and inflation; minimum pensions in line with indexing reference of social support | Annual adjustment in line with growth of GDP and inflation, but more favourable for lowest pensions     | In line with indexing reference of social support                  | Annual adjustment in line with growth of GDP and inflation |

Source: Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>

Table 30 sets out the indexation post-retirement of pension benefits. Please note that in Portugal in 2013 the only pensions to be increased were the minimum pension. The other benefits were frozen.

The reply to question 2.3 set out the main determinants of the value of pension benefits; including the minimum and maximum values. Here we provide a concise summary of the normal formula.

In Greece and Hungary, the pension is related to earnings using an accrual rate which varies. In Poland the system is defined contribution; such that benefits depend on accumulated contributions and the notional interest earned on them. At retirement this notional capital is divided by the average life expectancy at retirement age, using life tables published by the Central Statistical Office. In Portugal the pension is calculated by multiplying reference earnings by an accrual rate and a sustainability factor. Earnings are adjusted by applying an index resulting from the weighting of 75% of consumer price inflation and 25% of the change in average earnings (the latter only if the change in earnings was higher than that in inflation). The accrual rate depends on how the level of earnings compares with the indexing reference for social support with lower incomes being given 2.3% and highest incomes 2%. The sustainability factor is the relation between average life expectancy at age 65 in 2006 and the level observed a year before retirement.

*Question 4.2: What are the social security revenues and expenditures for the past 5 years?*

Table 31 sets out the total revenue of social security systems in these four countries. Note that there is a substantial element of Government subsidies in all countries – the least being in Poland and the highest in Portugal.

Table 31: Social Security Revenues (% of GDP), in brackets revenue from contributions

|                 | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Greece</b>   | 24.7   | 24.5   | 25.2   | 25.8   | 25.7   | 25.8   | 27.4   | 29.0   | 29.5   | 30.5   |
|                 | (15.4) | (15.0) | (15.3) | (15.0) | (14.8) | (15.0) | (14.8) | (15.2) | (15.6) | (15.4) |
| <b>Hungary</b>  | 20.7   | 20.6   | 20.4   | 21.4   | 24.0   | 26.0   | 24.8   | 27.7   | 27.1   | 22.4   |
|                 | (11.6) | (12.1) | (12.1) | (12.4) | (12.6) | (15.1) | (14.9) | (14.5) | (13.6) | (12.5) |
| <b>Poland</b>   | 21.5   | 21.2   | 20.3   | 20.4   | 20.3   | 19.3   | 19.3   | 18.9   | 18.3   | 18.7   |
|                 | (13.4) | (13.2) | (12.3) | (12.7) | (12.3) | (12.0) | (11.7) | (11.8) | (11.2) | (11.7) |
| <b>Portugal</b> | 22.2   | 23.1   | 25.1   | 25.6   | 25.7   | 25.1   | 25.6   | 27.8   | 27.7   | 27.6   |
|                 | (11.7) | (11.6) | (11.6) | (11.6) | (11.6) | (11.6) | (11.8) | (12.4) | (12.3) | (12.4) |

Source: Eurostat

Table 32: Social Security Expenditures (% of GDP), in brackets excluding health

|                 | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Greece</b>   | 23.4   | 22.7   | 22.9   | 24.2   | 24.1   | 24.1   | 25.4   | 27.4   | 28.2   | 28.9   |
|                 | (18.0) | (17.3) | (17.4) | (18.1) | (17.7) | (17.8) | (18.5) | (19.9) | (20.5) | (21.9) |
| <b>Hungary</b>  | 20.0   | 20.9   | 20.4   | 21.5   | 22.0   | 22.3   | 22.5   | 23.9   | 22.6   | 22.8   |
|                 | (15.1) | (15.5) | (15.1) | (15.8) | (16.2) | (17.2) | (17.5) | (18.8) | (17.4) | (16.9) |
| <b>Poland</b>   | 20.7   | 20.7   | 19.7   | 19.2   | 19.0   | 17.8   | 18.2   | 18.8   | 18.8   | 18.7   |
|                 | (17.2) | (17.3) | (16.5) | (16.0) | (15.8) | (14.5) | (14.4) | (14.9) | (15.0) | (15.1) |
| <b>Portugal</b> | 20.9   | 21.6   | 22.3   | 22.9   | 23.0   | 22.6   | 23.2   | 25.5   | 25.4   | 25.0   |
|                 | (14.8) | (15.8) | (15.9) | (16.4) | (16.7) | (16.5) | (17.0) | (18.5) | (18.7) | (19.0) |

Source: Eurostat

Table 32 shows data for the most recent 10 years of social security expenditures. It should be noted that Eurostat classifies health expenditure as part of social security outlays even though in many systems health is financed directly from taxes. Thus we have also included figures that exclude health spending. The figures in brackets in Table 32 show spending on old age pensions (including survivors), disability, unemployment benefits, family/children benefits, housing and minimum income guarantees. Figures just on pensions were provided in Table 26.

*Question 4.3: How are the mathematical reserves being recorded/monitored? Are there individual accounts (notional account)? What are the variables used?*

Only Poland has a system of notional accounts. In other countries, the system is defined benefit with the degree of individual record keeping depending on the formula. Given the move towards the inclusion of career average earnings in pension formula, there is increasing focus on maintaining good records on income on which contributions were paid. However in many countries records are limited to just some decades.

In the response to question 3.2, we set out the administrative arrangements of the different pension systems. With the exception of Greece and special schemes in each country, social security revenue and expenditure are recorded in a specific fund. Deficits are cleared by central government, and in most cases a small buffer fund is included to act as a reserve. There is increasing focus on financial management, with countries like Greece and Portugal now looking into issues of actuarial balance and long term solvency. In Poland the underlying idea of the notional defined contribution system is that the contribution rate will not be changed. Thus a lot of effort is placed to project future shortfalls in order to adjust the parameters governing the starting date of benefits and their value.

*Question 4.4: How are the social security revenue exemptions being accounted?*

Typically such exemptions, particularly when they are related to periods of childcare and unemployment, command an explicit government subsidy to the social security system. In practise funds are not really transferred from general government to the social security agency separately, but are part of the overall transfer.

*Question 4.5: How does the country monitor the social security system health?*

*What is the role of the EU? What indicators or reports are used?*

Every Member State has national sovereignty over its social security system. The degree to which each country monitors its social security system varies, but given that each country has a strong central institution looking at overall finances and given the large fiscal transfers that are granted, scrutiny is increasing. In particular, in Poland and Hungary the initial decision to allocate part of social security revenue to private pension accounts converted the long-term financial problem of pay-as-you-systems into an immediate issue. This contributed to increase the financial monitoring of the system, as pressure on government transfers increased sharply. In Poland, for instance, the new system included a reserve fund which carried out long term projections of potential shortfalls. A similar situation developed in Greece and Portugal with the economic crisis. The economic adjustment programmes that these countries had to go through included substantial pension reforms and also included the requirement to carry out regular actuarial projections.

Direct intervention from the EU, except when the country is subject to an economic adjustment programme, occurs only when elements of a national system are seen as hampering the movement of goods, services, capital and labour across EU countries. However the EU is increasingly using the OMC in pensions. Work in this area is carried out under the auspices of the Social Protection Committee (SPC) which is an EU advisory committee that monitors social conditions in the EU and reports on social inclusion, health care long term care and pensions, and promotes discussion and coordination of policy approaches among national governments and the Commission. It regularly produces reports and opinions on its own initiative or at the request of the Council or the Commission. It is composed of experts from each Member State and the Commission and meets regularly. Its work is supported by that of the Indicators Sub-Group, which is made up of technical experts from each country and develops and defines EU social indicators to monitor progress.

In February 2012, the European Commission published a White Paper on adequate, safe and sustainable pensions. This looked at how the EU and the Member States can work to tackle the major challenges that confront pension systems. It put forward a range of initiatives to help create the right conditions so that those who are able can continue working - leading to a better balance between time in work and time in retirement; to ensure people who move to another country can keep their pension rights; to help people save more and ensure that pension promises are kept and people get what they expect in retirement. It proposes, in particular, to:

- Create **better opportunities for older workers** by calling on the social partners to adapt work place and labour market practices and by using the European Social Fund to bring older workers into work;
- Develop **complementary private retirement schemes** by encouraging social partners to develop such schemes and encouraging Member States to optimise tax and other incentives;
- Enhance the **safety of supplementary pension schemes**, including through a revision of the directive on Institutions for Occupational Retirement Provision (IORP) and better information for consumers;
- Make **supplementary pensions compatible with mobility**, through legislation protecting the pension rights of mobile workers and by promoting the establishment of pension tracking services across the EU;
- Encourage Member States to **promote longer working lives**, by linking retirement age with life expectancy, restricting access to early retirement and closing the pension gap between men and women;
- Continue to monitor the **adequacy, sustainability and safety of pensions** and support pension reforms in the Member States.

Since then the European Commission and the SPC presented the first Pension Adequacy Report. Looking at a number of agreed indicators on pension adequacy, it found that reforms will lower statutory pensions in the future, in order to ensure that pensions remain affordable as life expectancy increases and the ratio between workers and pensioners decreases. For pensions to remain adequate, people will need to work longer and save more for their retirement through supplementary pensions. The Pension Adequacy report will be published every two years.

Since 2001, the Commission and Member States have been preparing the Ageing Report. This report, prepared by Commission and Member States following an agreed methodology, definitions and assumptions, assesses the economic and budgetary impact of ageing of society. It includes forecasts for the next fifty years of spending on pensions, health and long-term care, unemployment and education. Member States are responsible for modelling their national pension system, but need to follow agreed assumptions and definitions. The Ageing Report is published every two years, typically not the year when the Pension Adequacy is published.

In 2001, the Commission and Member States agreed on common objectives on pension policy; namely:

Adequate and sustainable pensions by ensuring:

- (1) adequate retirement incomes for all and access to pensions which allow people to maintain, to a reasonable degree, their living standard after retirement, in the spirit of solidarity and fairness between and within generations;
- (2) the financial sustainability of public and private pension schemes, bearing in mind pressures on public finances and the ageing of populations, and in the context of the three-pronged strategy for tackling the budgetary implications of ageing, notably by: supporting longer working lives and active ageing; by balancing contributions and benefits in an appropriate and socially fair manner; and by promoting the affordability and the security of funded and private schemes;

(3) that pension systems are transparent, well adapted to the needs and aspirations of women and men and the requirements of modern societies, demographic ageing and structural change; that people receive the information they need to plan their retirement and that reforms are conducted on the basis of the broadest possible consensus.

To monitor progress towards achieving these objectives, the following principal indicators are regularly monitored:

***Objective one: adequate pensions***

**At-risk-of-poverty rate of older people:** The proportion of 65+ with an income below the 60% threshold of equivalised disposable income.

**Median relative income of elderly people:** Median equivalised disposable income of people aged 65+ as a ratio of income of people aged 0-64

**Aggregate replacement ratio:** Median individual pensions of 65-74 relative to median individual earnings of 50-59, excluding other social benefits.

**Change in projected theoretical replacement ratio for base case over the next forty years:** Change in the theoretical level of income from pensions at the moment of take-up related to the income from work in the last year before retirement for a hypothetical worker (someone on average wage who has contributed for the previous forty years).

***Objective two: sustainable pensions***

**Total Current Pension expenditure (% of GDP):** This covers disability pension, early retirement benefit due to reduced capacity to work, old-age pension, anticipated old-age pension, partial pension, survivors' pension and early retirement benefit for labour market reasons.

**Employment rate of those aged 55 to 64:** proportion of persons employed in relation to the total number of people in a given age group.

**Effective labour market exit age:** The average age of withdrawal from the labour market, based on a probability model considering the relative changes of activity rates from one year to another at a specific age.

**Projections of Pension expenditure, public and total for the next fifty years (% of GDP)**

***Objective three: modernised pensions***

**Gender differences in the risk of poverty:** difference by gender in the risk of poverty for 65+.

**Gender differences in the relative income of older people:** difference by gender in the median relative income of elderly people.

**Gender differences in aggregate replacement ratio:** difference by gender in this ratio.

While initially these indicators were monitored on an individual country basis, now there is an increased focus on comparing countries with each other and trying to indicate worst performers. Examples of these 'scoreboards' are presented in Tables 33 to 36.

Moreover the Commission has been issuing a lot of country specific recommendations on pensions (in fact it issued 17 and 15 in 2012 and 2013, respectively). The country specific recommendations are discussed with Member States at least three times a year and a formal assessment on progress is made each year. Member States face pressure to show progress and as a last resort there is the prospect of sanctions if Member States repeatedly fail to take action on public finances.

Table 33: Current Adequacy

|   | People (65 years or over) at risk of poverty or social exclusion, percentage of total population, 2011<br>(1) |       |         | Share of people (65 years or over) at risk of poverty or social exclusion in total population at risk of poverty or social exclusion, 2011<br>(2) | At risk of poverty rate of older people (65 years or over), Cut-off point: 60% of median equivalised income after social transfers, 2011<br>(3) | Severe material deprivation of older people (65 years or over), percentage of total population, 2011<br>(4) | Relative median income ratio (65+), 2011<br>(5) | Aggregate replacement ratio, 2011<br>(6) |
|---|---|-------|---------|---|---|---|---|--|
|   | Total   | Males | Females |   |   |   |   |  |
| EU-27   | 20,5  | 17,0  | 23,1    | 14,7  | 15,9  | 7,2   | 0,89  | 0,54                                     |
| Belgium   | 21,6  | 21,1  | 21,9    | 16,7  | 20,2  | 2,6   | 0,74  | 0,44                                     |
| Bulgaria  | 61,1  | 56,0  | 64,6    | 22,0  | 30,9  | 53,7  | 0,72  | 0,41                                     |
| Czech Republic  | 10,7  | 4,9   | 14,9    | 10,6  | 6,6   | 5,4   | 0,82  | 0,53                                     |
| Denmark   | 16,6  | 15,0  | 17,9    | 14,8  | 16,0  | 1,1   | 0,72  | 0,42                                     |
| Germany   | 15,3  | 13,0  | 17,4    | 15,4  | 14,2  | 3,2   | 0,90  | 0,51                                     |
| Estonia   | 17,0  | 9,5   | 20,6    | 12,4  | 13,1  | 5,8   | 0,75  | 0,54                                     |
| Ireland   | 12,9*   | 13,2* | 12,7*   | 4,9*  | 10,6*   | 2,7*  | 0,86*   | 0,47*                                    |
| Greece  | 29,3  | 26,5  | 31,5    | 17,9  | 23,6  | 13,1  | 0,81  | 0,45                                     |
| Spain   | 22,3  | 21,0  | 23,3    | 13,9  | 20,8  | 2,6   | 0,83  | 0,56                                     |
| France  | 11,5  | 9,5   | 12,9    | 9,9   | 9,7   | 2,9   | 1,01  | 0,64                                     |
| Italy   | 24,1  | 20,3  | 27,0    | 17,3  | 17,0  | 10,9  | 0,92  | 0,55                                     |
| Cyprus  | 40,4  | 36,6  | 43,6    | 21,8  | 36,9  | 6,0   | 0,65  | 0,38                                     |
| Latvia  | 32,9  | 25,8  | 36,2    | 14,2  | 8,9   | 29,0  | 0,86  | 0,53                                     |
| Lithuania   | 32,5  | 27,3  | 35,1    | 16,1  | 12,1  | 24,9  | 0,87  | 0,52                                     |
| Luxembourg  | 4,7   | 4,2   | 5,1     | 3,6   | 4,7   | 0,0   | 1,05  | 0,74                                     |
| Hungary   | 18,0  | 12,7  | 21,1    | 9,2   | 4,5   | 15,5  | 1,00  | 0,59                                     |
| Malta   | 21,5  | 23,0  | 20,3    | 14,8  | 18,1  | 4,6   | 0,80  | 0,47                                     |
| Netherlands   | 6,9   | 6,5   | 7,1     | 6,5   | 6,5   | 0,4   | 0,87  | 0,46                                     |
| Austria   | 17,1  | 12,0  | 20,8    | 17,2  | 16,0  | 2,0   | 0,93  | 0,60                                     |
| Poland  | 24,7  | 19,0  | 28,1    | 12,4  | 14,7  | 15,4  | 0,94  | 0,55                                     |
| Portugal  | 24,5  | 21,9  | 26,4    | 18,2  | 20,0  | 7,7   | 0,87  | 0,56                                     |
| Romania   | 35,3  | 29,9  | 38,9    | 13,1  | 14,1  | 28,6  | 1,01  | 0,64                                     |
| Slovenia  | 24,2  | 13,6  | 31,1    | 18,9  | 20,9  | 6,8   | 0,87  | 0,47                                     |
| Slovakia  | 14,5  | 9,2   | 17,8    | 9,6   | 6,3   | 9,7   | 0,86  | 0,62                                     |
| Finland   | 19,8  | 12,4  | 25,2    | 19,2  | 18,9  | 2,1   | 0,78  | 0,50                                     |
| Sweden  | 18,6  | 9,9   | 25,3    | 21,1  | 18,2  | 0,6   | 0,77  | 0,58                                     |
| United Kingdom  | 22,7  | 19,0  | 25,8    | 16,9  | 21,8  | 1,3   | 0,81  | 0,48                                     |
| Notes:  |   |       |         |   |   |   |   |  |
| Data extraction date: 1 March 2013  |   |       |         |   |   |   |   |  |
| * 2010 data   |   |       |         |   |   |   |   |  |
| Between the 9 worst performing Member States  |   |       |         |   |   |   |   |  |
| (1) (2) Source: [ilc_peps01]  |   |       |         |   |   |   |   |  |
| (3) Source: SILC [ilc_pnp1]   |   |       |         |   |   |   |   |  |
| (4) Source: [ilc_mddd11]  |   |       |         |   |   |   |   |  |
| (5) Persons aged 65 years and over compared to persons aged less than 65 years. Source: SILC [ilc_pnp2]   |   |       |         |   |   |   |   |  |
| (6) Ratio of income from pensions of persons aged between 65 and 74 years and income from work of persons aged between 50 and 59 years. Source: SILC [ilc_pnp3] |   |       |         |   |   |   |   |  |

Table 34: Employment and sustainability

|  | Effective exit age from the labour market, 2010 (1)* | Life expectancy at 65, 2011 (2) |       |         | Employment rate of older workers (55-64), 2011 (3) |       |         | Pension expenditure, % of GDP, 2010 | Pp change in pension expenditure (% of GDP), 2010-2060 |
|--|--|---------------------------------|-------|---------|--|-------|---------|-------------------------------------|--|
|  |  | Total                           | Males | Females | Total  | Males | Females |                                     |  |
| EU-27  | 62,1   | 19,4*                           | 17,5* | 21*     | 47,4   | 55,2  | 40,2    | 11,3                                | 1,4  |
| Belgium  | 61,4   | 19,6*                           | 17,6* | 21,3*   | 38,7   | 46,0  | 31,6    | 11,1                                | 5,1  |
| Bulgaria   | 61,7   | 15,8                            | 14,0  | 17,3    | 43,9   | 49,9  | 38,8    | 9,9                                 | 1,1  |
| Czech Republic   | 61,1   | 17,6                            | 15,6  | 19,2    | 47,6   | 58,9  | 37,2    | 9,1                                 | 2,7  |
| Denmark  | 62,9   | 18,8                            | 17,3  | 20,1    | 59,5   | 63,8  | 55,3    | 10,1                                | -1,1   |
| Germany  | 63,5   | 19,8                            | 18,2  | 21,2    | 59,9   | 67,0  | 53,0    | 10,8                                | 2,6  |
| Estonia  | 63,6   | 17,9                            | 14,7  | 20,0    | 57,2   | 57,3  | 57,1    | 8,9                                 | -1,1   |
| Ireland  | 64,9   | 19,4                            | 17,9  | 20,7    | 50,0   | 57,1  | 42,9    | 7,5                                 | 4,1  |
| Greece   | 62,3   | 19,6                            | 18,5  | 20,6    | 39,4   | 52,3  | 27,3    | 13,6                                | 1,0  |
| Spain  | 62,9   | 20,9                            | 18,7  | 22,8    | 44,5   | 53,9  | 35,6    | 10,1                                | 3,6  |
| France   | 60,1   | 21,7                            | 19,3  | 23,8    | 41,5   | 44,1  | 39,1    | 14,6                                | 0,5  |
| Italy  | 61,3   | 20,7*                           | 18,6* | 22,4*   | 37,9   | 48,4  | 28,1    | 15,3                                | -0,9   |
| Cyprus   | 64,4   | 19,3                            | 18,2  | 20,3    | 54,8   | 69,2  | 40,8    | 7,6                                 | 8,7  |
| Latvia   | 63,3   | 16,6                            | 13,4  | 18,7    | 50,5   | 51,7  | 49,7    | 9,7                                 | -3,8   |
| Lithuania  | 62,3   | 17,0                            | 14,0  | 19,2    | 50,1   | 54,2  | 47,0    | 8,6                                 | 3,5  |
| Luxembourg   | 60,0   | 19,8                            | 17,8  | 21,6    | 39,3   | 47,0  | 31,3    | 9,2                                 | 9,4  |
| Hungary  | 60,5   | 16,6                            | 14,3  | 18,3    | 35,8   | 39,8  | 32,4    | 11,9                                | 0,5  |
| Malta  | 60,9   | 19,4                            | 17,6  | 20,9    | 31,7   | 50,1  | 13,8    | 10,4                                | 5,5  |
| Netherlands  | 63,1   | 19,8                            | 18,1  | 21,2    | 56,1   | 65,8  | 46,4    | 6,8                                 | 1,7  |
| Austria  | 60,7   | 20,1                            | 18,1  | 21,7    | 41,5   | 50,6  | 32,9    | 14,1                                | 2,0  |
| Poland   | 60,1   | 17,9                            | 15,4  | 19,9    | 36,9   | 47,8  | 27,3    | 11,8                                | -2,2   |
| Portugal   | 63,5   | 20,1                            | 18,1  | 21,8    | 47,9   | 54,2  | 42,1    | 12,5                                | 0,2  |
| Romania  | 61,4   | 16,1                            | 14,3  | 17,5    | 40,0   | 48,9  | 32,2    | 9,8                                 | 3,7  |
| Slovenia   | 60,3   | 19,3                            | 16,9  | 21,1    | 31,2   | 39,5  | 22,7    | 11,2                                | 7,1  |
| Slovakia   | 59,7   | 16,8                            | 14,5  | 18,4    | 41,4   | 52,6  | 31,5    | 8,0                                 | 5,2  |
| Finland  | 62,6   | 19,9                            | 17,7  | 21,7    | 57,0   | 56,8  | 57,2    | 12,0                                | 3,2  |
| Sweden   | 64,2   | 20,0                            | 18,5  | 21,3    | 72,3   | 75,7  | 68,9    | 9,6                                 | 0,6  |
| United Kingdom   | 63,5   | 20,0                            | 18,6  | 21,2    | 56,7   | 64,2  | 49,6    | 7,7                                 | 1,5  |
| * - 2010 data  |  |                                 |       |         |  |       |         |                                     |  |
| Between the 9 worst performing Member States   |  |                                 |       |         |  |       |         |                                     |  |
| (1) Source: Commission services (DG EMPL)  |  |                                 |       |         |  |       |         |                                     |  |
| (2) Source: Eurostat [demo_mlexpec]. Data extraction date: 4 March 2013  |  |                                 |       |         |  |       |         |                                     |  |
| (3) The employment rate of older workers is calculated by dividing the number of persons in employment and aged 55 to 64 by the total population of the same age group. The indicator is based on the EU Labour Force Survey. The survey covers the entire population living in private households and excludes those in collective households such as boarding houses, halls of residence and hospitals. Employed population consists of those persons who during the reference week did any work for pay or profit for at least one hour, or were not working but had jobs from which they were temporarily absent.<br>Source: Eurostat [lfsi_emp_a]. Data extraction date: 4 March 2013 |  |                                 |       |         |  |       |         |                                     |  |

Table 35: Future adequacy: forward looking indicators

|  | Net Theoretical Replacement Rate<br>(1) |       |                             | Benefit ratio (public pensions)<br>(2) |      |                            | Gross average replacement rate<br>at retirement (public pensions)<br>(3) |      |                               |
|--|---|-------|-----------------------------|--|------|----------------------------|--|------|-------------------------------|
|  | 2010                                    | 2050  | Pp.<br>change,<br>2010-2050 | 2010                                   | 2060 | Pp. change,<br>2010 - 2060 | 2010   | 2060 | Pp.<br>change,<br>2010 - 2060 |
| EU 27  | ...                                     | ...   | ...                         | 44,7                                   | 36,2 | -8,5                       | 48,0   | 39,4 | -8,6                          |
| Belgium  | 74,0                                    | 75,9  | 1,9                         | 39,2                                   | 37,3 | -1,9                       | ...  | ...  | ...                           |
| Bulgaria   | 62,3                                    | 67,5  | 5,2                         | 46,1                                   | 37,8 | -8,3                       | 49,8   | 46,5 | -3,3                          |
| Czech Republic   | 70,6                                    | 43,1  | -27,5                       | 26,2                                   | 25,4 | -0,8                       | 28,5   | 27,1 | -1,4                          |
| Denmark  | 69,4                                    | 67,3  | -2,1                        | 35,8                                   | 30,8 | -5,0                       | ...  | ...  | ...                           |
| Germany  | 59,1                                    | 63,7  | 4,6                         | 47,0                                   | 38,5 | -8,5                       | 40,5   | 35,1 | -5,4                          |
| Estonia  | 46,2                                    | 50,1  | 3,9                         | 38,7                                   | 20,0 | -18,7                      | 36,0   | 20,4 | -15,6                         |
| Ireland  | 85,8                                    | 69,0  | -16,8                       | ...                                    | ...  | ...                        | 37,3   | 38,0 | 0,7                           |
| Greece   | 121,3                                   | 87,0  | -34,3                       | 35,9                                   | 27,6 | -8,3                       | 59,3   | 49,6 | -9,7                          |
| Spain  | 94,5                                    | 86,5  | -8,0                        | 55,3                                   | 44,8 | -10,5                      | 72,4   | 56,0 | -16,4                         |
| France   | 77,6                                    | 58,8  | -18,8                       | 39,8                                   | 31,7 | -8,1                       | 58,8   | 53,2 | -5,6                          |
| Italy  | 89,5                                    | 69,1  | -20,4                       | 48,5                                   | 43,6 | -4,9                       | 79,5   | 68,1 | -11,4                         |
| Cyprus   | 57,0                                    | 70,0  | 13,0                        | 43,3                                   | 44,3 | 1,0                        | 45,3   | 53,3 | 8,0                           |
| Latvia   | 80,4                                    | 55,3  | -25,1                       | ...                                    | ...  | ...                        | 48,2   | 15,2 | -33,0                         |
| Lithuania  | 61,5                                    | 60,3  | -1,2                        | 38,7                                   | 35,1 | -3,6                       | 38,2   | 36,0 | -2,2                          |
| Luxembourg   | 99,9                                    | 83,0  | -16,9                       | 58,7                                   | 50,7 | -8,0                       | 78,3   | 57,7 | -20,6                         |
| Hungary  | 100,1                                   | 75,0  | -25,1                       | 31,2                                   | 26,5 | -4,7                       | 38,4   | 40,8 | 2,4                           |
| Malta  | 79,7                                    | 70,5  | -9,2                        | 51,2                                   | 47,4 | -3,8                       | 58,5   | 51,2 | -7,3                          |
| Netherlands  | 105,0                                   | 101,0 | -4,0                        | ...                                    | ...  | ...                        | ...  | ...  | ...                           |
| Austria  | 85,0                                    | 88,7  | 3,7                         | 42,3                                   | 35,5 | -6,8                       | 47,7   | 37,3 | -10,4                         |
| Poland   | 75,5                                    | 43,3  | -32,2                       | 46,7                                   | 19,1 | -27,6                      | 49,1   | 18,7 | -30,4                         |
| Portugal   | 85,8                                    | 65,9  | -19,9                       | ...                                    | ...  | ...                        | 56,9   | 49,4 | -7,5                          |
| Romania  | 70,7                                    | 45,0  | -25,7                       | 38,7                                   | 26,9 | -11,8                      | 41,6   | 28,6 | -13,0                         |
| Slovenia   | 59,2                                    | 53,7  | -5,5                        | 19,2                                   | 17,3 | -1,9                       | ...  | ...  | ...                           |
| Slovakia   | 74,6                                    | 65,4  | -9,2                        | 43,7                                   | 28,9 | -14,8                      | 50,7   | 29,5 | -21,2                         |
| Finland  | 68,9                                    | 62,0  | -6,9                        | 49,4                                   | 44,1 | -5,3                       | 51,8   | 43,7 | -8,1                          |
| Sweden   | 60,3                                    | 53,0  | -7,3                        | 35,3                                   | 25,6 | -9,7                       | 35,4   | 22,7 | -12,7                         |
| United Kingdom   | 77,2                                    | 75,1  | -2,1                        | ...                                    | ...  | ...                        | 5,1  | 6,9  | 1,8                           |
| Notes:   |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| (1) Total: the ratio of the retirement pension received by a hypothetical worker (male) working a full working life (40 contributory years) and retiring at 65 as a percentage of the individual earnings at the moment of take-up of pensions. Net TRR is calculated as net of income taxes and employee contributions. |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| Source: Commission services, SPC (Pension Adequacy in the European Union 2010-2050)  |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| (2) Average benefit of public pensions (public and private pensions in case of BG, DK, DE, EE, ES, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, and SE) as a share of the economy-wide average wage (gross wages and salaries in relation to employees).  |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| Source: Commission services, EPC (The 2012 Ageing Report, page 335).   |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| (3) The "Gross Average Replacement Rate" is calculated as the average first pension as a share of the economy-wide average wage at retirement.   |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |
| Source: Commission services, EPC (The 2012 Ageing Report, page 336).   |   |       |                             |  |      |                            |  |      |                               |

Table 36: Pensionable ages and complementary pensions

| PENSIONABLE AGES |                                 |                                 |   | COMPLEMENTARY PENSIONS |                                     |  |  |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------|---|------------------------|-------------------------------------|--|--|
|                  | Pensionable age for M/W in 2009 | Pensionable age for M/W in 2020 | Further increases in the pensionable age for M/W after 2020 |                        | Pension funds, assets % of GDP 2009 | Share of mand funded & occupational pensions in gross TRR 2010 | Share of mand funded & occupational pensions in gross TRR 2050 |
| Belgium          | 65/65                           | 65/65                           |   | Belgium                | 3,3 (v)                             | 10   | 22   |
| Bulgaria         | 63/60                           | 65/63                           |   | Bulgaria               | n/a                                 | 0  | 22   |
| Czech Republic   | 62/ 56y8m-60y8m (a)             | 63y10m/ 60y6m-63y10m (a)        | 67+/67+ in 2044 (b)   | Czech Republic         | 4.6                                 | 0  | 0  |
| Denmark          | 65/65                           | 66/66                           | 67+/67+ (c)   | Denmark                | 43,3 (w)                            | 28   | 55   |
| Germany          | 65/65                           | 65y9m/65y9m                     | 67/67 (in 2029)   | Germany                | 5,2 (x)                             | 0  | 27   |
| Estonia          | 63/61                           | 64/64                           | 65/65 (in 2026)   | Estonia                | 6.9                                 | 0  | 45   |
| Ireland          | 66/66                           | 66/66                           | 68/68 (in 2028)   | Ireland                | 44.1                                | 62   | 53   |
| Greece           | 65/60                           | 67/67                           | 67+/67+ (f)   | Greece                 | 0                                   | 0  | 0  |
| Spain            | 65/65                           | 66y4m/66y4m                     | 67+/67+ (k)   | Spain                  | 8.1                                 | 0  | 0  |
| France           | 60-65/60-65 (e)                 | 62-67/62-67 (e)                 |   | France                 | 0,8 (v)                             | 0  | 0  |
| Italy            | 65y4m/60y4m                     | 66y11m/66y11m                   | 67+/67+ (f)   | Italy                  | 4.1                                 |  |  |
| Cyprus           | 65/65                           | 65+/65+ (g)                     |   | Cyprus                 | n/a                                 | 0  | 0  |
| Latvia           | 62/62                           | 63y9m/63y9m                     | 65/65 (in 2025)   | Latvia                 | n/a                                 | 0  | 39   |
| Lithuania        | 62y6m/60                        | 64/63                           | 65/65 (in 2026)   | Lithuania              | n/a                                 | 4  | 13   |
| Luxembourg       | 65/65                           | 65/65                           |   | Luxembourg             | 2.2                                 | 0  | 0  |
| Hungary          | 62/62                           | 64/64                           | 65/65 (in 2022)   | Hungary                | 13.1                                | 0  | 36   |
| Malta            | 61/60                           | 63/63                           | 65/65 (in 2026)   | Malta                  | n/a                                 | 0  | 0  |
| Netherlands      | 65/65                           | 66y8m/66y8m                     | 67+/67+ (h)   | Netherlands            | 129.8                               | 52   | 52   |
| Austria          | 65/60                           | 65/60                           | 65/65 (in 2033)   | Austria                | 4.9                                 | 0  | 0  |
| Poland           | 65/60                           | 67/62                           | 67/67 (in 2040)   | Poland                 | 13.5                                | 0  | 46   |
| Portugal         | 65/65                           | 65/65                           |   | Portugal               | 13.4                                | 0  | 0  |
| Romania          | 63y4m/58y4m                     | 65/61                           | 65/63 (in 2030)   | Romania                | n/a                                 | 0  | 25   |
| Slovenia         | 63/61                           | 65/65                           |   | Slovenia               | 2.6                                 | 0  | 0  |
| Slovakia         | 62/57y6m-61y6m (a)              | 62+/62+ (i)                     | 62+/62+ (i)   | Slovakia               | 4,7 (v)                             | 0  | 48   |
| Finland          | 63-68/63-68 (j)                 | 63-68/63-68 (j)                 |   | Finland                | 76.8                                | 0  | 0  |
| Sweden           | 61-67/61-67 (j)                 | 61-67/61-67 (j)                 |   | Sweden                 | 7,4 (v, y)                          | 24   | 39   |
| United Kingdom   | 65/60                           | 66/66                           | 67/67 (in 2028)   | United Kingdom         | 73 (z)                              | 38   | 41   |

|  |   |
|--|---|
| Notes:   | Notes:  |
| (a) Depending on the number of children raised                     | (v) 2008  |
| (b) Increased by 2 months annually until further amendments        |   |
| (c) Adjusted to life expectancy gains every 5 years, starting 2030 | (w) Autonomous occupational pension funds only. In addition to these plans, total assets managed by occupational pension insurance contracts amounted to 99,3% of GDP   |
| (d) Adjusted to life expectancy gains every 3 years, starting 2021 |   |
| (e) If minimum insurance period completed - and if not completed   | (x) Autonomous occupational pension funds only. In addition to these plans, total assets managed by occupational pension insurance contracts amounted to 99,3% of GDP   |
| (f) Linked to life expectancy                                      |   |
| (g) Adjusted to life expectancy gains as of 2018                   | (y) Autonomous occupational pension funds only. In addition to these plans, total assets managed by premium pension system amounted to 8,9% of GDP and assets managed by occupational pension insurance contracts to 38,9% of GDP in 2008 |
| (h) Adjusted to life expectancy gains every year, starting 2022    |   |
| (i) Adjusted to life expectancy gains as of 2017                   |   |
| (j) Flexible retirement age linked to benefit level                | (z) OECD estimate.  |
| (k) Possibility to adjust to life expectancy                       |   |
|  |   |
|  |   |

*Question 4.6: Is there interference from the Judiciary or from other organizations on the granting of benefits?*

The European Court of Justice intervenes mainly in issues of social security coordination. For instance there have been rulings when a country cuts the pension entitlements of someone who worked in another EU country. It also has intervened in cases of human rights or gender discrimination; for instance leading to the equalisation of retirement ages between men and women.

The interference by national courts varies and depends on the constitutional traditions of the country in question. For instance, in Hungary there was quite a large movement to try to resist the nationalisation of the private pension pillar on the basis that it attacked private property. However the constitutional court failed to uphold this request saying that pensions did not have the same constitutional entrenchment as other state provided services. On the other hand, in Portugal the Constitutional Court has intervened in a number of occasions. For instance it ruled that the suppression of the 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> monthly allowances for pensioners was unconstitutional.

On the other hand, in all countries, political parties, trade unions and employers' associations do lobby governments on pension policies and try to influence policy. In some cases, for instance, indexation of benefits in Poland, these organisations have an effective say in policy decisions, though typically they can be overruled by the Minister in question.

## Topic 5: Partial contribution

***Main question: How do the selected countries manage partial contribution to pension systems?***

*Question 5.1: How does the EU operate the financial compensation (portability) between social security systems?*

There are four main principles guiding the coordination of social security rules:

1. One is covered by the legislation of one country at a time so one only pays contributions in one country. The decision on which country's legislation applies is made by the social security institutions.
2. One has the same rights and obligations as the nationals of the country where one is covered. This is known as the principle of equal treatment or non-discrimination.
3. When one claims a benefit, one's previous periods of insurance, work or residence in other countries are taken into account if necessary.
4. If one is entitled to a cash benefit from one country, one may generally receive it even if one is living in a different country. This is known as the principle of exportability.

For example, in the UK pensioners are paid a winter fuel allowance. If a UK pensioner moves abroad, he still is entitled to this allowance (even though there is no such allowance in that country and one may not need a heating allowance there). However note that social assistance is not portable, and depends on rules in the country (typically a period of residence)

The benefits and financial charges to national pension systems follow a proportional rating among countries based on the share of the career covered by the system. Regulation (EC)

No. 883/2004 makes a distinction between long-term and short-term benefits. Short-term benefits, such as sickness and unemployment benefits, are coordinated by applying the 'integration' principle. This implies that only one benefit is awarded to a migrant worker. This benefit also is to be calculated in accordance with the legislation of one Member State only. For the coordination of long-term benefits, such as old-age, invalidity and survivors' benefits, the partial pension method is used. This implies that the pension which the person concerned receives, is based on periods of insurance completed in the Member States where he or she was employed. As a result, various Member States may be responsible for the payment of a part of the pension in accordance with insurance periods completed under their legislation.

Claimants have to submit their claim in accordance with the legislation of the State where they live or where they were last insured. They also are to supply all relevant information and supporting documents needed to assess the claim. It is up to the 'contacting' institution to send this information to the other institutions in question so that they can investigate whether the persons concerned are entitled to the benefit at hand. If this is the case, the respective institutions have to inform the 'contacting' institution on the periods of insurance fulfilled under their legislation. In addition, they are to make the calculations for their benefits. In doing so, they are to take account of the aggregation rules specified in Article 51 Regulation (EC) No. 883/2004, the calculation rules laid down in Article 52 and the rules to prevent the overlapping of benefits defined in Article 53 of that Regulation.

To have their pensions paid in a third country, migrant EU nationals have to fulfil two sets of conditions, notably the conditions which are to be fulfilled for the application of the coordination rules laid down in Regulation (EC) No. 883/2004 and Regulation (EC) No. 987/2009 and the conditions set out in the national legislation. Crucial is in the end whether national provisions guarantee the payment of pensions in third countries to nationals. After all, if this is the case, then nationals from the EU, the EEA and Switzerland will be able to

receive their pensions outside the EU under the same conditions, provided that they meet the conditions just mentioned.

As far as pensions of third country nationals are concerned, the persons covered by Regulation (EC) No. 1231/2010 also enjoy equal treatment as regards old-age, invalidity and survivors' statutory pensions based on the worker's previous employment and acquired in accordance with the rules defined in Regulation (EC) No. 883/2004. Indeed, Regulation (EC) No. 1231/2010, as applied to Regulation (EC) No. 883/2004, does not create any principle that requires pensions to be exported to third countries. However, the application of the principle of equal treatment enshrined in Regulation (EC) No. 883/2004 implies that Member States must grant nationals of a third country covered by the Regulation the same advantages that they guarantee to their own nationals as well as to EU nationals and their family members. So, where national legislation gives a right to export a pension to a third country, then this right should be accorded to a person who obtains rights by virtue of Regulation (EC) No. 1231/2010, under the same conditions and at the same rates as the nationals of the Member State concerned and EU nationals who move to a third country. It follows that third country nationals who intend to derive entitlement to social security benefits from EU coordination rules, have to fulfil, or must have fulfilled, three sets of conditions, notably the conditions set out in Regulation (EC) No. 1231/2010, the conditions provided for in Regulation (EC) No. 883/2004 and the conditions defined by the legislation of the Member State concerned with regard to affiliation or entitlement to a social security benefit. The latter should be applied in accordance with the EU principle of equal treatment.

Dialogos Setoriais: Uniao Europeia, Brasil

Second Draft: External Expert report

*Question 5.2: Is there financial compensation between different organizations of the same country (federal, states, province, cities)?*

In all countries, organisations are organised on a national level. As explained earlier, most organisations depend heavily on state subsidies.

*Question 5.3: Is there an informal labor market (part-time workers, women and unemployed)? To which benefits would these workers be eligible? Why are they in the informal labour market? If they receive any pension benefit, how are these benefits financed? Describe the credit systems.*

The Commission estimated that in 2012 the informal economy was equivalent to 24%, 23%, 24% and 19% in Greece, Hungary, Poland and Portugal respectively. This is higher than the EU average of 15%. The reasons underlying this have to do with the type of economic structure of the country (e.g. the presence of a large number of self-employed, the presence of industries which are paid in cash - tourism) and the nature of governance (these countries have only recently become democracies and so trust in institutions is still quite weak).

Coverage of the social security system as regards self-employed persons has been dealt with in question 3.3, while the coverage of specific schemes has been described in previous answers. In general the principle is that benefits tend to depend on contributions and credits made. Those who work informally would tend to get either the minimum benefits or else have to rely on social assistance. In turn, social assistance schemes tend to be means-tested and financed by general taxation. Minimum pensions, pension supplements and social assistance have been described earlier (in questions 2.3 and 2.9).

Certain periods away from the formal labour market are still recognised by social security organisations. In fact, the EU Commission has increased its focus on this area, by asking Member States to provide estimates for the impact on generosity of career breaks to take care of children and periods spent in unemployment.

## **Greece**

### **Childcare**

For mothers entitled to an old-age pension with the retirement conditions that applied until 31 December 2010, there is a credit towards the pension qualifying conditions of one year for

the first child (300 days of insurance) and two years (600 days of insurance) for each subsequent child up to a maximum of three children, for children born after 1 January 2000.

For insured persons entitled to an old-age pension with the new retirement conditions that apply from 1 January 2011 and onwards, either parent may use a credit period due to the fact that they raised children (one year or 300 days for the first child, two years for the second and each subsequent child with a maximum of five years all together) in order to fulfil the required conditions for entitlement to a pension. From 2013, the maximum on any credit period is six years.

### ***Unemployment***

For insured persons entitled to an old-age pension based on the stricter requirements that came into force from 1 January 2011 and onwards any period of (voluntary or involuntary) unemployment can be used as a credit period, towards the fulfilment of the minimum prerequisites for retirement. Note that subsidised unemployment cannot exceed one year or 300 days during lifetime and that the maximum of six years of credit from 2013 applies. All credit periods taken into account in order to qualify for pension cannot exceed seven years, from 2014 onwards.

## **Hungary**

### ***Childcare***

Whenever childcare benefits are paid, these are taken to be equivalent to contributions.

### ***Unemployment***

The unemployed are covered by the earnings-related pension system. Generally, the periods of unemployment are qualified as a pensionable service. The earnings measure for the period of unemployment is the most favourable of: *i)* the amount of unemployment benefits; or *ii)* the average of previous and subsequent earnings.

**Poland*****Childcare***

During periods of maternity leave, contributions are credited based on the maternity benefit, which is the average wage over the past 12 months, net of social security contributions. From 2009, the period of payment depends on the number of children and is 20 weeks for one child, 31 weeks for two children, 33 weeks for three children, 35 weeks for four children and 37 weeks for five or more children.

From 2010 the father or mother may take an additional parental leave period equal to a maximum of six weeks. In case of multiple births the parental leave is increased. Parents on additional maternity leave may work part time (but maximum of 50%). In this case the maternity leave is reduced proportionally to the work time. From 2010 the father has the right to parental benefits for two weeks. During this time, pension contributions are paid for the schemes in which a person is a member and the amount of social welfare benefit is used as a base for contributions.

***Unemployment***

During periods of unemployment benefit receipt, a credit is given based on the amount of the unemployment benefit.

**Portugal*****Childcare***

Maternity periods (both full leave and part-time work) count in calculating the pension entitlement. These are credited towards the qualifying conditions. Pensionable earnings for these periods are based on pay in the six months before the second month of the start of the leave. From 2002, periods of up to three years caring for children under 12 working part time can be treated as if these periods of full-time work.

***Unemployment***

Periods on unemployment benefits count in calculating pension benefits. Pensionable earnings for these periods are based on pay in the six months before the second month of the start of the unemployment period. This applies both to unemployment and to social unemployment benefits.

Table 37: Impact on pension generosity of not having a complete career

a) Current system

|          | <i>Base case</i> | <i>3 years childcare</i> | <i>3 years unemployed</i> | <i>10 years missing contributions</i> |
|----------|------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Greece   | 101              | 101                      | 101                       | 76                                    |
| Hungary  | 60               | 42                       | 49                        | 29                                    |
| Poland   | 65               | 58                       | 62                        | 54                                    |
| Portugal | 73               | 71                       | 72                        | 54                                    |

b) System for someone retiring in 2050

|          | <i>Base case</i> | <i>3 years childcare</i> | <i>3 years unemployed</i> | <i>10 years missing contributions</i> |
|----------|------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Greece   | 68               | 68                       | 68                        | 47                                    |
| Hungary  | 62               | 59                       | 60                        | 46                                    |
| Poland   | 35               | 25                       | 32                        | 27                                    |
| Portugal | 59               | 57                       | 58                        | 46                                    |

*Note: Base case assumes 40 years contributions. Gross replacement rate shown here.*

*Source: European Commission, Pension Adequacy Report*

Table 37 shows how different periods not paying contributions impact on generosity. Note that in most countries, being unemployed is more rewarded than taking a break for childcare. Long periods out of the labour market (i.e. not benefiting from unemployment benefits or maternity benefits) result in significant cuts in generosity. The impact of this policy of requiring longer careers increase with the reforms.

## Topic 6: Pension reforms

***Main question: What were the most important pension reforms made by the selected countries and how could they inspire Brazilian Parliament?***

*Question 6.1: What were the most important pension reforms made by the selected countries in the last 10 years? Was there a transition period? What was the international pressure part on these reforms? Were the benefits reduced in value, cut or frozen? How did the Judiciary react to these reforms?*

In Eastern European countries, the pension reform process started much earlier than in the Mediterranean countries and included a significant move towards privately managed individual accounts. The communist era social security systems tended to be quite generous and very progressive. Reform in Eastern Europe took place in a context of transition to a market economy system. The financial and social crisis faced by these countries resulted in the creation of large informal sectors and increased tax evasion, while large unemployment and redundancies from privatised firms worsened the ratio of contributors to beneficiaries. In Poland and Hungary the number of contributors declined by 15% and 25%. Early retirement, in part, led to an increase in the number of pensioners by 20% in Hungary and a massive 50% in Poland.<sup>7</sup> This put the system under a lot of financial pressure.

Setting up systems of individual accounts was seen as an effective means to boost financial sector development, help privatisation and spread the values of the market economy among the population. This reform option was pushed quite aggressively by World Bank experts involved in advising on the market transition process. However several studies have noted that in many countries the preconditions for administering private systems were not in place

---

<sup>7</sup> See "The Gender Dimensions of Social Security Reforms in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland" by Elaine Fultz, Markus Ruck and Silke Steinhilber (eds). Budapest: ILO Sub-regional Office for Central and Eastern Europe (2003).

and thus there were serious implementation problems.<sup>8</sup> In Hungary and Poland, the number of workers shifting to private accounts exceeded expectations and reduced the contributions to the pay-as-you-go pillar, reducing its sustainability. As in Latin American countries, like Chile, administrative expenses were high and the industry consolidated in a way that a few companies started to dominate it. Markets for annuities proved to be difficult to set up; while pension funds ended up investing mainly in Government paper which coupled with the high administrative costs implied by their decentralised set-up reduced the potential benefits for contributors. Moreover in some countries, the collection and the management of contribution records was affected by administrative and technical hitches.<sup>9</sup>

The move to privately managed individual accounts implied that contributions and benefits of an individual became directly linked and this reduced the possibilities of affecting redistribution. Progressive elements in pension formulae were removed or decreased. In many cases, people had the option of staying within the old public system or move to the personal accounts pillar. Similar to what happened in the UK with the introduction of personal pensions in 1988, in many cases people who switched may have become less well off as a result. Chlon-Dominczak (2000)<sup>10</sup> shows that surveys in Poland showed that “most people felt they were well informed and that information on the pension reform was readily available”, but then surveys often showed “that the knowledge of the pension system was limited to slogans rather than a deep understanding”. Moreover while there are indications of rational switching, there is “some evidence that choices made were not based on a detailed understanding of the new system”. The study also notes that “a significant proportion of people simply joined the pension fund of the first agent they came across”.

<sup>8</sup> See for instance Kritzer, Barbara (2002) “Social Security reform in Central and Eastern Europe: Variations on a Latin American theme”, *Social Security Bulletin*, 64(4): 16-32.

<sup>9</sup> For a full assessment of these problems, see Fultz, Elaine and Tine Stanovnik (2004) “*The collection of pension contributions: Trends, issues, and problems in Central and Eastern Europe*”. Budapest: ILO Sub-regional Office for Central and Eastern Europe.

<sup>10</sup> Chlon-Dominczak, Agnieszka (2000) “Pension reform and public information in Poland”, Social Protection Discussion Paper Series No.19. Washington D.C.: World Bank.

The main difference between Hungary and Poland was that while Hungary retained a relatively generous defined benefit pay-as-you-go pension benefit, in addition to the individual account, in Poland the importance of this benefit decreased considerably and moreover benefit determination became determined by the notional defined contribution approach. In the latter, a person's pension benefit depends on contributions made, the notional interest attributed to these contributions (typically wage growth) and life expectancy at retirement. The reason why Poland adopted a more aggressive reform agenda probably reflects the more substantial financial problem the country faced. Between 1990 and 2000 spending on old age and survivor's' pensions doubled from 5.3% of GDP to 10.9%. In just three years between 2000 and 2003, it rose by another 1.5% of GDP to 12.4%. By contrast, in Hungary during the latter period pension spending grew from 8% of GDP to 8.7%.

The state pension benefit for those on average incomes went down by a half while the pension for those on low incomes in Poland was cut from being equivalent to 50% of the average wage to 38%. Individuals were expected to get nearly half of their pension income from the private pillar after the reform (see OECD, *Pensions at a Glance* 2007). In Hungary the decline in the state benefit was less pronounced (close to a third, rather than half). Hungary also had a lower pension age for men and women than Poland, 60 for men and 55 for women. Before the financial crisis, Hungary legislated a gradual increase to 62 for both genders.

Before the sovereign debt crisis, even though spending had been rising sharply, the pension reform process in Greece had not progressed much. There had been some effort to reduce early retirement, and to try to harmonise the fragmented system. In Portugal, however there was quite some change, with the alignment of pension ages for men and women at age 65, the introduction of increments for late retirement and reductions for early retirement, a reduction in indexation for higher pensions and a move from using the best 10 out of 15 years in benefit calculation to using lifetime earnings. Moreover a decision was made to link the pension value to life expectancy, such that the base value was projected to drop by

nearly a fifth over the following forty years. Again the reason why Portugal reformed more than Greece is probably linked to the fact that Portugal faced a near-doubling of the pension bill from 5.4% of GDP in 1990 to 10.5% in 2003; whereas Greece saw an increase of just 1.3% of GDP to 12.4%.

The financial crisis, and more importantly the sovereign debt crisis, has led to pension reform playing a dominant focus for austerity policies. In particular, the EU Commission has been more vocal and put forward proposals focused on increasing the retirement age to higher ages and at a faster pace, eliminate early retirement, increase provision of incentives to remain in the labour market and linking pensions to projected cohort life expectancy.

Table 38: Projected change in spending on pensions (2010 to 2050)

|           | <i>2012<br/>report</i> | <i>2009<br/>report</i> | <i>2006<br/>report</i> | <i>2001<br/>report</i> |
|-----------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Greece    | 1.9                    | 12.4                   |                        | 12.2                   |
| Hungary   | 1.5                    | 1.9                    | 6.7                    |                        |
| Poland    | -1.8                   | -1.7                   | -3.3                   |                        |
| Portugal  | 0.6                    | 1.4                    | 9.7                    |                        |
| <b>EU</b> | <b>1.5</b>             | <b>2.2</b>             | <b>2.5</b>             | <b>2.9</b>             |

*Note: Unavailable projections left blank.*

*Source: Own workings using projections in various EU Commission Ageing Reports*

As can be seen from Table 38, in the case of Poland the bulk of the reforms were carried out quite early on with the move to the notional defined system and the introduction of private pension accounts in 1999. As a result, spending on pensions should drop over time in Poland. However in 2011 another wave of reforms started that abolished early retirement and replaced them with bridging pensions for certain categories of workers. These pensions are less generous than the previous early retirement benefits, and erode the pension that is paid after normal retirement age is reached. Another important change was that there was a significant reduction of the contribution to the individual accounts, from 7.3% to 2.3%. This amount instead went to finance first pillar pensions. Given that the value of the latter was left unchanged, this means that retired people will have less income than before, as they will accumulate a lower mandatory private pension, without any increase in the public one. The

only 'compensation' offered was that payments to individual accounts (up to a certain level) are tax free. After the 2011 election, the government increased the retirement age to 67, with an increase of four months each year for men and women, such that the pension age of 67 will be reached in 2020 for men and in 2040 for women (as women currently can retire at 60). There was considerable trade union resistance to this move, but Government has enacted the change and the first increase has already occurred. On the other hand, the Polish Government is resisting the Commission's efforts to make it reform the miners' pension, the social security scheme for farmers and that for uniformed services.

The Portuguese reforms of 2007 had already addressed a lot of the projected increase in spending. However the collapse of the Portuguese economy in 2011 and the subsequent bailout led to further imposed reforms, this time targeting current spending rather than reducing future levels. There was an effective increase by one year in the statutory retirement age to 66, implemented by linking eligibility and benefit to the sustainability factor; and by aligning the rules and benefits of the public sector schemes to those of the general scheme. Moreover the 13<sup>th</sup> and 14<sup>th</sup> monthly allowance for pensioners were suppressed. The Constitutional Court intervened to stop this and instead argued that cuts should affect just those people on the highest pensions. The Economic Adjustment Plan also envisages a suspension of indexation and nominal cuts in higher pensions (above €1500 a month) through higher taxation. It is unclear whether these changes will be permanent features or will stop once the country exits the bailout scheme.

As described earlier in this report, the Hungarian Government renationalised the private pension pillar after the financial crisis in order to improve the finances of the state pillar. After that, a concerted effort was made to close alternative routes to early retirement, making it very difficult to retire before the statutory retirement age. These new rules apply in most cases to younger to middle aged cohorts (e.g. those born before 1954 saw little change in the rules). The retirement age is gradually increasing to 65, rising by half a year for each successive cohort. The transition period will end in 2022. Indexation was reduced in 2009

from half wage half inflation to a direct link to inflation. The 13<sup>th</sup> month pension benefit was abolished.

Greece was a laggard as regards pension reforms, but this changed dramatically with the bailout agreement it signed. This led to substantial changes intended to lower spending both in the future and at present. The main organisational change, already discussed, has been the move to amalgamate the different pension funds and work towards harmonising benefit rules across schemes. Pensionable age will gradually rise to 67, while an actuarial formula has been legislated that will strictly adjust benefits to available revenues. A census of public sector pensioners will need to be made every five years to assess better the financial health of these schemes. The pension formula for the general scheme has been cut drastically, with the changes taking effect from 2015 onwards in a phased way. From 2011 onwards there are two constituent parts: a basic pension and a contributory one. The accrual rates increase in line with the number of years contributed, in order to make people work for longer, while pensionable income is now a career average rather than the last five years. Moreover from 2021 onwards (and every three years) the statutory retirement age will rise in line with life expectancy. Indexation now also depends on GDP growth rates and the financial situation of pension funds.

In summary, the tendency across countries has been to lower future benefits in order to reduce future spending. Table 35 shows that considering a constant 40 year career or even a shorter career more in line with actual labour market behaviour, the generosity of pensions will decline substantially, especially in Poland and Greece. Another element that seems to have changed is that whereas before long transition periods used to be the norm, policymakers have been more aggressive lately, changing in some cases even benefits in payment or those of people close to retirement. However note that benefit levels in these countries tended to be quite generous before the reforms and efforts were made to shield those on lower pensions from the impact of the changes.

*Question 6.2: How did the reforms try to adjust the pension system to changes in life expectancy?*

This has been to a large extent described in the answer to the previous question and to question 2.3.

The Polish system is a notional defined contribution system. As a result, the value of benefits depends crucially on life expectancy at the age of retirement.

The Greek system also now includes an element of notional defined contribution in that life expectancy will determine the retirement age and the value of some benefits and indexation will depend on how revenue matches outlays.

As described above, the calculation of the value of benefits in the Portuguese pension scheme includes a sustainability factor based on life expectancy at 65 in the year before the pension is drawn and the value for 2006. Moreover the Budget for 2014 in Portugal proposes the following:

1. The year of reference for life expectancy at 65 will be 2000 instead of 2006 as in current legislation;
2. Statutory age of retirement will be indexed to the sustainability factor so that in 2014 the normal age of retirement that is required for entitlement to the full benefit increases to 66 and evolves afterwards in line with life expectancy at 65.

Note that the Constitutional Court is expected to pass judgement on these modifications.

**Topic 7: Adopting indicators to evaluate pensions policy**

***Main question: What are the main issues that need to be considered before deciding on a set of indicators to adopt to evaluate the Brazilian pension system?***

*Question 7.1: Considering that any pension indicators would need to compare the pension system of Brazil to that of other OECD countries, what changes would need to be made to EU pension indicators? What could be the source of information (i.e. datasets) for OECD countries? Are there any adaptations in the measures that might be necessary or recommended?*

The easiest approach to find harmonised indicators that cover non-EU countries (and some EU ones) is to depend on those compiled by the OECD. The OECD has a Working Group on Social Policy, with delegates from all OECD Member states (typically senior officials in Social Policy Ministries). This Working Group discusses the work conducted by the OECD's Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; though not in the great detail and formality of the EU's Open Method of Co-ordination. The latter operational freedom for the OECD probably derives from the fact that though it is an important institution, OECD Member States see the OECD as a think-tank and a forum for sharing ideas, whereas the EU is a supra-national institution with authority over certain policy areas and which is constantly getting additional sovereignty. Therefore the precise definition and agreement on data sources and indicators, is a very political process. That said, OECD pension indicators are discussed, and in many cases are based on information submitted by Member States.

The OECD's pension indicators (<http://www.oecd.org/els/public-pensions/indicators.htm>) are divided into 5 areas: pension entitlements, incomes and poverty of older people, finances of retirement income systems, demographic and economic context, and private pensions and public pension reserves.

Of particular interest is the fact that the OECD is modelling pension entitlements for Brazil. The approach taken and the indicators used are the same as those used for OECD and EU countries. For example, Table 39 shows gross replacement rates for OECD and G20 members. For someone with a full career, relative pension generosity in Brazil is similar to that in the EU27 if the person had an average wage prior to retirement. The pension is less generous than the European average for those with below-average wages, and much more generous for those on high incomes.

Table 39: Gross replacement rates

| Individual earnings, multiple of mean for men (women where different) |               |              |             |             |                              |                    |                    |                    |                    |
|---|---------------|--------------|-------------|-------------|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|   | Median earner | 0.5          | 1.0         | 1.5         |                              | Median earner      | 0.5                | 1.0                | 1.5                |
| <b>OECD members</b>   |               |              |             |             | <b>OECD members (cont.)</b>  |                    |                    |                    |                    |
| Australia   | 60.2 (55.8)   | 91.1 (86.6)  | 52.3 (47.8) | 39.4 (34.9) | Norway                       | 52.3               | 63.4               | 52.5               | 41.6               |
| Austria   | 76.6          | 76.6         | 76.6        | 74.0        | Poland                       | 48.8               | 49.3               | 48.8               | 48.8               |
| Belgium   | 41.4          | 58.2         | 41.0        | 30.2        | Portugal                     | 55.0               | 67.5               | 54.7               | 54.1               |
| Canada  | 51.0          | 80.1         | 45.4        | 30.2        | Slovak Republic              | 67.9               | 74.2               | 65.9               | 63.4               |
| Chile   | 45.5 (36.6)   | 57.3 (48.3)  | 41.9 (33)   | 37.3 (27.9) | Slovenia                     | 40.6               | 62.0               | 39.2               | 36.7               |
| Czech Republic  | 59.9          | 85.2         | 52.2        | 41.2        | Spain                        | 73.9               | 73.9               | 73.9               | 73.9               |
| Denmark   | 83.7          | 120.7        | 78.5        | 64.4        | Sweden                       | 55.6               | 70.2               | 55.6               | 67.9               |
| Estonia   | 55.3          | 65.2         | 52.2        | 47.9        | Switzerland                  | 58.4 (57.6)        | 64.3 (63.7)        | 55.2 (54.3)        | 36.8 (36.2)        |
| Finland   | 54.8          | 64.1         | 54.8        | 54.8        | Turkey                       | 66.8               | 73.5               | 64.5               | 64.5               |
| France  | 59.1          | 64.8         | 58.8        | 47.5        | United Kingdom               | 37.9               | 55.8               | 32.6               | 22.5               |
| Germany   | 42.0          | 42.0         | 42.0        | 42.0        | United States                | 41.0               | 49.5               | 38.3               | 33.4               |
| Greece  | 64.0          | 75.4         | 53.9        | 46.7        | <b>OECD34</b>                | <b>57.9 (57.2)</b> | <b>71.0 (70.3)</b> | <b>54.4 (53.7)</b> | <b>48.4 (47.7)</b> |
| Hungary   | 73.6          | 73.6         | 73.6        | 73.6        | <b>Other major economies</b> |                    |                    |                    |                    |
| Iceland   | 73.8          | 91.7         | 72.3        | 70.1        | Argentina                    | 96.2 (88.9)        | 115.2 (107.9)      | 90.4 (83.1)        | 82.1 (74.8)        |
| Ireland   | 44.2          | 73.4         | 36.7        | 24.5        | Brazil                       | 57.5 (52.3)        | 55.4 (50.3)        | 57.5 (52.3)        | 61.7 (56.1)        |
| Israel  | 86.7 (76.8)   | 103.7 (93.9) | 73.4 (64.8) | 48.9 (43.2) | China                        | 82.5 (65.1)        | 97.9 (78.5)        | 77.9 (61)          | 71.2 (55.2)        |
| Italy   | 71.2          | 71.2         | 71.2        | 71.2        | India                        | 60.4 (56.3)        | 75.6 (71.2)        | 55.8 (51.8)        | 49.2 (45.3)        |
| Japan   | 37.5          | 49.8         | 35.6        | 30.8        | Indonesia                    | 14.1 (13)          | 14.1 (13)          | 14.1 (13)          | 14.1 (13)          |
| Korea   | 43.9          | 59.2         | 39.6        | 29.2        | Russian Federation           | 63.0 (56.4)        | 72.4 (65.8)        | 60.2 (53.6)        | 56.1 (49.5)        |
| Luxembourg  | 59.3          | 77.7         | 56.4        | 53.0        | Saudi Arabia                 | 100.0 (87.5)       | 100.0 (87.5)       | 100.0 (87.5)       | 100.0 (87.5)       |
| Mexico  | 44.7          | 55.5         | 28.5 (27.7) | 27.2 (25.1) | South Africa                 | 11.8               | 19.1               | 9.6                | 6.4                |
| Netherlands   | 91.4          | 94.4         | 90.7        | 89.4        | EU27                         | 60.0 (59.7)        | 69.6 (69.3)        | 58.0 (57.7)        | 53.3 (53.1)        |
| New Zealand   | 50.1          | 81.1         | 40.6        | 27.0        |                              |                    |                    |                    |                    |

Source: *Pensions at a Glance 2013* (OECD)

Besides data on pension generosity, the OECD has a lot of other data for Brazil, though some is missing. The following website gives an overview of the available data for Brazil:

[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-brazil\\_csp-bra-table-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-brazil_csp-bra-table-en)

This includes data on GDP per capita, GDP growth, tax revenue, trade, prices and interest rates, employment and unemployment, population size and age structure and life

expectancy. Data on social security spending is unfortunately missing for Brazil, but is available for most other countries at: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>. That said, the Pensions at a Glance publication for 2013 includes a lot more data, including on spending and contribution rates: though it is unclear to what extent the OECD tried to ensure definitions are harmonised.

Another potential source of data is the World Bank's World Development Indicators database (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>).

Turning again to the EU pension indicators, for them to be comparable to indicators compiled for Brazil, one would need to ensure that definitions adopted and methods used to compile them are similar. The EU pension indicators are mainly compiled using these sources: income and poverty – Survey of Income and Living Conditions (SILC); employment and age of labour market exit – Labour Force Survey (LFS); theoretical replacement rates – OECD pension entitlements model; pension spending projections – national projections made using agreed macroeconomic assumptions and demographic projections.

The first thing to consider is the relative poverty threshold to consider. In the EU, the 60% median disposable income threshold is adopted. The OECD tends to go for the 50% threshold. Data for EU countries is available for different thresholds (on the Eurostat website) and therefore the easiest approach would be adopt a 50% poverty threshold. Another issue is the equivalisation of incomes across households. Typically countries use the OECD equivalence scales. Finally in a number of countries, monetary poverty indicators are being supplemented by material deprivation indicators. These may be a bit dependent on the level of income of a country and can be a bit subjective.

Employment rates and old-age support ratios depend significantly on the age brackets selected. In the EU, one typically uses age 65 as this is the most common statutory retirement age. However in a system like that of Brazil, one may opt for lower ages. For

instance, in their replacement rate calculations the OECD assume retirement for men occurs at 55 and at 50 for women.

In cross-country comparisons there is always a tension between the desire to compare using same cut-offs and using flexible cut-offs that take into consideration of actual differences. For instance, it could be argued that an employment rate for the population aged 15 to 64 for both Germany and Brazil is deceptive if most individuals in Brazil retire before the age of 65. Similarly the approach in computing theoretical replacement rates is open to considerable debate. The EU measure is worked out assuming a constant 40 year career for all countries. However, Eurostat data suggest that in most countries career length is close to 35 years, and is much less for women than for men. Using a constant career length could boost the generosity of the system and reduce artificially gender gaps in pension entitlement.

One approach to reconcile this would be to compile a set of pension generosity figures using the same career length across countries, and then another using career lengths more representative of the situation in that country.

Another issue to consider is that the replacement rate may be a deceptive indicator, particularly for individuals on low income. The replacement rate compares the pension entitlement to a person's previous income. Thus if a person is poor, and he gets a low pension, he could still have a high replacement rate. Rather than focusing on pre-retirement income, it may be more useful to define the replacement rate on average income in the country or as a percentage of the poverty threshold. This would enable one to also understand whether pensions are enough to keep individuals out of poverty. This is the approach taken by the OECD, which presents replacement rates defined in relation to different levels of income.

Theoretical replacement rates also suffer from the defect that they capture generosity at one point in time. However, unless pensions are fully indexed and grow in line with wages, they lose relative value over time. To capture this element, together with the length of time for

which a pension is received, the OECD compiles measures of pension wealth. The latter is a measure of all projected pension transfers, discounted so that they reflect a sum in current money terms.

A review of pension adequacy indicators, including EU indicators, and their defects can be found in Grech (2013), *How best to measure pension adequacy*, LSE Working Paper CASE/172.<sup>11</sup> The key issue is that there has been very little attempts to derive adequacy benchmarks. Most of the time, the Commission just looks at the direction of change in an indicator, rather than comment on the level.

Finally it is useful to discuss pension spending data and projections. The first thing to consider is that one needs to have a clear understanding of what underlies pension spending data. In some countries, spending may appear low (e.g. the Netherlands) because a relatively small state pension system is sustained by a mandatory (or quasi-mandatory) private pension system. In others pension spending may be high, but then the state expects pensioners to pay for expenses such as health or long term care. Just comparing spending figures in a vacuum can misconstrue the real burden to society of this spending. One needs to also look at the context.

Turning to spending projections, the key issue here is to realise that while useful, spending projections over such a long period of time can be deceptive. The degree of uncertainty of forecasts, particularly of the size of the economy, grows exponentially over time. Even demographic trends are hard to guess, particularly developments in longevity. Thus it makes a lot of sense to try to get some measure of the resilience of a pension system by stress-testing it and conduct sensitivity analysis. Giving an idea of the degree by which projections change if assumptions change can help policymakers get a better understanding of the challenge faced by society.

---

<sup>11</sup> <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper172.pdf>

*Question 7.2: Give a critical analysis of the pension policy monitoring system and indicators used by the European Union, including data reliability or validity problems, measurement errors, the practices adopted (e.g. major political problems to define indicators or parameters, procedure difficulties, possible conflict between adequacy and sustainability indicators) or even the system as a whole (e.g., sufficiency or completeness of indicators to measure adequacy and sustainability, or even other focuses of analysis)?*

The EU's open method of coordination (OMC) was introduced in the field of social policy in 2000 as part of the Lisbon strategy. The latter was set by the European Council (which is the council of the heads of state of each Member State) as an action and development plan to make the EU "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable growth with more and better jobs and greater social cohesion" by 2010. Member States had realised that ever-increasing economic and monetary integration required some form of enhanced co-operation on social policy matters but were not ready to yield national sovereignty. The OMC was seen as one of the most important innovations in the EU's development as a clear break from introduction of legislation and binding treaties. Its approach of soft governance was seen by many as the only way forward in this area where ultimate competence was seen to lie clearly with Member States.

It was conceived as a cognitive and normative tool. Its cognitive element was the emphasis to create opportunities for states to be aware of what was happening elsewhere and learn from each other. This was not restricted to comparing policies, but also to understanding the objectives and underlying philosophy of social policies. It was normative in that the agreement of common objectives and common indicators to measure them created new understanding and the basis for peer pressure. The role played by the Commission and Member States was meant to be very clear. The OMC was non-binding and was to be

renewed and reassessed every 1 to 3 years, as against the binding and unchanging legislation usually emanating from the Commission.

The process starts at the European Council, where areas of concern are agreed on and Heads of State give a mandate to the Commission to propose a common strategy. The Commission does this after discussions with the Council, the social partners, other affected agents and external experts. Besides providing the technical analysis, the Commission submits a series of Guidelines/Objectives to the Council, which may amend them before approving them by a qualified majority vote. In addition the Commission may propose setting quantifiable targets with timetables. Progress is monitored by National Action Plans produced by Member States which give detailed accounts of developments in the agreed indicators and also of policies put in place to achieve the targets set. Throughout the process the Commission and the expert committees it sets up (formed of delegates from each country) monitor progress in each state and in the union as a whole. The reports it prepares are deemed to be joint reports prepared with the approval of Member States. At the end of each cycle, the Commission after consultation can issue specific recommendations.

Like many other areas of EU cooperation, the OMC has been subject to considerable debate. On the one hand, those who push for a more federal Europe and those who argue for a stronger social agenda criticise the process as being non-binding and having no impact on Commission and national policies. On the other, those who favour more national sovereignty see this process as harmonisation by stealth, expanding the role of the Commission in an area where it is crucial to retain national parliaments' powers.

Despite all criticisms levied at it, the OMC has achieved considerable progress. First of all, it has resulted in agreement on a comprehensive suite of indicators and the development of harmonised statistical exercises to build these indicators. This is quite an achievement when one thinks that the pension systems in each country are very different, with a spectrum from Ireland's simple flat rate basic pension to Greece's all comprehensive and very generous

scheme. I believe the key here was that most indicators are outcome indicators, rather than input indicators. Rather than focus on the level of generosity or how this generosity is delivered, the indicators look at poverty and inequality. This facilitated their adoption, as it is easier to agree on outcomes than on ways to deliver these outcomes. Objectives need to be political and as much as possible understandable.

The process has very clearly helped to bring together the different views and opinions, and in this way helped foster co-operation and co-ordination. It has also helped to frame the debate across countries towards themes that are common issues. Of course, like other bureaucratic processes it has probably over complicated processes and led to some unnecessary red tape. Initially reports were required for each area separately on an annual basis, and the Commission's reports were incredibly long and lacked focus. However the process is much more streamlined and is increasingly focusing on developing holistic recommendations.

The lack of synergy of this strand of EU cooperation is frequently raised in discussions. There are two potential interactions: the one between pension policy and employment policy, and the much trickier one between adequacy and sustainability issues. At the start of the process, employment and pensions were seen as separate spheres. The error inherent in this approach became quite obvious, especially as the link between contribution records and pension entitlements was strengthened across countries. Employment policy is crucial for pension reforms to work. Just raising the retirement age, without any changes meant to help people remain employable, is a recipe for increased poverty. Similarly, moving towards requiring longer contributory periods without a strategy to enhance the labour market participation of women and low-income individuals inevitably leads to increased inequality. Similarly active employment policies need to be sustained by the pension system not providing perverse incentives for people not to work. In light of this, the process of discussing pension policy needs to include a holistic discussion of employment strategy. Rather than just looking at the overall employment rate, the EU needs to look also at

measures of labour market integration for particular groups, such as women, and at the spread of employment practices, such as part-time or flexible contracts, that may result in lower pension entitlements.

The conflict between adequacy and sustainability, in part, was the cause of the setting up of the OMC in pension policy. Given increasing economic and monetary union creates a need for fiscal integration, the Commission's economic and financial affairs directorate began to focus on pension spending. This is, after all, the main item of spending of national governments. The first Ageing Report, which marked the first EU-wide analysis of current and projected spending, was greeted with disapproval from the Commission's (smaller and at the time much less powerful) social and employment affairs directorate. This resulted in a joint report being drawn quickly between the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on the objectives and working methods in the area of pensions. This established that pension adequacy and the modernisation of pension systems needed to be considered at the same level as financial sustainability.

The OMC has introduced the notion that sustainability and adequacy are not conflicting aims but rather two sides of the same coin. An inadequate system will create political pressures for its expansion, while an unsustainably generous system will result in dramatic last-minute ad-hoc changes with possibly very negative social impacts. Looking at the two aspects is the only way forward. This has been accepted across the board. Where there still remains lots of work to be done is in how to look at both together, rather than having two separate processes. For instance, in the EU one now has the Ageing Report which looks at financial sustainability and the Pensions Adequacy Report which looks at generosity. There should be one report that looks at both aspects together. Rather than looking at spending and at adequacy in themselves, the process needs to look at outcomes. The key outcomes of pensions are the prevention of poverty and maintaining a good standard of living for retirees. The Commission needs to develop an understanding of how spending and generosity of transfers translate into lower poverty and income inequality. While it may be relatively difficult to

do this for the future, it should not be that difficult to come up with indicators to study it at present. For instance, one could look at how much poverty is reduced by each 1% of GDP spent on pensions (e.g. poverty rate before and after taking into consideration pension transfers compared to spending on pensions). Note that a lot of the blame for this lack of synergy possibly lies in the fact that the Commission and Member States have never really tried to understand and quantify how pension systems reduce poverty.

This brings us to the other defect that the pension adequacy indicators have. While there are projections of pension spending, there are no projections of pensioner poverty or replacement rates. The Commission only has projections of theoretical replacement rates. However the latter are very hypothetical measures of generosity and it difficult to get an understanding from them of possible trends in pensioner poverty. One avenue could be to transform replacement rates into measures of effective generosity (by looking at replacement rates using actual career length and across income levels rather than just for the average person) and then see to what extent they would keep individuals out of poverty. This approach is taken in Grech (2012), *Evaluating the possible impact of pension reforms on future living standards in Europe*, LSE Working Paper CASE/161.<sup>12</sup> A less complex approach is taken in Zaidi, Grech & Fuchs (2006), *Pension Policy in EU25 and its possible impact on Elderly Poverty*, LSE Working Paper CASE/116.<sup>13</sup> The latter approach was also adopted by IMF Fiscal Affairs Department (2011), *The challenge of public pension reform in advanced and emerging economies*.<sup>14</sup>

The criticism that the OMC has not achieved much and that national pension reforms have not been driven by it is a bit deceptive. The OMC was started with the clear objective of not being a legally-binding process, a soft governance mechanism that left decisions on policy where they belong – to national parliaments. The process has delivered a lot of detailed analytical material to inform national debate, and has clearly boosted the analytical

<sup>12</sup> <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper161.pdf>.

<sup>13</sup> <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper116.pdf>

<sup>14</sup> [www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf)

capabilities of social policy ministries that had to engage in this process. Typically in many countries, most economic analysis and holistic thinking is supposed to be done in finance ministries. With the adoption of the OMC in pensions (and other social policy areas), social policy ministries have been involved in the discussion. The fact, however, remains that until analytic capability evolves in these ministries, the debate will remain dominated by financial sustainability issues as these are the key aim of finance ministries.

In conclusion, to have an effective pension policy monitoring system, one needs to develop the following:

- a) A well-defined agreement on the objectives of the pension system;
- b) An understandable set of indicators that focus on outcomes, both current and also prospective, but also an understanding of how the different outcomes interact together (so to help define and resolve trade-offs);
- c) A transparent way of assessing progress – here increasingly there is a move towards having quantifiable targets (as this helps make the process more accountable);
- d) A set of forums that meet regularly to discuss indicators and to make assessments of progress (these will need to be technical, but benefit from input of stakeholders);
- e) A clear governance agreement, that sets out the nature of the recommendations that can be made and how these will impact on policy decisions (in order to be clear as much as possible as to what the monitoring process can be expected to achieve).

## References\Further reading

Abatemarco, Antonio (2009) *Measurement issues for adequacy comparisons among pension systems*, ENEPRI Report No. 64. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Dekkers, Gijs, Hermann Buslei, Maria Cozzolino, Raphael Desmet, Johannes Geyer, Dirk Hofmann, Michele Raitano, Viktor Steiner, Paola Tanda, Simone Tedeschi and Frederic Verschueren (2009) *What are the consequences of the AWG-projections for the adequacy of social security pensions?*, ENEPRI Report No.65. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Draxler, Juraj and Jorgen Mortensen (2009) *Towards sustainable but still adequate pensions in the EU: Theory, trends and simulations*, ENEPRI Report No.67. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Eckardt, Martina (2005) "The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms", *Journal of European Social Policy*, 15(3): 247-267.

European Commission (2005) *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 706 final, Brussels: European Commission.

European Commission (2009) *Portfolio of indicators for the monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 update*, Brussels: European Commission.

European Commission (2010) *Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*, European Economy Occasional Papers 71, Brussels: European Commission.

European Commission (2012) *An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*, White Paper COM(2012) 55 final. Brussels: European Commission.

European Commission (2012) *The 2012 ageing report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*. Brussels: European Commission.

European Commission (2012) *Pension adequacy in the European Union 2010-2050*, Council of the European Union doc. 10488/12 ADD 1. Brussels: European Commission.

Grech, Aaron George (2010) *Assessing the sustainability of pension reforms in Europe*, CASEpaper 140. London: LSE.

Grech, Aaron George (2012) *Evaluating the possible impact of pension reforms on future living standards in Europe*, CASEpaper 161. London: LSE.

Grech, Aaron George (2013) *How best to measure pension adequacy*, CASEpaper 172. London: LSE.

Fiscal Affairs Department (2011) *The challenge of public pension reform in advanced and emerging economies*. Washington: IMF.

OECD (2013) *Pensions at a glance 2013: retirement-income systems in OECD and G20 countries*. Paris: OECD.

Zaidi, Asghar, Aaron George Grech and Michael Fuchs (2006) *Pension policy in EU25 and its possible impact on elderly poverty*, CASEpaper 116. London: LSE Centre for Analysis of Social Exclusion.

**Comparative analysis of the pension  
structure, indicators and controls in the  
European Union and the General Pension  
Regime in Brazil**

Action Code: DESO0002

Dialogue: Social Development and Employment

Local Expert: Dr Fabio Zambitte Ibrahim (fzambitte@bfbm.com.br)

Report submitted: 7<sup>th</sup> August 2014

## **Topic 1: Economic and demographic structure**

***Main question: What are the most important macroeconomic indicators that allow us to compare Brazil to EU countries?***

**1.1 Given their macroeconomic indicators, which of the selected countries could be compared to Brazil? On what degree? Which of them could not be compared? Why?**

As seen below, there is no perfect match among EU selected countries and Brazil. Depending on the data, some may resemble Brazilian reality, but, on the other hand, may also look very different on other aspects.

The comparison is hard due to several aspects, such as education (higher in EU), ageing process (Brazil is younger than all EU selected countries), inequality (Brazil has, by far, the worse Gini index) and economic issues. Despite the impossibility to elect one single country as a perfect match, there are general aspects that allow us to build some relevant conclusions about the Brazilian social security system.

**1.2 Are there specific indicators or alternative methods of calculation used by EU countries that should be applied to the Brazilian case? Theoretical replacement rate (actual values). Poverty by “European methodology”.**

It seems not possible to adopt a single evaluation method for this purpose, but, as a matter of fact, there are several social, economic and demographic aspects that together may show the existing reality and ways to improve welfare.

For instance, the illiteracy rate in Brazil is more than 8% (8.7% in 2012 and 8.6% in 2011). If added functional illiteracy, this percentage certainly exceeds two digits, currently being estimated in Brazil at 18.3%. In the analysis of people over 25 years, the largest group (33.5%) is made up of people that only completed elementary school (PNAD, 2012). There is no match with EU studied countries and, definitely, this reality has strong influence in social policies, especially those related to employment.

According to the National Household Survey (PNAD), in 2012, Brazilian employed population totaled 93.9 million workers. The activity rate, an indicator that measures the proportion of people of working age in the labor force, was 65.9%. Also according to PNAD 2012, the employed population was composed of:

- 62.1% of employees (58.3 million);
- 20.8% of self-employed (19.5 million);
- 6.8% of domestic workers (6.4 million); and
- 3.8% of employers (3.6 million).

Other workers (6.2 million) were distributed as follows in the labor market:

- unpaid (voluntary) workers (2.7%);
- workers producing for their own consumption (3.8%); and
- construction workers in self-interest (0.1%).

Regarding the payment, the average monthly income from all sources (people aged 15 or older with income) brought, in 2012, a gain of 5.6%, with the value of R\$ 1,437.00 (PNAD, 2012).

The unemployed population, almost entirely, are women and young people under 24 years old. Also according to the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistics), average working women receive only 72.9% of men income. As for the Gini index, according to IBGE, although there was an increase in all classes of monthly income, there was no significant change in the index, which rose from 0.501 to 0.500.

The differences across the studied European models are striking. The lowest occupancy rate of the Brazilian model can partly be explained by the younger profile of Brazilian population. The same demographic aspect is used to explain the worse income (young employees receive less than experienced ones). The bad qualifying of the Brazilian Gini index is also evident, since the UE selected countries have indexes very superior.

The precarious universalization of education, together with the strong inequality of our current model, brings important north to any structural reform of the Brazilian system, which, inevitably, will still have to rely on additional assistance actions, at least in such aspects as education and unemployment.

*Per capita income in Brazil:*

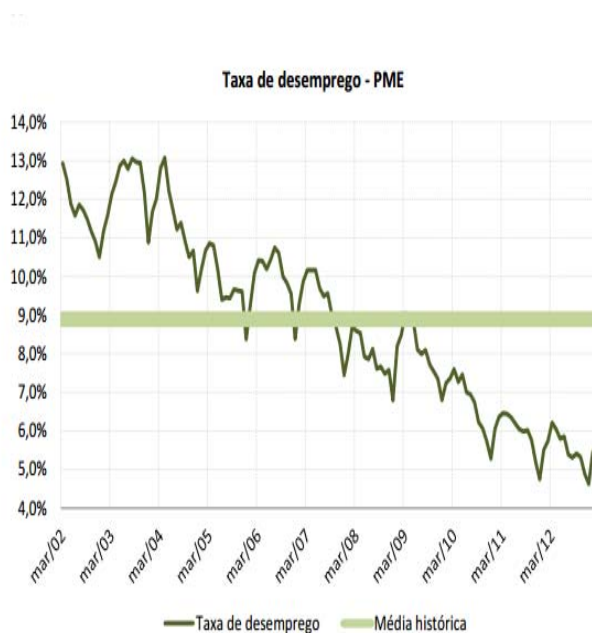
|         | Per capita (R\$) |
|---------|------------------|
| 2006    | 12.769           |
| 2007    | 14.183           |
| 2008    | 15.992           |
| 2009    | 16.918           |
| 2010(1) | 19.509           |
| 2011(1) | 21.254           |
| 2012(1) | 22.402           |

Source: IBGE, Research, Coordination of National Accounts. (1) Based on preliminary data from the Quarterly National Accounts

The per capita income, as noted, is substantially less than the income per capita of Portugal and Greece. On the other hand, is slightly lower than the figure for Hungary and Poland. Like the latter two, the Brazilian had a substantial increase in the time series, exposing evolution of the economy in recent years.

However, as explained previously, this yield was not as well distributed as in these countries, given the Gini index still substantially worse. Again, protective actions can and should be used as an instrument of correction.

Unemployment in Brazil, since 2002, has shown reduction with historical average of around 9% (IBGE, SMEs, graphic FECAP):



As for inflation (IPCA), also according to the IBGE, the evolution is as follows:

|                     | Variação inflação (%) |             |             |             |              |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
|---------------------|-----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                     | 1998                  | 1999        | 2000        | 2001        | 2002         | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        |
| <b>Índice Geral</b> | <b>1,65</b>           | <b>8,94</b> | <b>5,97</b> | <b>7,67</b> | <b>12,53</b> | <b>9,30</b> | <b>7,60</b> | <b>5,69</b> | <b>3,14</b> | <b>4,46</b> | <b>5,90</b> | <b>4,31</b> | <b>5,91</b> | <b>6,50</b> | <b>5,84</b> | <b>5,91</b> |

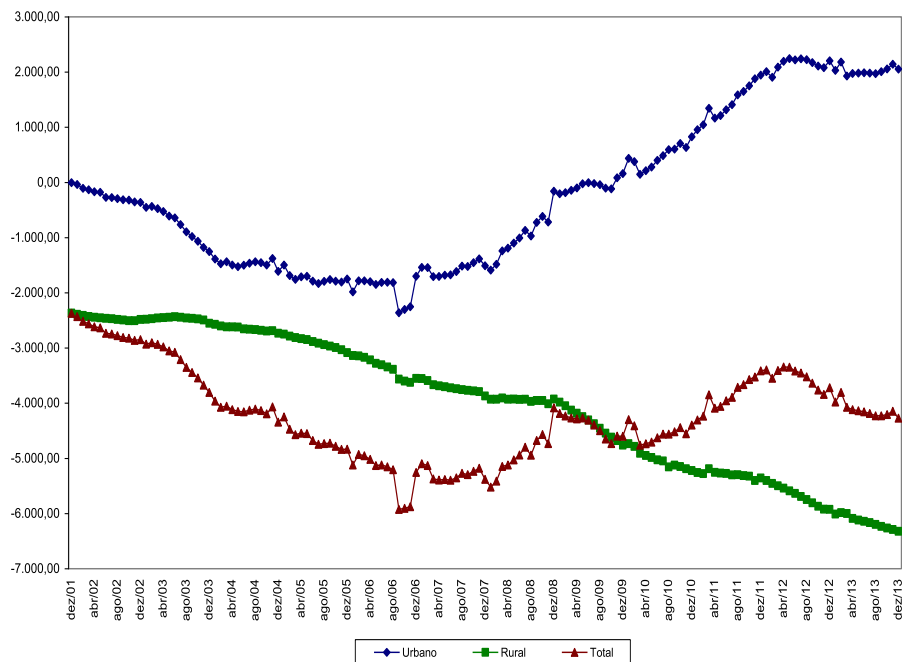
When compared with european models studied, we see a worse picture of the brazilian scenario about inflation, but, on the other hand, a situation more comfortable in the unemployment rate, exposing the traditional trade-off between inflation and unemployment.

In this respect, it is important to note that, assuming greater control of brazilian inflation in future time, any increase in unemployment will require higher performance of the protective system, which, in the Brazilian reality, will bring greater demand at the unemployment insurance and disease protection.

As in european models, there is not a consensus on the ideal measurement of a protective system, just like in Brazil. Anyway, some elements of analysis are possible, such as the exclusion of poverty.

Just as in the studied systems, social protection increases the average income of people in old age. In Brazil, according to IBGE, in 2012, the payment of benefits by the Social Security withdrew from poverty 25 million people - a reduction of 13.1% in the poverty rate.

Another element analysis used in Brazil is the need to finance the system, according to the MPS:



At this point, there is strong need of state funding for rural model, which, for political and social reasons, was granted without the previous funding sources necessary. Regarding the replacement rate, the analyzes presented by the Brazilian Ministry of Social Security expose the same as high as 100% in case of 65 years old with 40 years of contributions.<sup>1</sup> In this respect, our relationship approximates the rate of replenishment in Greece, staying above the other EU selected countries.

Nevertheless, as pointed out by the external expert, all countries have adopted stringent restrictions on replacement rate for new generations. Thus, if these new rules are compared to the brazilian model rules, the discrepancies are even greater.

<sup>1</sup> [www.previdencia.gov.br/files/office/4\\_081010-120044-902.ppt](http://www.previdencia.gov.br/files/office/4_081010-120044-902.ppt)

Trying to answer the questions formulated, it is difficult to identify a country with the highest similarity to the Brazilian national model, especially by differences in economic and demographic parameters and indexes. The differences related to income and education inequality expose the need for specific policies in these areas, otherwise structural reforms focused solely on social insurance will fail.

An example of good conduct, subject to adoption in Brazil, is the setting and monitoring of goals related to poverty reduction. All countries studied have such parameters, imposing concrete goals for action and at the same time, allowing social control of these policies.

#### **1.4 On what degree can Brazil's age structure be compared to EU's ones? When would Brazil be on each age structure?**

Unlike selected European countries, it is noted, in Brazil, a predominance of young and adult population. Despite similarities in the aging process and decline of the birth, it is noted that Brazil still has relatively low quantity of the elderly when compared to EU countries listed.

The data presented ratify the demographic bonus currently experienced by Brazil, with severe retraction of birth and also the amount of elderly lower than the average of European countries.

In 2012, the resident population in Brazil was estimated 196.9 million people, representing an increase of 0.8% over the previous year, or 1.6 million people. By age group, in 2012, 63.2% had up to 39 years old and people aged 60 or older accounted for 12.6% of the population (in 2011, corresponded to 12.1%). (PNAD 2012)

**Table 1.1 - Resident population, according to residence and gender  
according to age groups - Brazil - 2012**

| Age Groupa      | População residente (1 000 pessoas) |               |                |                |               |               |               |               |               |
|-----------------|-------------------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                 | Total                               | man           | woman          | Urban          |               |               | Rural         |               |               |
|                 |                                     |               |                | Total          | Man           | Woman         | Total         | Man           | woman         |
| <b>Total</b>    | <b>196 877</b>                      | <b>95 812</b> | <b>101 065</b> | <b>167 015</b> | <b>80 287</b> | <b>86 729</b> | <b>29 862</b> | <b>15 526</b> | <b>14 336</b> |
| 0 a 4 anos      | 13 295                              | 6 827         | 6 468          | 11 074         | 5 700         | 5 374         | 2 221         | 1 127         | 1 094         |
| Menos de 1 ano  | 2 531                               | 1 291         | 1 240          | 2 168          | 1 100         | 1 068         | 363           | 191           | 173           |
| 1 a 4 anos      | 10 764                              | 5 536         | 5 227          | 8 906          | 4 600         | 4 306         | 1 858         | 936           | 921           |
| 5 a 9 anos      | 14 977                              | 7 725         | 7 251          | 12 180         | 6 271         | 5 909         | 2 797         | 1 454         | 1 342         |
| 10 a 14 anos    | 16 718                              | 8 501         | 8 217          | 13 708         | 6 981         | 6 727         | 3 010         | 1 520         | 1 490         |
| 15 a 19 anos    | 17 088                              | 8 699         | 8 389          | 14 278         | 7 173         | 7 104         | 2 810         | 1 525         | 1 284         |
| 15 a 17 anos    | 10 445                              | 5 322         | 5 122          | 8 653          | 4 355         | 4 298         | 1 791         | 967           | 824           |
| 18 ou 19 anos   | 6 643                               | 3 376         | 3 266          | 5 625          | 2 818         | 2 806         | 1 018         | 558           | 460           |
| 20 a 24 anos    | 15 829                              | 7 945         | 7 884          | 13 649         | 6 804         | 6 845         | 2 180         | 1 141         | 1 039         |
| 25 a 29 anos    | 15 934                              | 7 786         | 8 148          | 13 815         | 6 712         | 7 104         | 2 119         | 1 074         | 1 044         |
| 30 a 34 anos    | 16 219                              | 7 819         | 8 401          | 14 073         | 6 717         | 7 356         | 2 147         | 1 102         | 1 045         |
| 35 a 39 anos    | 14 277                              | 6 932         | 7 344          | 12 324         | 5 908         | 6 416         | 1 953         | 1 024         | 929           |
| 40 a 44 anos    | 13 628                              | 6 524         | 7 104          | 11 804         | 5 573         | 6 231         | 1 823         | 951           | 872           |
| 45 a 49 anos    | 12 945                              | 6 181         | 6 763          | 11 074         | 5 202         | 5 872         | 1 870         | 979           | 891           |
| 50 a 54 anos    | 11 516                              | 5 406         | 6 110          | 9 937          | 4 586         | 5 351         | 1 579         | 819           | 760           |
| 55 a 59 anos    | 9 598                               | 4 455         | 5 143          | 8 155          | 3 713         | 4 443         | 1 442         | 742           | 700           |
| 60 a 64 anos    | 7 876                               | 3 637         | 4 239          | 6 630          | 2 969         | 3 661         | 1 246         | 668           | 578           |
| 65 a 69 anos    | 5 920                               | 2 690         | 3 229          | 4 954          | 2 164         | 2 790         | 966           | 527           | 439           |
| 70 anos ou mais | 11 060                              | 4 685         | 6 374          | 9 361          | 3 814         | 5 546         | 1 699         | 871           | 828           |

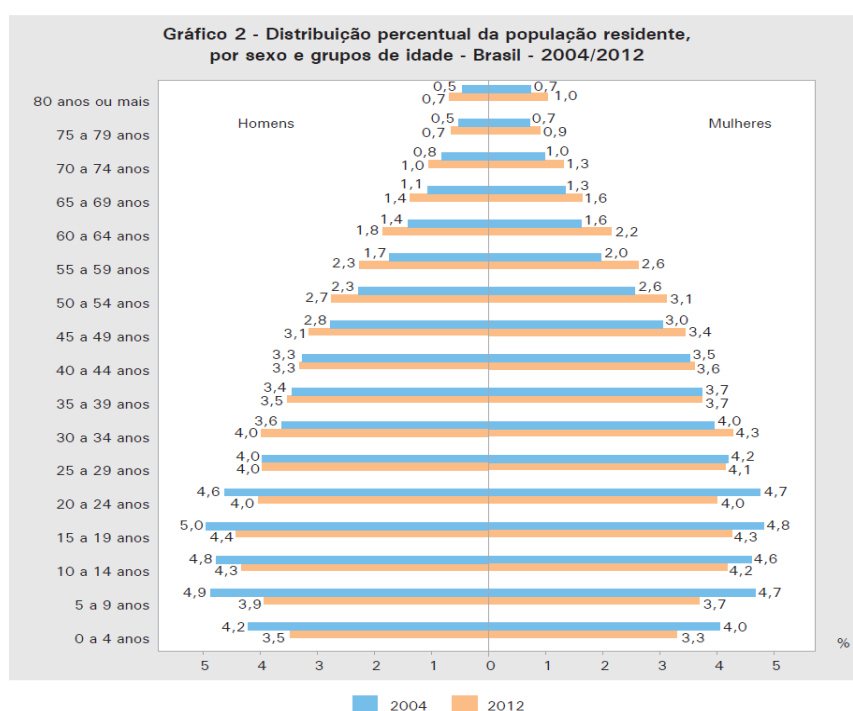
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional

por Amostra de Domicílios 2012.

The population pyramid below shows the percentage of residents in relation to the total population by gender and age groups, in 2004 and 2012. During this time interval, there was a change in the shape of the pyramid, indicating an aging population (persons aged 60 or older), predominantly by women (7.0% compared to the total population, males, 5.6%). In 2004, the base

of the pyramid was wider than in 2012: 42.8% of the population was represented by people under 24 years old; eight years later, for the same age

Gráfico 2 - Distribuição percentual da população residente,



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2012.

group, the percentage dropped to 39.6%.

In 2012, in the age groups of younger than 24, there was a predominance of males in the population (41.5%), while women accounted for 37.8%. At ages above 40 years or older, the percentage of women becomes greater than men (38.6% and 35.0%, respectively), which exposes the longer life expectancy of women. In the previous year, there were small percentage changes in population distribution in Brazil, with 0.7% growth for 60 years or older and, secondly, a reduction of 0.3% in the range 10-14 years old.

The Mortality Table projected to the year 2012 resulted in a life expectancy of 74,6 years for both sexes, an increase of 5 months and 12 days compared to that estimated for the year 2011 (74.1 years). For the male population, the increase was 4 months and 10 days from 70.6 years to 71.0 years in 2012, and for women the gain was even higher: in 2011 life expectancy at birth was 77.7 years, rising to 78.3 years in 2012; 6 months and 25 days longer.

The increasing trend in life expectancy between ages 0 and 1, for the two years analyzed, reflects the still relatively high level of mortality in the first year of life, in spite of the substantial declines observed in recent years. In 2012, life expectancy at birth was 74.6 years. If the child has passed the risk of death in the first year of life, their life expectancy would be 74.8 years, living on average 75.8 years.

Since the beginning of the 21st century the countries surveyed already had a rate of well below 2.1 children per woman replacement. In assessing the dependency rate (by the same criteria informed by the external expert), Brazil presents percentage of 12.59%, well below the values given in the countries surveyed. As stated, this fact reflects the predominance of the population of young adults in Brazil. Brazilians 15-39 years represent just over 40% of the population.

At this point, it is interesting to note from the data presented that Brazil, if maintained the downward trend, will present fertility levels close to the selected

EU countries surveyed in 2030. In the same year, the Brazilian life expectancy at birth will also have a similar level to the selected countries.<sup>2</sup>

However, the IBGE estimates that from 2022 to 2060 the Brazilian dependency ratio will rise steadily, peaking at 66.0 in 2060. According to the research:

*The dependency ratio, which were 46.0 in 2013 (ie, every 100 working age individuals would have to support 46 individuals) attain the minimum value in 2022 (43.3) when they will rise again, coming in 2033 at the same level observed in 2013, reaching 66.0 in 2060. The process of reducing dependency ratios, known as the "demographic bonus" or "window of opportunity", provides opportunities arising from a lower portion of the population to be supported by economically active group. However, when dependency ratios return to rise, this "window" begins to close.*

As we can see, the demographic bonus tends to reach its end in 2022, when the dependency ratio, again, take the growth trend. There is an important opportunity for structural reforms in the next eight years.

This evolution can be seen in the graph below, with the inflection point of population:<sup>3</sup>

---

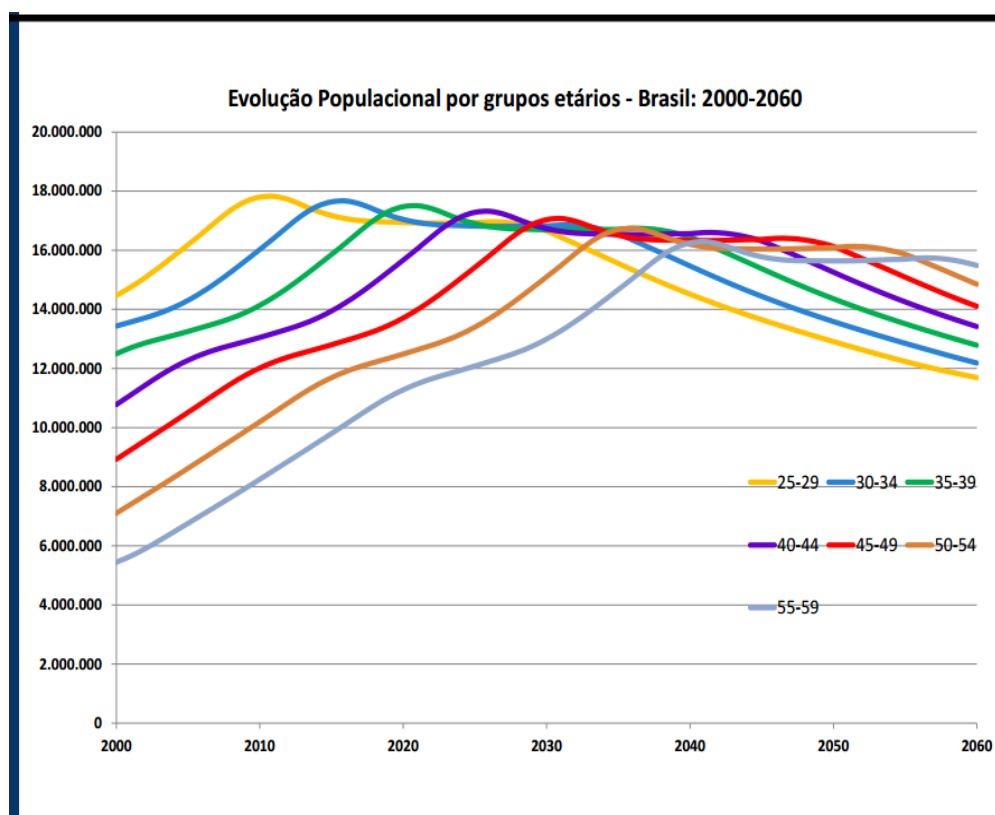
<sup>2</sup>

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao\\_da\\_Populacao/Projecao\\_da\\_Populacao\\_2013/nota\\_metodologica\\_2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2013/nota_metodologica_2013.pdf)

<sup>3</sup>

<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000014425608112013563329137649.pdf>

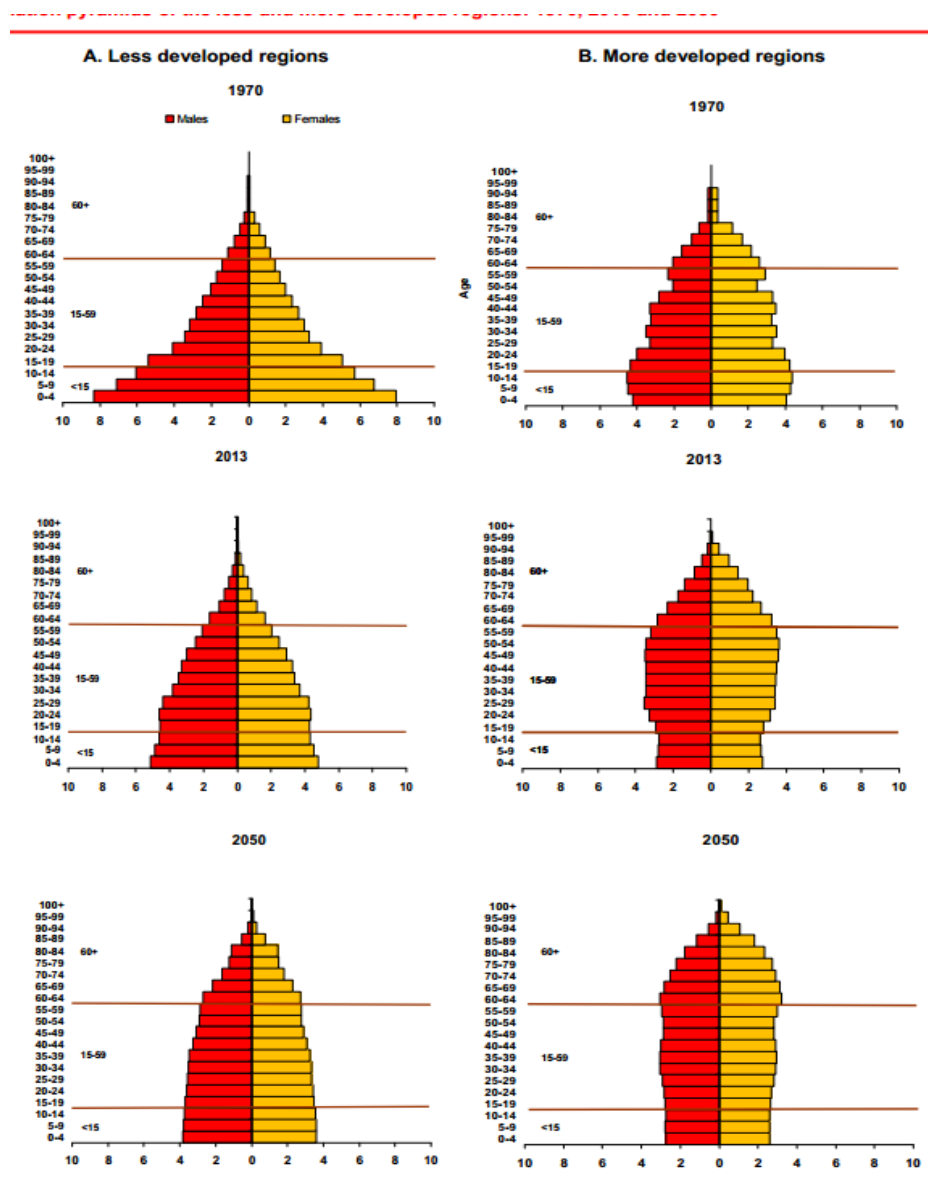
The IBGE also provides the ability to instantly view the pyramid, year by year, 1980-2050 ([http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/piramide/piramide.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/piramide/piramide.shtm))



Population aging is a global trend, as stated by the UN. Notwithstanding the differences in amplitude and regional particularities, we note the progression of the elderly in both developed and those still under development in recent years.<sup>4</sup>

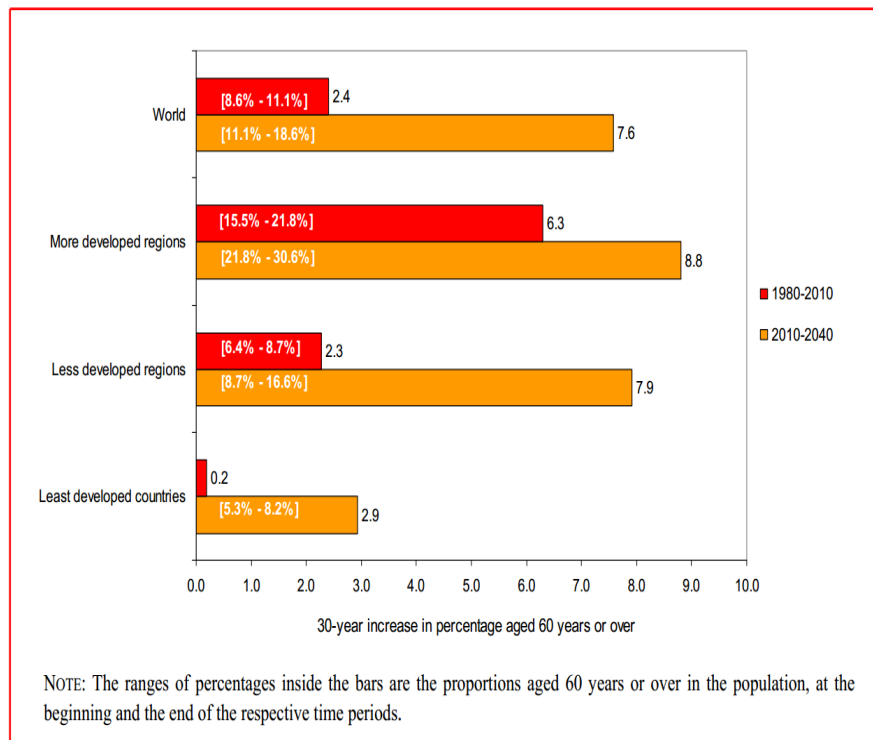
4

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf>



Aging, despite being a global phenomenon, is presented with greater force in developing countries, like Brazil. At that point, the UN figures are emblematic:<sup>5</sup>

Speed of population ageing (percentage point increase): world and development regions, 1980-2010 and 2010-2040



The comparison, in short, allows us to observe that the Brazilian reality, at this moment, it is not as serious as the selected countries, since we have a lower dependency ratio, derived from visibly younger population. However, with the strong contraction of the Brazilian birth, it's surely correct to conclude that measures must be taken at the present time, so as to soften the consequences of structural reforms, which, at this point, have the compensation of the current

<sup>5</sup>

<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2013.pdf>

demographic bonus. According to the IBGE, the dependency ratio in 2040 will be 23.39%. In 2050 will be 29.72%.<sup>6</sup> Such periods will be within the parameters of the studied countries now.

Demographically, we can conclude that national variables, both related to life expectancy as the dependency ratio, tend to strongly approach the countries studied, with particular resemblance to Portugal, not only by the figures, but especially due to the rapid population aging.

## **Topic 2: Major social security benefits**

***Main question: How does Brazil's pension system compare to EU countries' systems?***

### **2.1 What are the main similarities and differences between Brazil's Social Security System and EU's ones? What about their populations' traits?**

With the European information, we note that there are, despite the many differences pointed, same similarities with the Brazilian system, especially regarding the management of social protection, which, as a rule, has a central unit, as a ministry or secretariat, and autonomous entities responsible for maintaining of protective actions in concrete.

Draws attention the existence of different structures according to the protective action (old age, diseases, labor accidents, etc). In particular, we note

---

<sup>6</sup> [http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081208-173354-810.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081208-173354-810.pdf)

the prevalence of different coverage benefits from accidents and unemployment.

Despite of the similarities, there is no full uniformity in the studied models. Some, like the greek, brings to mind the old Brazilian models by professional category, until the unification of 1966. Others, such as the polish, admit the simultaneous coverage between the public and the private pillar, with the latter being compulsory and managed by private entities.

In short, there is, in the selected countries, strong state involvement in managing the system, with state entities focused on control and benefit payments. The regulation of social security topic involves high state intervention, even when admitting private players.

As the brazilian system, european models have autonomy, being disciplined internally by specialized structures in this area. The passage between countries is allowed between the European Union, allowing the aggregation of time worked, similar to what occurs in MERCOSUR (in a smaller scale).

Compared to the Brazilian model, all selected European countries have similar pension systems, with typical Bismarckian structure, financed by payroll taxes and benefits quantified from the remuneration average.

Also, there is a minimum contribution period for obtaining benefits, between 15 to 20 years, similar to the brazilian system form, with regard to old age retirement. All studied systems demand minimum age for retirement, unlike brazil, which allows retirement for years of contribution with no minimal age (except for public servants, that must reach minimal age after the 2003 reform).

## **2.2 Which pension rules could be taken as a positive role model to be applied in Brazil's scenario?**

Regarding the retirement age, we see a trend-note of lifting the existing limit, and a balance between men and women minimal age. In the Brazilian model, these aspects do not find space in the current pension debate.

In all selected countries, the quantification of the initial monthly income benefit is established based on average wages obtained in several years (basic calculation periods range from 10 to 40 years with the best possible choice of wages in certain interregnum), with possible adjustment of the amount by application of the life expectancy. The Brazilian model also uses the variable related to longevity, but only, on a mandatory basis, in the contribution time retirement. All selected European models relate income retirement ratio with years of contribution.

In this respect, the comparison with European models reflects the urgency needed in structural reform measures by the Brazilian system, unlike the purely parametric actions that have been adopted since 1998.

As for the social security revenues, we see no serious distortions in face of the national model, given the presence, in the selected countries, of minimum values that may be lower than the Brazilian minimum wage, and maximum values that easily exceed the Brazilian national ceiling (Greece).

Early retirement, in general, have been severely restricted and rarely admitted before 60 years old, specially for the new generations. Special benefits

for unhealthy and unemployed people in old age activities are still allowed. However, none of them admits retirement before age 55.

Those criteria could be used in the future brazilian pension reform, allowing a better balance of the system. As seen, the aging process, in all EU selected countries, has produced, as a result, higher requirements for retirement.

### **2.3 How do Brazil's and EU's welfare coverage liken?**

As a general rule, the selected countries reward people who postpone retirement. The annual increment for the postponement varies from 0.33% to 3.3%. In this respect, Brazil could seek, to some extent, reintroduce these mechanisms (extinct in 1994) or something similar to that granted to current public employees who defer full retirement.

All presented systems adopt disability benefits, measuring not only the potential suitability for the job, but also a demonstration of the impossibility of obtaining certain fraction of their usual fee. The reviews combine physical and social aspects of disability. Proportional benefits are also admitted, in a similar benefit of the brazilian system (*auxílio-acidente*).

In general, the monthly income of disability benefits take into account, for its calculation, aspects related to the severity of the disability and the time of contribution of the insured. Unlike the brazilian model, who pays the full benefit in any circumstance, the EU selected countries have reduced rents for early disability events.

All countries surveyed have survival benefits, which falls within the national program of compulsory social insurance coverage. The list of

dependents is also quite similar, with the possibility, in the majority, to include grandchildren and grandparents.

At a first glance, the EU survival benefits models might seem more benevolent than the Brazilian, especially for greater openness in the list of dependents, but the reality is different. All EU selected countries, without exception, establish minimum standards for granting the benefit, either through a minimum grace period, either by the condition of the deceased necessarily retired by the time of death. In the case of Portugal, one of the most benevolent group, the benefit requires at least three years of prior contribution.

In the case of benefit to the surviving spouse - more common situation - all studied countries have stringent requirements for the award, usually combining several variables like time of marriage, age of the applicant and even, in many cases, limiting the duration of benefit as a way to allow a reasonable transition, but without perpetuating it, as in Brazil. In this respect, there is no doubt that the Brazilian model is inappropriate.

For divorced couples, the requirements are similar to the Brazilian one, which basically requires proof of economic dependency at the death. For stable unions (couples who live together without been married), the rule is the same, except in Greece and Poland, which do not adopt such coverage. In this respect, the Brazilian model is more suitable than these, to allow more adequate coverage. A simple formalization of the union, through marriage, should not be a necessary requirement to social security benefits.

In the case of children, comparisons with the national model are interesting. Brazil is the most benevolent system in terms of maximum age (21

years), and more restrictive about the possible expansion of this age limit, only admitting handicapped child or, more recently, children with mental or intellectual illness. As for the countries studied, all admit extension of the age limit in case of students, up to 27 years in Portugal. Maybe a restriction on the benefits - something necessary - would enable brazilian system to a better matching of children coverage, as a way to embrace the studying period until certain age above 21 years.

Other dependents, such as parents, grandparents and grandchildren, when admitted, always need to demonstrate effective economic dependence on the deceased, just like in Brazil, except for grandparents, that are not admitted in the brazilian system.

The benefit amount for survival dependents in EU selected countries, in general, ranges between 60 and 70% of the deceased retirement, with the exception of Poland, which ranges from 85 to 95%. As already mentioned, in many situations the benefit is temporary, especially for young widows. However, depending on the beneficiary, such as orphans, the benefit, in all countries, can reach up to 100%. If a remarriage occurs, the rule is the loss of the benefit, with the exception of Poland. Brazil is among the minority because it allows, in RGPS, remarriage without any consequence for the survival benefit. With the exception of Hungary, the countries studied admit additional benefits, some continued, as the Christmas bonus.

Concerning the sickness benefits, from a conceptual viewpoint, the EU studied models do not differ significantly from the brazilian. All add to the welfare state model the necessary cover of illness and accidents, covering all

insured and also requiring medical examination prior to the granting of the benefit.

With the exception of Hungary, all require minimum linking to the system as well as the Brazilian, who, however, admits several exceptions, especially in accidents. Interestingly, in Hungary and Poland, unlike Greece and Portugal, the employer remains responsible for paying wages to the employee for a limited time, as well as in Brazil.

One aspect that draws attention is the monthly income of the provision of sickness benefits, which, as a rule in all studied countries, does not reach the high percentage laid down in Brazil (91% for any sickness hypothesis). An important lesson of this comparison is to measure the replacement rate according to some variables, such as number of dependents or even the severity of the disease.

Another interesting aspect is the necessity, in all models, of a maximum duration of the sickness benefit, with possible conversion into full disability. This temporal limitation of the disability benefit no longer exists in Brazil. With the exception of Poland, we note also the existence of a special benefit in case for child care under the responsibility of the insured person. This coverage does not exist in Brazil.

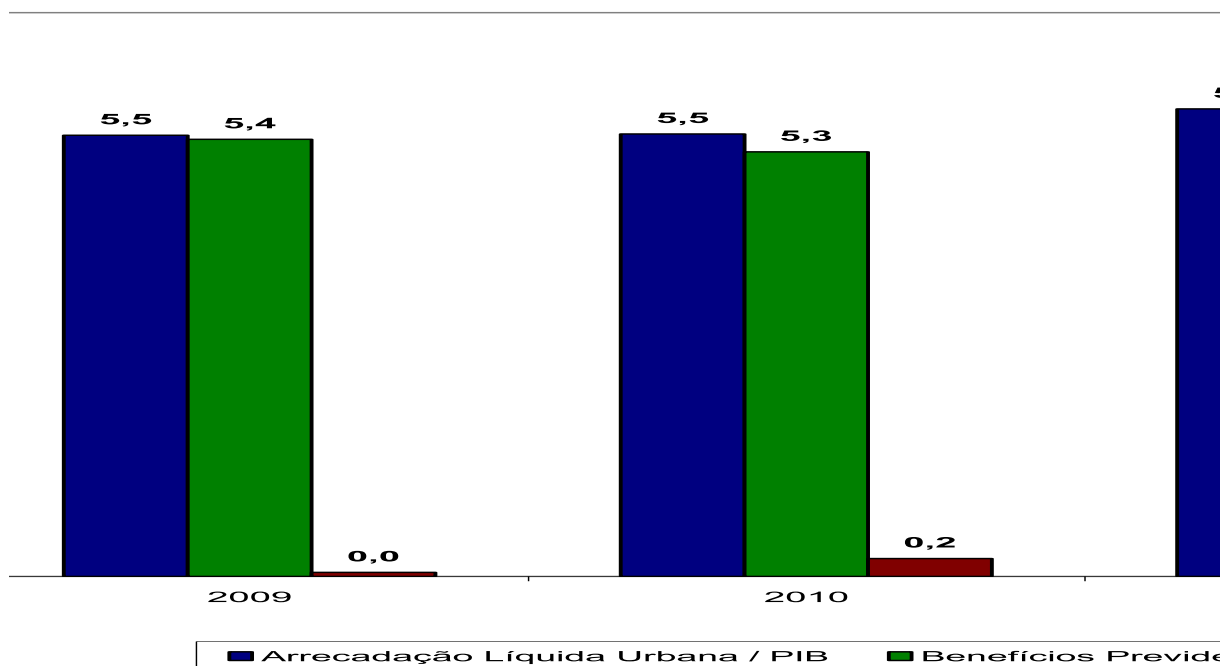
This coverage is interesting and may subsidize some changes in the Brazilian model, because even though the Brazilian Constitution establishes absolute priority to children, adolescents and young people (art. 227), legal protection completely ignores this potential clientele and its perverse effects, such as fall of the national birth rate.

Leaving sickness benefits behind and focusing at the coverage of occupational accidents and occupational diseases, some significant differences appear. While in Greece and Hungary the model is analogous to the Brazilian, with integrated coverage into the general regime, Poland and Portugal have adopted a different model with autonomous coverage, despite compulsory and possibly private coverage by insurance companies (Portugal).

The Brazilian Constitution, since 1998, allows the performance of the private sector in the coverage of occupational accidents. However, the issue today does not have the necessary legal rules to work, due to the strong internal divergence. Perhaps a deeper study of these models may, to some extent, guide the best scheme for the Brazilian system.

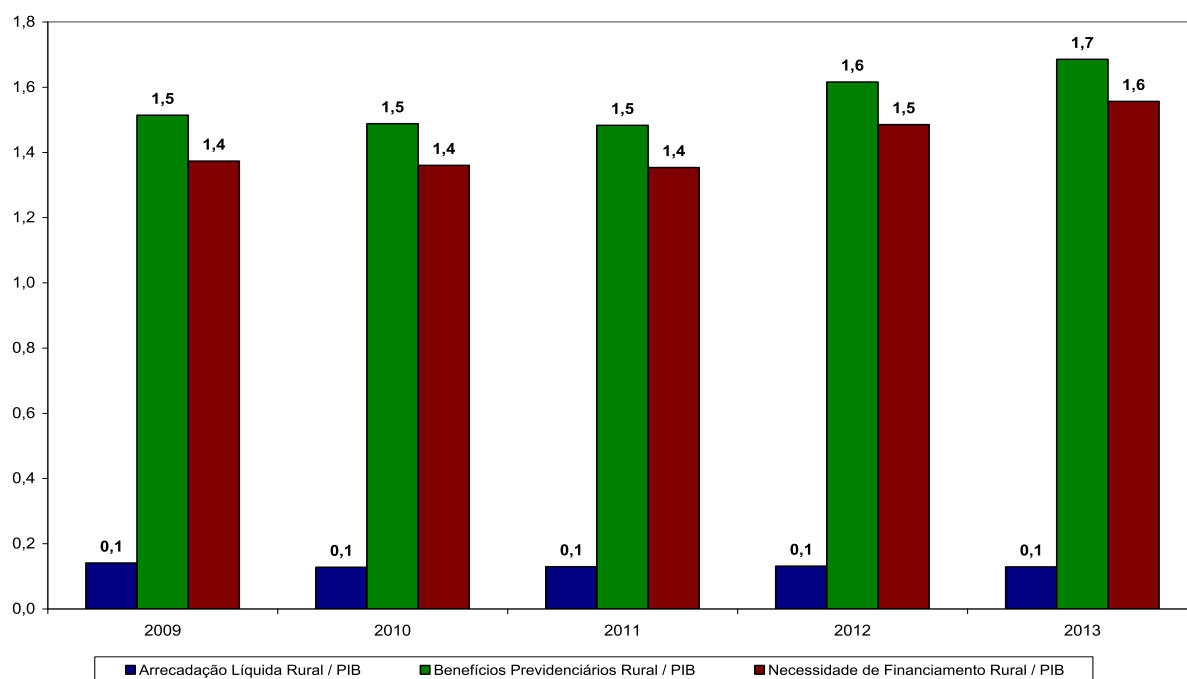
In a more general analysis of the welfare spending, some data are relevant. Compared with the EU selected models, we note that the Brazilian system still count with a population of lower average age, but with a welfare spending similar to the countries analyzed when compared the percentage of GDP invested. Especially in rural social security, the need for coverage is clear, as noted rating below:

Net Revenue, Expenses Benefits and Pension Income to GDP (in%) -  
URBAN (Source: MPS)



## Net Revenue, Expenses and Benefits Borrowing to GDP (in%) - RURAL

(Source: MPS)



Only with welfare spending, Brazil invests 7.5% of its GDP. It is still lower than the EU selected countries, but tends to deteriorate sharply in the coming years due to the aging population. In more recent calculations, the total social security and welfare spending reach already at 8.5%.

**Quantidade de benefícios ativos, por clientela,  
segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2010/2012  
(fonte: MPS)**

| GRUPOS DE ESPÉCIES                 | QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS ATIVOS |                       |                          |                       |                       |                       |                      |                      |                      |
|------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                    | Total                           |                       |                          | Clientela             |                       |                       |                      |                      |                      |
|                                    |                                 |                       |                          | Urbana                |                       |                       | Rural                |                      |                      |
|                                    | 2010                            | 2011                  | 2012                     | 2010                  | 2011                  | 2012                  | 2010                 | 2011                 | 2012                 |
| <b>TOTAL.....</b>                  | <b>27.999.034</b>               | <b>28.909.419</b>     | <b><u>29.883.423</u></b> | <b>19.620.603</b>     | <b>20.333.324</b>     | <b>21.082.324</b>     | <b>8.378.431</b>     | <b>8.576.095</b>     | <b>8.801.099</b>     |
| <br><b>BENEFÍCIOS DO RGPS.....</b> | <br><b>24.276.123</b>           | <br><b>25.031.803</b> | <br><b>25.855.338</b>    | <br><b>16.027.877</b> | <br><b>16.571.624</b> | <br><b>17.158.417</b> | <br><b>8.248.246</b> | <br><b>8.460.179</b> | <br><b>8.696.921</b> |
| <br><b>Previdenciários.....</b>    | <br><b>23.465.630</b>           | <br><b>24.214.301</b> | <br><b>25.035.331</b>    | <br><b>15.248.908</b> | <br><b>15.786.414</b> | <br><b>16.370.813</b> | <br><b>8.216.722</b> | <br><b>8.427.887</b> | <br><b>8.664.518</b> |
| <br>Aposentadorias.....            | <br>15.500.985                  | <br>16.029.424        | <br>16.618.651           | <br>9.552.656         | <br>9.923.854         | <br>10.338.862        | <br>5.948.329        | <br>6.105.570        | <br>6.279.789        |
| Tempo de Contribuição.....         | 4.415.784                       | 4.601.456             | <u>4.790.753</u>         | 4.400.427             | 4.585.098             | 4.773.494             | 15.357               | 16.358               | 17.259               |
| Idade.....                         | 8.171.820                       | 8.465.050             | 8.808.969                | 2.670.766             | 2.809.757             | 2.983.749             | 5.501.054            | 5.655.293            | 5.825.220            |
| Invalidez.....                     | 2.913.381                       | 2.962.918             | 3.018.929                | 2.481.463             | 2.528.999             | 2.581.619             | 431.918              | 433.919              | 437.310              |
| <br>Pensão por Morte.....          | <br>6.638.425                   | <br>6.803.879         | <br><u>6.980.140</u>     | <br>4.531.592         | <br>4.648.802         | <br>4.773.408         | <br>2.106.833        | <br>2.155.077        | <br>2.206.732        |
| <br>Auxílios.....                  | <br>1.258.549                   | <br>1.311.307         | <br>1.364.149            | <br>1.111.774         | <br>1.156.549         | <br>1.197.125         | <br>146.775          | <br>154.758          | <br>167.024          |
| Doença.....                        | 1.192.005                       | 1.233.846             | 1.275.190                | 1.058.323             | 1.093.316             | 1.123.320             | 133.682              | 140.530              | 151.870              |
| Reclusão.....                      | 37.289                          | 43.124                | 48.550                   | 33.297                | 38.862                | 44.276                | 3.992                | 4.262                | 4.274                |
| Acidente.....                      | 29.255                          | 34.337                | 40.409                   | 20.154                | 24.371                | 29.529                | 9.101                | 9.966                | 10.880               |
| <br>Salário-Maternidade.....       | <br>67.142                      | <br>69.246            | <br>72.039               | <br>52.357            | <br>56.764            | <br>61.066            | <br>14.785           | <br>12.482           | <br>10.973           |

## Diálogos Setoriais: União Européia, Brasil

## Second Draft: Local Expert Report

|                                     |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                |                |                |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|
| Outros.....                         | 529              | 445              | 352              | 529              | 445              | 352              | –              | –              | –              |
| Acidentários.....                   | 810.493          | 817.502          | 820.007          | 778.969          | 785.210          | 787.604          | 31.524         | 32.292         | 32.403         |
| <b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS....</b> | <b>3.712.005</b> | <b>3.865.949</b> | <b>4.016.247</b> | <b>3.581.820</b> | <b>3.750.033</b> | <b>3.912.069</b> | <b>130.185</b> | <b>115.916</b> | <b>104.178</b> |

FONTE: DATAPREV, SUB, Plano Tabular da SVAI.

Regarding the total number of active benefits in Brazil, we notice a huge amount, in part due to a larger population. By the information tabulated in the Brazilian Social Security Statistical Yearbook, there are 29,883,423 pension benefits, two of which can more easily fit into the concept of early retirement. They are the disability retirement and survival benefit.

In the 2012 data, the two benefits reached the value of 11,770,893 benefits. Considering that the last PNAD estimated the active population in something close to 100 million people, it is reasonable to conclude that somewhere around 10% of the economically active population was cleared retired early of the labor market.

If the measurement is extended to reach the inactive population as a whole, the amount of benefits (29,883,423), when facing the economically active population reaches a percentage close to 30%, reproducing european standards, as noted in the countries studied and still overcoming Portugal.

In all benefits (29,883,423), 55% were derived from retirement (age, time of contribution or disability). Only contribution time retirement contributed 16%. This benefit, in brazilian system, does not require any age at all, only 35 years of contribution to men and 30 year of contribution to women.

## Value of assets benefits for customers, according to the groups of species - Position in December - 2010/2012

(Source: MPS)

| GRUPOS DE ESPÉCIES                   | VALOR DE BENEFÍCIOS ATIVOS<br>(R\$ Mil) |                   |                   |                   |                   |                   |                  |                  |                  |
|--------------------------------------|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                      | Total                                   |                   |                   | Clientela         |                   |                   |                  |                  |                  |
|                                      |   |                   |                   | Urbana            |                   |                   | Rural            |                  |                  |
|                                      | 2010                                    | 2011              | 2012              | 2010              | 2011              | 2012              | 2010             | 2011             | 2012             |
| <b>TOTAL.....</b>                    | <b>20.911.239</b>                       | <b>23.154.879</b> | <b>26.366.103</b> | <b>16.629.578</b> | <b>18.472.436</b> | <b>20.887.383</b> | <b>4.281.661</b> | <b>4.682.443</b> | <b>5.478.720</b> |
| <b>BENEFÍCIOS DO RGPS.....</b>       | <b>18.996.308</b>                       | <b>21.024.880</b> | <b>23.843.267</b> | <b>14.781.041</b> | <b>16.405.611</b> | <b>18.429.346</b> | <b>4.215.267</b> | <b>4.619.269</b> | <b>5.413.922</b> |
| <b>Previdenciários.....</b>          | <b>18.428.276</b>                       | <b>20.408.542</b> | <b>23.173.030</b> | <b>14.227.924</b> | <b>15.805.522</b> | <b>17.777.513</b> | <b>4.200.352</b> | <b>4.603.020</b> | <b>5.395.517</b> |
| Aposentadorias.....                  | 12.641.424                              | 14.027.048        | 15.945.688        | 9.594.813         | 10.685.534        | 12.026.145        | 3.046.610        | 3.341.515        | 3.919.543        |
| Tempo de Contribuição.....           | 5.785.298                               | 6.434.732         | 7.139.562         | 5.774.151         | 6.422.228         | 7.125.279         | 11.148           | 12.504           | 14.283           |
| Idade.....                           | 4.658.403                               | 5.174.969         | 6.080.406         | 1.846.222         | 2.085.611         | 2.450.039         | 2.812.181        | 3.089.359        | 3.630.367        |
| Invalidez.....                       | 2.197.722                               | 2.417.347         | 2.725.720         | 1.974.441         | 2.177.695         | 2.450.826         | 223.281          | 239.652          | 274.893          |
| Pensão por Morte.....                | 4.698.508                               | 5.192.492         | 5.906.736         | 3.625.027         | 4.019.567         | 4.538.162         | 1.073.481        | 1.172.925        | 1.368.574        |
| Auxílios.....                        | 1.046.286                               | 1.141.889         | 1.265.368         | 973.575           | 1.060.119         | 1.164.801         | 72.712           | 81.770           | 100.567          |
| Doença.....                          | 1.011.840                               | 1.099.302         | 1.212.473         | 943.477           | 1.022.539         | 1.117.858         | 68.363           | 76.763           | 94.615           |
| Reclusão.....                        | 22.233                                  | 27.262            | 33.316            | 20.224            | 24.992            | 30.769            | 2.009            | 2.270            | 2.546            |
| Acidente.....                        | 12.213                                  | 15.325            | 19.580            | 9.873             | 12.588            | 16.174            | 2.340            | 2.737            | 3.406            |
| Salário-Maternidade.....             | 41.795                                  | 46.878            | 55.038            | 34.246            | 40.068            | 48.206            | 7.549            | 6.810            | 6.832            |
| Outros.....                          | 263                                     | 234               | 199               | 263               | 234               | 199               | —                | —                | —                |
| <b>Acidentários.....</b>             | <b>568.032</b>                          | <b>616.338</b>    | <b>670.237</b>    | <b>553.117</b>    | <b>600.089</b>    | <b>651.832</b>    | <b>14.915</b>    | <b>16.249</b>    | <b>18.405</b>    |
| <b>BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS.....</b> | <b>1.900.273</b>                        | <b>2.114.216</b>  | <b>2.506.050</b>  | <b>1.833.879</b>  | <b>2.051.042</b>  | <b>2.441.251</b>  | <b>66.394</b>    | <b>63.174</b>    | <b>64.799</b>    |

FONTE: DATAPREV, SUB, Plano Tabular da SVAI.

NOTAS: 1. As diferenças por ventura existentes entre soma de parcelas e totais são provenientes de arredondamento.

2. A partir de 2010 o conceito de valor de benefícios foi revisto, o que pode ocasionar diferenças em relação aos anos anteriores.

The benefits for temporary incapacity range from 4 to 4.5%, which corresponds to european standards (the exact quantification is not possible, because one benefit – *auxílio-acidente* – is not necessarily correlated to the inability to work and sickness.

The survival pension, in the brazilian model, is over 23% in the total of benefits; figure close to Hungary and Portugal, and far superior than Greece and Poland. Considering the brazilian lower average age, these figures are justified by overly flexible brazilian law regarding this benefit.

Regarding the different coverings by professional category, as well as the Brazilian model, we note in the four EU studied countries uniformity in the adoption of specific regulations for certain categories and different professions. Its existence is natural and understandable, given the nature of the bismarckian welfare models adopted.

However, it is interest to note that in almost all systems studied, in recent years, reforms have severely restricted the distinct benefits by career or occupation. Although this occurred to a lesser extent in Brazil in 1995, the unification of the models can be a lesson from this experience.

Although the Brazilian model chooses to preserve some small special situations, it is surely correct to understand that there is still a wide scope for uniformity of treatment within the protective system, not only as a way to preserve their financial and actuarial viability, but also achieve equal treatment.

All countries studied have some additional coverage system. In general, are funded by stakeholders and managed by private entities, with the exception of Portugal, which also provides a public complementary model. They work in a

voluntary admission rule, as the brazilian private model, with the exception of Poland, which provides a mandatory private complementary model, but with contributions primarily collected to the state.

We may see a trend towards minimalist option for the basic public protection models preserving the existential minimum. Compulsory complementary models are not uncommon, so as to maintain a level above, capable of reaching an adequate stage of welfare.

All countries studied, to a greater or lesser extent, have alternative mechanisms for coverage, especially for the elderly. All require, in varying degrees, evidence of need (means-tested), similar to what occurs with the brazilian social assistance.

By the experience gained in this research, it was noticed that the adoption of complementary protection networks becomes a necessity, especially in bismarckian social protection models, which, in general, do not produce truly universal care.

The accumulation of benefits among social insurance and social assistance is possible, especially in Portugal, but it is not a common rule. In general, the idea of the social assistance systems is truly meet the portion of the population with advanced age and without condition to ensure a minimum level of dignified existence.

### **Topic 3: Financing structure**

***Main question: How does Brazil's pension financing structure compare to EU countries' ones?***

#### **3.1 How Brazil's pension financing system differ from foreign systems?**

The financing models do not differ much from the Brazilian system, with contributions from the direct and indirect beneficiaries (employees and employers), reproducing the Bismarckian logic costing system.

Some models increment revenue through additional resources tax, which also finds support in the Brazilian Constitution, by the eventual transfer of the social security system deficit to the Government. All countries studied are responsible for any failure of system resources.

Portugal has a small difference about financing the accident benefits, because of the private model adopted. Besides that, all EU selected countries studied shift employee contribution responsibility for employers, with the assumption of occurrence, as is the case in Brazil. No employee is held responsible in case of lack of contribution.

As the rates charged, the employers' contribution in Brazilian system is above Greece and Poland, but below Portugal and Hungary. The contributions of employees are similar, since in Brazil it may vary among 8, 9 or 11% of their salary.

Some examples may be of interest to the national model. In Portugal, young people have reduced contribution as a way to help the first job. In Hungary, the one who returns to the market after retirement also has reduced

contribution. Those rules could be used in our system as a way to stimulate employers to hire young people and, also, to solve the discussion about new retirement of those retired people still in the labor market.

In general, there is, in the countries studied, the creation of autonomous or partially autonomous structures responsible to manage the system, usually on a PAYG model. Some models try to adopt capitalized components or plans notional account (NDC).

### **3.2 Which rules on the control of revenues, expenditures or exemptions are not in effect in Brazil? How could they be applied to Brazil's scenario?**

As exposed by the external expert, there seems to be strict control over the real or notional reserves of participants in the EU selected countries, with ministerial oversight of the activities in these funds, with some exceptions, especially in systems that adopt the NDC. However, we note that such systems are undergoing reforms that may, in the future, provide better controllability of the amounts involved.

By the data submitted, all countries, except Hungary, present a deficit in pension coverage, requiring strengthening of the fiscal budget (taxes). This information resembles the brazilian model which, as seen above, has high spending, despite having a younger population than the four selected countries.

In the brazilian model, in fact, there is not even consensus on the existence of the system deficit, because in the brazilian accounting model, social assistance and social insurance benefits are sometimes mixed, while tax exemptions from alternative forms of taxation are not considered in the governmental calculation.

Anyway, even though the Brazilian social security system may not be situated below the break-even line, it is true that reforms are necessary, in order to adjust the protective system in a rapidly aging population. Perhaps the main reforms are not necessary in the financing plan, but in the benefit ground.

#### **Topic 4: Financial and actuarial soundness**

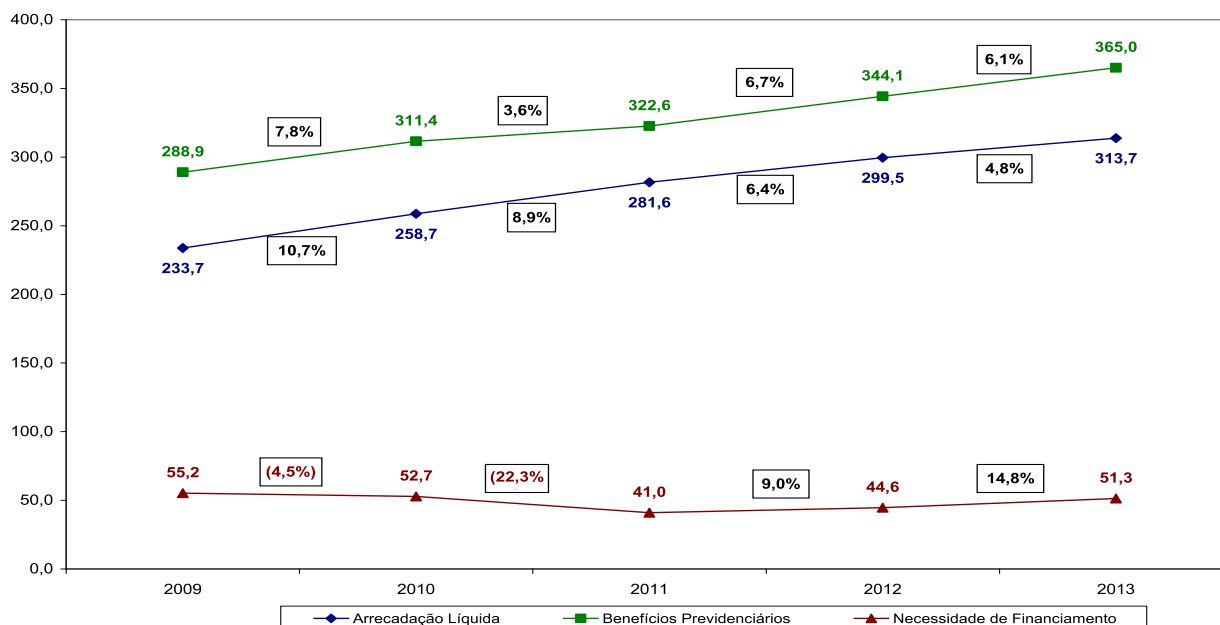
***Main question: How do Brazil and the selected countries monitor and evaluate the financial and actuarial health of their systems?***

##### **4.1 Which EU indicators or methods used by the selected countries are not used in Brazil? Could they be used?**

In the countries studied, there is a lack of uniformity in the criteria for correction of benefits, which, in addition to rules that vary according to the benefit (pension, aid etc), also adopt combined elements of inflation and GDP growth. In some benefits, there is not even an established criteria. It's difficult to establish an adequate comparison to Brazil methods.

Besides that, at least one major data is available in an universal matter when discussing social security issues: the GDP percentage invested in this area. Many rules are used by this parameter and, eventually, allow EU countries to take drastic actions in order to establish the necessary equilibrium. Such rules, eventually, can be used in the event of economic hardship, as occurred in Portugal in 2013, which froze all benefits, except those of minimal value.

On the benefit side, as a general rule, beyond the disciplines already established in previous items, benefits have, in their calculation mechanisms, elements related to the time of contribution, accumulated value (real or notional) and even actuarial variables. Such conditions can support future reform in the brazilian model in order to consider the variables presented in all benefits and not only in age retirement.



As noted in Table (Source: MPS), the need of Treasury help in the Brazilian welfare system has been more than 50 billion dollars, exposing, at a first glance, a high imbalance of the system. As seen above, the percentage of spending in terms of GDP are lower in Brazil.

As already noted, there are serious internal disagreements about the methodology of calculation of brazilian pension deficit. Nevertheless, it is certainly true that reality demands, as soon as possible, structural reforms that allow the system viability over time.

Only in Poland there is a system of notional capitalization (NDC) that requires detailed information on reserves potentially built by the employee. For other countries, some NDC components have been implemented, but there still are strong systems of defined benefit. All of them, in the quantification of monthly income, adopt some time-related contribution and life expectancy parameters.

Information related to revenue and expenditure systems in the countries studied have their own account and, in accordance with the external auditor, allow immediate and clear identification of any deficits or surpluses. In general, these systems have sought, in recent years, adjustments to allow for greater financial and actuarial viability.

In the countries studied, as it seems, possible exemption of contributions is limited to particular cases, especially aimed at people engaged in caring for the offspring or unemployed, without a specific adjustment in social security accounts. In general, we clearly see a growing concern about controlling social protection finances.

Although autonomy is still the rule in EU, the EU Social Protection Committee controls and even alerts the States, leading to major reforms aimed at long-term, balancing the systems with combinations that stimulate complementary private pension systems and adjustments in the labor market for elderly workers.

At this point, the example for the Brazilian system is relevant. There is, in the Brazilian system, a stimulus in reverse, allowing workers to obtain an early

retirement, via time of contribution benefit, and, at the same time, the absence of any stimuli or adaptation of the labor market to absorb older workers.

Since 2001, the European Union prepares reports on aging, anticipating impacts on systems and budgetary consequences. Future forecasts reach up to 50 years ahead. Monitoring, in short, seeks three objectives, which are the adequacy of the system; measure effective coverage, sustainability of the model in terms of GDP spent a year and analysis of the labor market; as well as modernization of models with varying analyzes by gender. This kind of analysis could take place in Brazil.

#### **4.2 Using foreign methodology, what would be Brazil's indicators?**

Is hard to conclude on this basis, due to the lack of uniformity on this analysis, but using the classical GDP outcome, is easy to conclude, as we have seen, that Brazil spends too much of its revenue for a still young population.

#### **4.3 What factors make it difficult or impossible to monitor Brazil's Social Security System by EU's standards?**

Focusing on GDP analysis, as pointed in the previous items, Brazil system has similar social security spending, despite our still young population. It's certainly an important indicator that something must be done.

Nevertheless, we have some particular issues that expose important differences from EU countries, as a very severe social security rules on brazilian Constitution, dictating many aspects of our system (rules about the quantifying of the benefit, inflation correction, retirement age and even the Christmas payment for retired people).

Besides this legal matter, Brazilian political system is very complex, with too many parties, what means a lot of veto players in the political arena. Social security changes are not easy and, eventually, seem to be unfeasible. The technical staff is competent, but is hard to turn their suggestions in reality.

In general, we can say that the MPS (Brazilian Social Security Ministry), already has equivalent analyzes and competent staff to do so. The difficulty in the Brazilian model seems to be the political obstacles in preparing the necessary measures. Also, the Judiciary interference is quite wider in Brazil, imposing heavy costs to the system. It's is, in a sense, consequence from our Constitution, with too many rules about social security.

Judiciary interference is not linear in the EU countries, depending on legal, political and cultural aspects of time. It seems there are not realities similar to the Brazilian, which has dedicated part of the Federal Court to this topic.

The European Court of Human Rights accepts social security discussions, often endorsing the theme based on the right to property. The admission of pension rights as a property of the insured was initially rejected by the Court in 1960, but later admitted, in 1971, starting from the premise that by pouring contributions to the protective system, there is a right to the portion of the pension fund, which may be affected.<sup>7</sup> Wider acceptance of this principle in social security matters only came in 1994.<sup>8</sup> It is also not uncommon to find

---

<sup>7</sup> X. v. The Netherlands, Appl. 4130/69.

<sup>8</sup> Gaygusuz v. Austria. Appl. 17371/90

social security labors as a tool for ensuring real freedom and therefore endowed with the same rights of defense to civil rights.<sup>9</sup>

Interestingly, the German Constitutional Court also adopts pension rights as derived from the right to property of the insured. Although the German Court is appointed as a pioneer, its early precedents on the subject are in 1980, later than the first decisions of the European Court.<sup>10</sup>

Many demands in the Court have great resemblance to pension discussions in Brazil. For instance, the quarrel – very common in Brazil – about attempting to link the monthly income to the benefit in many ways, frequently associated to the salary level of active workers, which both here and in the European Court have been clearly rejected, since there is no right to receipt a certain amount by the system.<sup>11</sup>

The European Court has admitted, expressly, the possibility of reducing the benefit already granted, since proved that it is necessary to establish an

---

<sup>9</sup> Salesi v. Itália, em 26/02/1993, Schuler-Zraggen v. Suíça, em 24/06/93 e Georgiadis v. Grécia, em 29/05/97. Sobre o tema, ver Ana Gomes Heredero. *Social Security as a Human Right – The Protection Afforded by the European Convention on human Rights*, Council of Europe, 2007

<sup>10</sup> “Social security entitlements have long been regarded as a matter of social law that has little to do with the constitutional guarantee of private property. It was the German Federal Constitutional Court that first extended the protection of this constitutional right to pension entitlements in 1980. The Hungarian Constitutional Court followed this example as second in Europe in 1995. It is most probable, that especially the German example motivated the European Court of Human Rights to regard social security benefits as property, which in turn, resulted in similar developments in Austria and Lithuania. The present treatise seeks to explore the real meaning of such an extension of the constitutional protection of property, as well as its doctrinal background. In order to do so, the example of Germany and Hungary is used, not the least because to date both courts have developed an extensive jurisprudence in the relevant Field”. Available at <[http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/es20090630_2bve000208en.html)>, Press release nº. 72/2009 of 30 June 2009. See also BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09.

<sup>11</sup> . K. v. Alemanha. Appl. 11203/84, September, 06, 1995. FEDERSPEV v. Itália. Appl. 22867/93 and Aunola v. Finlândia. Appl. 30517/96.

efficient and balanced pension system. According to the Court, there must be a proportionality between the means applied and the aim to be achieved. The proper balance between social justice and the state's economy would not be achieved with an excessive tax burden.<sup>12</sup>

Such assumptions may subsidize, to some extent, the conduct of the Brazilian Courts, in order to clarify the need for financial and actuarial adequacy, preserving the pension system for future generations.

Also, the particularities of each country do not allow a perfect match with EU parameters, demanding some adaptation from Brazilian technical staff. Our large system and the many autonomous regimes (e.g. public servants) are also a particular item that clouds potential comparisons.

## **Topic 5: Partial contribution**

***Main question: How do the selected countries manage partial contribution to pension systems?***

### **5.1 Do the selected countries use a methodology that could be used in Brazil?**

By the study of the European model, we see a higher complexity than the current system of MERCOSUR, which, very narrowly, covers retirement and death benefits. In MERCOSUR, unlike the European model, certain benefits are not covered, as a disability benefit, as well as specific benefits in the worker

---

<sup>12</sup> . C. Goudswaard – Van Der Lans v. Holanda. Appl. 75255/01

original system which, by express provision in EU, are replicated in others countries, even if this nonexistent for others.

An interesting behavior is to adopt, as well as in the European Union, the distinction of benefits for short or long term, adopting, for these, the systematic aggregation of the time of contribution, as it already does, limitedly, in the MERCOSUR.

The existence of several specific regulations in the European model denotes the complexity and seriousness of the subject, providing care to diverse situations of migrant workers and generating confidence that accumulated rights will be preserved wherever the employee is.

## **5.2 Is the financial compensation between countries applicable to the compensation of Brazilian systems?**

There is no rule of financial compensation between states in EU, but, nevertheless, the benefits of greater relevance and duration are quantified by aggregation, as well as in MERCOSUR, and each state pays its share.

Inside each EU country, usually there is not such problem, since they are not federations, and there are not local systems. In this matter, the experience from Canada could be useful for Brazil, since the Canadian federation, in the 90's, did choose to keep, mainly, one system for all, instead of local ones.

In the particular aspect of the protective interactions within the Brazilian system, there is the situation of different coverage among the states, especially people who pass through the public / private service or even change their public job among federal, state or province arena.

In this context, the rule of the Brazilian model is the aggregation time of the last contribution regime, upon registration of the contributions made toward the precedent regimes and consequent financial settlement among them. The procedure is laid down in the Federal Statute nº. 9.796/99.

The financial settlement procedure is not simple and, due to financial and organizational problems of states and municipalities, tends not to be fully fulfilled, damaging the system that may receive such persons.

One possible solution to overcome the complexity of the subject, like the European Union and MERCOSUR, would be the adoption of the aggregation technique, so that each scheme would pay proportional benefits due to the employee labor time. However, the same difficulties referred to above, aggravated by the extension of the national territory, do not seem to encourage such conduct.

At this point, a suitable solution seems to be the unification of the protective regime, ending, in the pension context, the differences between private workers and public servers.

### **5.3 Is the risk of Brazilian informality similar to any of EU selected countries?**

In Brazil, the contrast between the results of the employee groups with and without formal jobs allows the evolution of the informality. The average level of informality of the employed population in 2013 stood at 33% (IPEA, 2014).

Just like in Brazil, the studied countries demand, for pension coverage, minimum time of membership and contribution, which ultimately moves the

informal market workers to means-tested minimum survivor benefits on social assistance.

The EU has given special attention to this theme as a way to provide some coverage for periods outside the labor market, especially due to unemployment or child care. In Poland and Greece, for example, child care can provide, in addition to cash benefits, coverage time for retirement purposes.

Anyway, in all the countries studied, there is a link to the unemployment insurance system of social protection, in order to meet minimum levels of coverage. In this respect, the brazilian model could evolve and insert involuntary unemployment as part of the social security system, as, indeed, wishes the brazilian Constitution of 1988.

In this matter, the self-employed population is also hard to protect. As for the brazilian model, besides the lack of any real measuring of the necessary contributions to keep the system working properly, there is also a difficulty in achieving adequate protective coverage to self-employed workers. The EU selected countries seem to have the same problem, requiring those workers responsible for their contribution, which can reach as high as 29.5% (Portugal).

Eventually, as in Portugal, autonomous with low income are not even insured by the mandatory system, although all have, to some extent, favored and differentiated coverage, especially rural workers, as well as the Brazilian style.

For the study, we may conclude that the models studied did not find an adequate solution for the welfare inclusion of self-employed individuals, unlike the brazilian system, which has sought in recent years the inclusion of such

workers by simplifying and reducing contribution, which can reach only 5% of the Brazilian minimum wage.

## **Topic 6: Pension reforms**

***Main question: What were the most important pension reforms made by the selected countries and how could they inspire Brazilian Parliament?***

### **6.1 Is there a parallel between the pension reforms made by these countries and those made in Brazil?**

In general, all countries studied have passed in recent years by major structural reforms of their pension systems. Although, at first, there has been a preference for the privatized systems, the difficulties of transition, management and control of them have weakened that alternative.

Nowadays, there is a preference for the basic state model, in conjunction with private pillars, acting as adjuncts. Especially after 2008, the reforms were prioritized, leading to a strong burden for the current generation, not always in a reasonable transition, as in Poland, which already shows good results in welfare bills, but at the expense of strong retraction in the benefit replacement, with losses up to 50%.

Even in the public pillar, the EU models have adopted calculation criteria that take into consideration the contribution and life expectancy. The capitalization, albeit notional, finds ample space in the EU reforms.

For Brazil, the maintenance of a state model primarily in a PAYG system, but simultaneously established in notional benefits in accordance with the

economic and demographic variables can combine, to a large extent, the need for system adjustments and individual accountability of pension reserves, albeit fictional.

Additionally, those reforms avoid the risk of capitalized models, since the same risks that affect the allocation schemes in PAYG also violate capitalized models (macroeconomic aspects, eg inflation, demographic changes and even political risks), with possible inappropriate state intervention in pension management. Possibly, the capitalized model presents greater risks, especially with regard to the management of investments.<sup>13</sup>

The PAYG, *mutatis mutandis*, is a resizing of the traditional family protection mechanism, in which the young and fit support the elderly. It was a form of protection that allowed us to become the dominant species on this planet and achieve the actual development. Ignore it in favor of individualistic and risky models is inadequate, bringing the risk to a system created precisely to nullify it.

Anyway, the solution needed no exclusive option; the adoption of mixed models is possible - PAYG and capitalization. The system of mixed financing is not new, being adopted, for example, in Canada<sup>14</sup>. The finance strategy may vary according to the pillar involved. In an initial and universal coverage, targeting minimum decent living conditions, the PAYG scheme seems to be the option. In a complementary pillar, a fully funded component is reasonable, since the risk taking is justifiable to seek a more adequate coverage.

---

<sup>13</sup> BARR, Nicholas. *Reforming Pensions*, p. 23

<sup>14</sup> . LITTLE, Bruce, *Fixing the Future. How Canada's Usually Fractious Governments Worked Together to Rescue the Canada Pension Plan*. Toronto: Rotman, 2008

However, the creation of regimes partially capitalized demand autonomy from the central government, because, otherwise, it is quite likely that the contributory pillar, rather than being directed to appropriate investments, will eventually finance the government deficit. That is the reality of the American model, in which the surplus of social security contributions is systematically directed at trust funds, which are nothing more than transfers to the Treasury, in order to support the high deficit in the balance of payments. Since there is no real capital investment, when the U.S. social security model depends on the return on this capital, it is clear that the central government will have to expand, to some extent, the tax revenue (or reduce costs), which implies that the taxpayers itself will bear the difference.<sup>15</sup>

The Brazilian system needs to take some of these actions, especially also by the low birth rate. The latest estimates predict the apex of the population in 2039, with progressive reduction this year onwards. Interestingly, today, the fertility rate in Brazil is already less than 2.1, which falls below the average replacement rate needed to keep the population stable. However, as the population is still young, the population decline will take place only from 2039.<sup>16</sup>

Basically, we see that EU countries adopted structural reforms, unlike Brazilian reforms. The main lesson to the local system is that some strong changes must be made in order to save the system for future generations.

---

<sup>15</sup> LEVY, Robert A. & MELLOR, William. *The Dirty Dozen – How Twelve Supreme Court Cases Radically Expanded Government and Eroded Freedom*. Washington: Cato Institute, 2009

<sup>16</sup>

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/projecao.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf)>

**6.2 Are the problems addressed in these reforms shared by Brazil? Could Brazil's legal system support similar reforms? How could they be adapted?**

Yes, most of them take place in Brazil. There are some differences related to the extension and gravity, but they are all here. As said before, Brazilian legal and political system is quite complex, but reforms are not impossible. It is necessary to remove from Brazilian Constitution several statutes about the theme and, moreover, convince society about the need to reform the system.

In this matter, the new presidential term could be a relevant window to start the reforms, which, in Brazil, are usually easier to take place at the beginning of a new government.

In connection with the financing aspect of the system, an alternative should be considered. Although European models still adopt, in the cases studied, rules similar to traditional financing bismarckian systems, several options have been used as a way to strengthen the growing need for financing.

Part of the problem lies in adopting the financing model established in origins of the protective system, which was aimed at employees only. I believe that a solution would be the extinction of social contributions, with single funding based on taxes.

This model would adopt two public and compulsory pillars. A pillar of universal coverage guarantor of minimum survivor benefits to any person within the parameters established by law (combining the vulnerability of the covered

population with available resources), and funded by taxes collected by the bases currently under the Brazilian Constitution.

A second pillar would be funded by an additional income tax, collected individually, replacing the current personal social security contributions. Here there would be a triple advantage: equal treatment of all people in the relation to the social security state body controller, current tax model simplification and, ultimately, a stimulus to every individual to inform his true accounts to the Treasury, due to the real pension reflexes. This second pillar would complement the provision of the initial pillar, exceeding the minimum payment, ensuring a better level of wellness.



## ACÓRDÃO Nº 2710/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.986/2014-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessados: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Previdência Social.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria com objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários de quatro países da União Europeia - Portugal, Grécia, Polónia e Hungria -, no que se refere, entre outros aspectos à estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de sustentabilidade do sistema, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em

9.1. encaminhar, para ciência, cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam e dos estudos produzidos pelos peritos local e externo, constantes das peças 23 e 24, ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), à Casa Civil da Presidência da República, às Presidências do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, à representação da União Europeia no Brasil;

9.2. determinar à SecexPrevidência que realize acompanhamento anual da situação da Previdência Social brasileira, em especial das questões tratadas neste levantamento;

9.3. arquivar os presentes autos;

## 10. Ata nº 43/2015 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 28/10/2015 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2710-43/15-P.

## 13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 015.986/2014-4

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**AUGUSTO NARDES**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.986/2014-4

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgão/Entidade: Ministério da Previdência Social (vinculador)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) COM OS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS PÚBLICOS DE QUATRO PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA (PORTUGAL, GRÉCIA, POLÔNIA E HUNGRIA). CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA E PARA O DEBATE SOBRE A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CIÊNCIA AOS DIVERSOS ÓRGÃOS, ENTIDADES E COMISSÕES DO CONGRESSO NACIONAL AFETAS ÀS ÁREAS PREVIDENCIÁRIA E ORÇAMENTÁRIA.

## RELATÓRIO

Em exame Levantamento de Auditoria realizado com o objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários públicos de quatro países da União Europeia - Portugal, Grécia, Polónia e Hungria -, no que se refere à estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de saúde do sistema e de qualidade dos serviços, benefícios não sustentáveis, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos.

2. Os dados e informações levantados e os resultados obtidos foram sintetizados no Relatório elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, que integra a peça 28, reproduzido a seguir, com os ajustes de forma considerados pertinentes, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade técnica (peças 29 e 30).

*“Análise comparativa da estrutura, dos indicadores e dos controles previdenciários da União Europeia com o Regime Geral de Previdência Social brasileiro*

### *1 – Apresentação*

*O presente trabalho insere-se no Tribunal de Contas da União como um Levantamento de auditoria, nos moldes previstos pela Portaria-Segecex 15/2011, autorizado pela Portaria de Fiscalização 739/2014, com o objetivo de comparar o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários públicos de quatro países da União Europeia, no que se refere a estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de saúde do sistema e de qualidade dos serviços, benefícios não sustentáveis, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos.*

*Além desse objetivo específico, buscou-se a realização de comparativo técnico entre o Brasil e os países da OCDE, de forma a avaliar aspectos relacionados às distorções introduzidas no sistema de Previdência Social pela concessão de benefícios considerados anacrônicos e não condizentes com a realidade demográfica e econômica brasileira, conforme proposta do Ministro Walton Alencar, aprovada pelo Plenário do TCU em 9/10/2013 (peças 26 e 27).*



O Levantamento Operacional é decorrente de deliberação constante do Despacho de 29/04/2014 do Ministro Aroldo Cedraz (TC 005.274/2014-1) e está descrito no processo TC 015.986/2014-4.

Deve-se destacar, no entanto, que o presente Levantamento de auditoria possui peculiaridades que exigem a não aplicação integral dos padrões sugeridos na Portaria-Segecex 15/2011, a saber:

- Trabalho realizado em conjunto pelo Tribunal de Contas da União e pelos Diálogos Setoriais, com financiamento do ente externo (definição, **a priori**, de baixa dedicação de servidores do TCU na execução do trabalho);
- Produção de conhecimento de entes não controlados pelo TCU (países da União Europeia), como forma de buscar padrões internacionais de referência na aplicação e controle de políticas públicas previdenciárias pelo Ministério da Previdência Social (escopo mais amplo que o definido na portaria-segecex);
- Produção de relatórios de especialistas em língua estrangeira (relatórios produzidos por especialistas externos, aumentando a dificuldade operacional de consolidação dos trabalhos no padrão interno);

Dessa forma, algumas alterações foram realizadas ao modelo proposto de Levantamento de auditoria, em especial:

- Planejamento:
  - O trabalho de levantamento objetivou o conhecimento e compreensão dos regimes previdenciários públicos de quatro países europeus, sem buscar a descrição de seus principais processos de trabalho, por não haver interesse ou competência do Tribunal na fiscalização dos sistemas estrangeiros;
  - A Matriz de Planejamento do presente Levantamento foi alterada, para a forma de Tópicos, Questões Principais e Questões, para orientar especialistas externos, não familiarizados com as peculiaridades dos processos de Controle Externo do TCU;
  - Os especialistas financiados pelos Diálogos Setoriais foram os responsáveis por identificar as 'Fontes de informação', 'Procedimentos' e 'Detalhamentos dos Procedimentos'; coube ao Tribunal a definição dos campos 'Assunto/Tema/Processo', 'Informações Requeridas', 'Período', e 'O que a análise vai permitir dizer', na forma das questões propostas e nos períodos definidos no seguinte Cronograma previsto:

| Data inicial | Data final | Nome da Atividade   | Responsável |
|--------------|------------|---|-------------|
| 28/04/2014   | 09/05/2014 | Planejamento das atividades por equipe de servidores do TCU                     | TCU/UE      |
| 09/06/2014   | 10/06/2014 | Definição dos tópicos e conteúdos do relatório a ser desenvolvido pelos peritos | TCU/UE      |
| 11/06/2014   | 29/06/2014 | Relatório de Estudo - versão 1 - perito externo                                 | UE          |
| 30/06/2014   | 18/07/2014 | Relatório de Estudo - versão 1 - perito nacional                                | UE          |
| 30/06/2014   | 18/07/2014 | Relatório de Estudo - versão final - perito externo                             | UE          |
| 23/07/2014   | 24/07/2014 | Missão à Comissão Europeia  | TCU         |
| 19/07/2014   | 08/08/2014 | Relatório de Estudo - versão final - perito nacional                            | UE          |
| 18/08/2014   | 19/08/2014 | Reunião Final - Relatório de Estudo - discussão final                           | TCU/UE      |
| 09/09/2014   | 09/09/2014 | Painel de referência com participação de convidado local                        | TCU/UE      |
| 29/10/2014   | 29/10/2014 | Entrega do Relatório Final da Ação (julgamento pelo TCU)                        | TCU         |

- Execução:
  - Como o escopo do Levantamento não incluiu, diretamente, a clientela do TCU, não foram realizadas as etapas de 'Reunião de Apresentação'; 'Ofício de Apresentação'; 'Requisição de Documentos e Informações'; e 'Reunião de Encerramento';
  - Por se tratar de trabalho comparativo de regimes, não houve a identificação dos riscos presentes nos processos fiscalizados, e nem a criação de Matriz de Riscos;
- Relatório:



- Não foram utilizadas as seções: 'Apresentação'; 'Visão Geral do Órgão/entidade'; 'Principais Processos'; 'Principais Riscos e Possíveis Ações de Controle';
- Foram inseridas as seções: Tópicos, de 1 a 7, onde os principais resultados do Levantamento são descritos;

## 2 – Introdução

Com o intuito de melhorar a Governança do Estado brasileiro, especificamente quanto às políticas de Previdência Social do Regime Geral (RGPS), o Tribunal de Contas da União buscou a União Europeia (UE) para a realização de estudo conjunto.

Esse estudo busca comparar o regime brasileiro com os regimes nacionais de alguns países europeus, bem como o papel supervisor da Comissão Europeia sobre todos os sistemas de Previdência dos países integrantes.

Delimitou-se o escopo dessa análise em um grupo de quatro países: Portugal, Grécia, Polónia e Hungria, países que possuem características semelhantes às brasileiras, tais como: o nível de gastos com aposentadorias e pensões – todos gastam mais que a média da União Europeia; o modelo inicial de Previdência Social adotado – os quatro países partem de sistemas Bismarkianos do tipo **pay-as-you-go** (PAYG, ou regimes de repartição); o número de reformas legislativas recentes; e a variedade nas escolhas de estratégia para tais reformas – variando de mudanças paramétricas à adoção de modelos capitalizados com contas individuais.

A limitação a quatro países da União Europeia se deu por orientação dos Diálogos Setoriais, uma vez que os peritos contratados não teriam carga horária suficiente ou tempo hábil para analisar detalhadamente mais do que quatro países. Dessa forma, os critérios supramencionados foram estabelecidos pelo TCU para aproximar os resultados dos trabalhos ao cenário da Previdência Social brasileira.

O tema dividiu-se em sete tópicos, cada um abordado em um dos capítulos seguintes, juntamente com informações trazidas pelos peritos local e externo, bem como por análises realizadas pela equipe de auditoria. Ressalta-se que a equipe do TCU coletou informações de diferentes fontes públicas, tais como relatórios da OCDE, do Banco Mundial, das Nações Unidas, da União Europeia e do IBGE.

Em alguns casos, as fontes utilizadas pelo perito externo traziam dados prévios (banco de dados da **Eurostat**, por exemplo). Nesses casos, os dados foram atualizados até a data de confecção do relatório.

Compõem o presente trabalho, ainda, impressões e argumentos coletados de Painel de Referências, realizado em 9 de setembro de 2014, e em missão à unidade de Proteção Social e Sistemas de Ativação (**Social Protection and Activation Systems**) da Comissão Europeia, entre 23 e 24 de julho de 2014. No painel, os principais temas analisados pelos peritos foram apresentados a um grupo de especialistas do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Previdência Social (MPS), do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (Conof), entre outros. Na missão, foram discutidos os principais desafios enfrentados pela supervisão supranacional da Comissão Europeia, no tema da Previdência Social.

Observaram-se, quando possível, os padrões de levantamento definidos pelo TCU, considerando-se as limitações indicadas na seção Apresentação.

### 3.1 – Tópico 1: Estrutura econômica e demográfica

A primeira questão trata da análise dos principais indicadores relacionados com a estrutura previdenciária de um país. Ao perito externo, subdividiu-se a primeira questão em cinco questões e, a essas questões, somaram-se três questões direcionadas ao perito local.



*Esse primeiro tópico aborda os principais indicadores demográficos e macroeconômicos que podem ser utilizados para se definir qual o grau de semelhança entre diferentes países. Analisaram-se tanto indicadores tradicionalmente relacionados com a Previdência, como a estrutura etária, a taxa de dependência e as idades média e mediana das populações estudadas; quanto indicadores de atributos indiretamente relacionados, como a educação, o nível de renda, o coeficiente de Gini, entre outros.*

*A primeira análise do tema, realizada pelo perito externo, trouxe os principais números para diferentes variáveis, dos quatro países europeus escolhidos, e os contextualizou, quanto à sua forma de cálculo, valores históricos e relevância ao tema Previdência.*

*A primeira informação destacada foi a da estratificação das populações europeias selecionadas em três faixas etárias: população com até 14 anos (jovens); população com idade entre 15 e 64 anos (população em idade ativa); e população com 65 anos ou mais (idosos), que utilizou como base o banco de dados provido pelo **Eurostat** (Diretoria-Geral da Comissão Europeia, responsável por prover informação estatística aos institutos na União Europeia e por promover a harmonização dos métodos estatísticos dos estados membros, candidatos ao acesso à UE e países da Associação Europeia de Livre Comércio, [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)).*

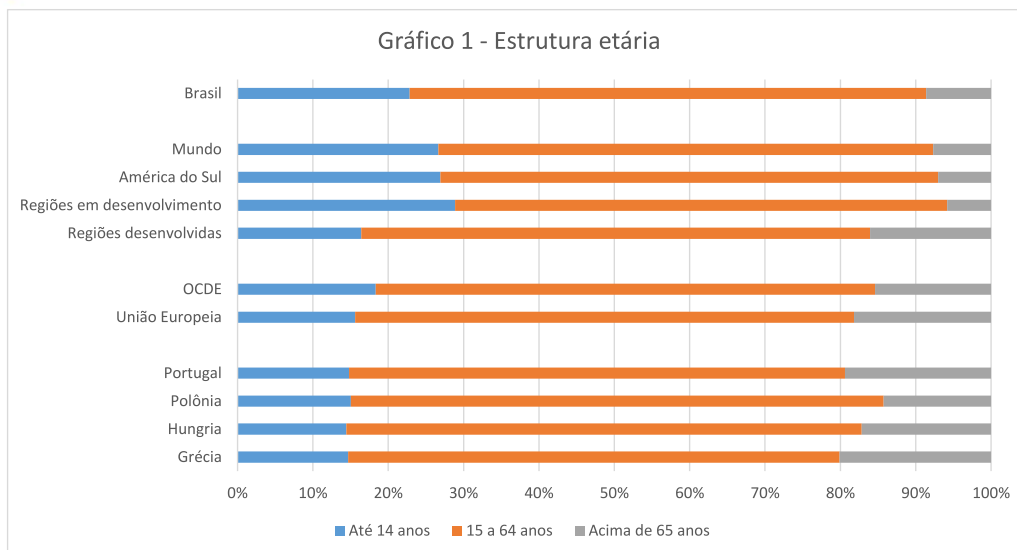
*Sobre as faixas etárias escolhidas, cabe especial menção a impressão de alguns especialistas ouvidos no Painel de Referência de que não há consenso na utilização da faixa de idosos como o agregado das faixas etárias com idades superiores a 65 anos. O argumento utilizado é de que, no Brasil, o desenho do modelo previdenciário atual permite aposentadorias mais precoces, resultando em uma idade média de aposentadoria em torno dos 59 anos. A faixa etária de 60 anos ou mais refletiria, portanto, de maneira mais fiel o público brasileiro aposentado.*

*Apesar dessa peculiaridade brasileira, a faixa etária comumente utilizada em estudos comparativos internacionais é a de pessoas com mais de 65 anos, razão pela qual definimos tal faixa etária para o presente relatório, mesmo que disso resultem conclusões menos conservadoras, como a majoração da taxa de dependência, por utilizar o conceito de idoso como aquele com mais de 60 anos.*

*Ainda quanto à divisão por faixas etárias, o perito local complementou esses dados com informações demográficas brasileiras, disponibilizadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012 do IBGE (as informações do **Eurostat** estão atualizadas até 2013).*

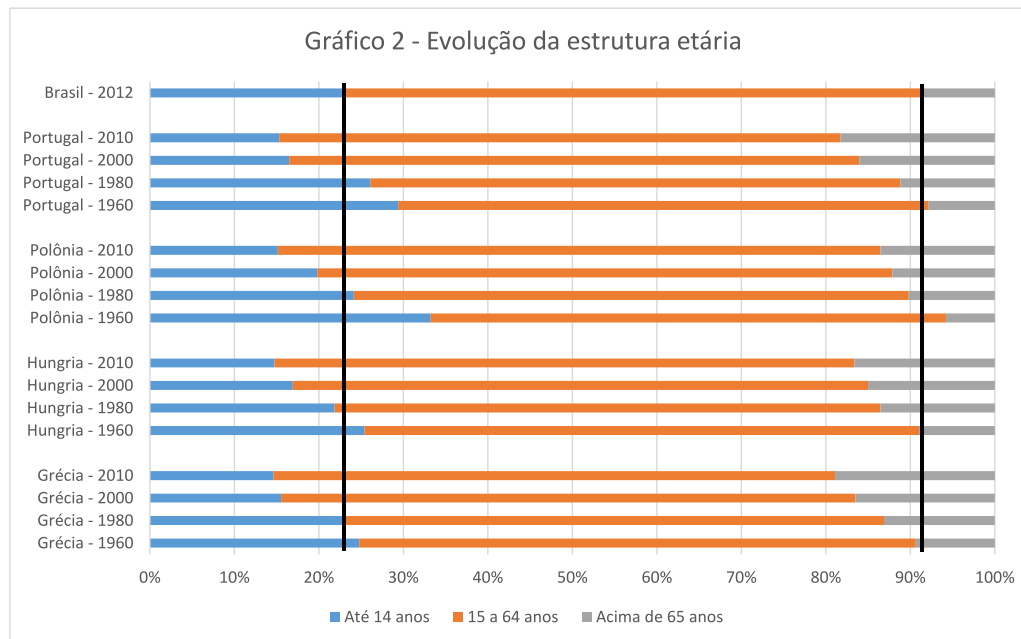
*Para compreender de forma mais ampla a estrutura etária brasileira, foram consultados, ainda, dados relativos aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), informações demográficas atualizadas até 2013) e do conjunto dos países analisados pelas Nações Unidas (projeções demográficas atualizadas até 2010, [esa.un.org/unpd/wpp](http://esa.un.org/unpd/wpp)), dados que serão referenciados, respectivamente, como 'dados da OCDE' e 'dados da ONU' no corpo do relatório.*

*Esses dados, sintetizados no Gráfico 1 abaixo, indicam que as informações demográficas atuais do Brasil o posicionam como um país relativamente jovem, apesar de já mais antigo que a média dos países em desenvolvimento, dos países da América Latina e do conjunto de todos os países analisados pelas Nações Unidas (o indicador 'Brasil' foi calculado com base nos dados extraídos da Pnad-2012/IBGE; os indicadores 'Mundo', 'América do Sul', 'Regiões em desenvolvimento' e 'Regiões desenvolvidas' utilizam dados da ONU; e o indicador 'OCDE' apresenta dados da OCDE).*



*Destacaram-se, no trabalho do perito externo, duas tendências nas séries históricas dos quatro países europeus: a faixa de jovens declinou de forma acentuada nos últimos cinquenta anos; e a faixa de idosos teve incrementos expressivos, como se pode verificar no Gráfico 2 (em preto os percentuais relativos ao cenário brasileiro de 2012).*

*Observa-se que os quatro países partiram de situações semelhantes à do Brasil em 1980 para patamares semelhantes aos dos demais países europeus em um intervalo de vinte (caso de Portugal e Grécia, em que a maior parte da mudança demográfica se deu entre 1980 e 2000) ou trinta anos (Polônia e Hungria, entre 1980 e 2010), períodos que podem ser considerados curtos, em termos demográficos e previdenciários.*



*Outro fator que explica o rápido envelhecimento das populações europeias analisadas é o comportamento da taxa de fecundidade, que apresentou declínio, entre os anos de 1960 e 2012, resultando em índices abaixo da taxa de reposição teórica de 2,1 crianças por mulher em idade fértil,*



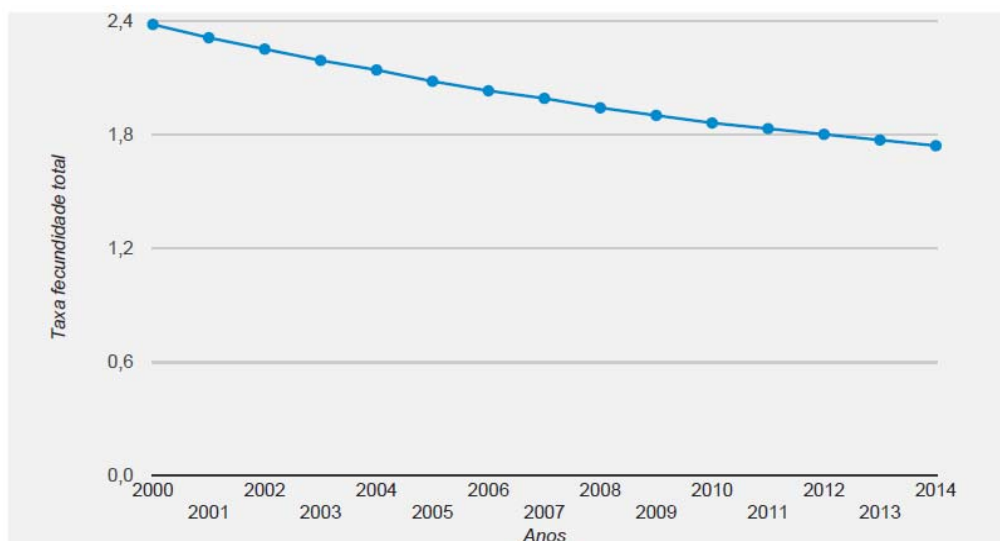
o que pode ser observado na Tabela 1. É importante notar, conforme argumentação apresentada por especialistas no Painel de Referências, que a taxa de reposição teórica é definida em termos de projeção demográfica e de manutenção da população total do país, ou seja, não são considerados outros efeitos do crescimento populacional, como a pressão de uma superpopulação mundial sobre recursos naturais escassos.

Tabela 1: Taxa de Fecundidade (em número de crianças)

|                 | 1960 | 1980 | 2000 | 2010        | 2011        | 2012        |
|-----------------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Grécia</b>   | 2,23 | 2,23 | 1,27 | 1,51        | 1,58        | 1,34        |
| <b>Hungria</b>  | 2,02 | 1,91 | 1,32 | 1,25        | 1,39        | 1,34        |
| <b>Polónia</b>  | :    | :    | 1,37 | 1,38        | 1,26        | 1,30        |
| <b>Portugal</b> | 3,16 | 2,25 | 1,55 | 1,39        | 1,30        | 1,28        |
| <b>UE</b>       | :    | :    | :    | <b>1,61</b> | <b>1,58</b> | <b>1,58</b> |

Foi salientado pelo perito local que o Brasil, hoje com uma taxa de fecundidade de 1,74 criança por mulher em idade fértil (dados 2014), apresentará índices semelhantes aos dos países citados em 2030, época em que a expectativa de vida do brasileiro, no nascimento, também se aproximará da média europeia. O comportamento histórico é ilustrado no Gráfico 3, abaixo:

Gráfico 3 – Taxa de Fecundidade Total – Brasil – 2000 a 2013



Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil - 2013.

Para análises previdenciárias, além da estratificação etária, é importante a análise por gênero, devido à diferenciação das longevidades médias entre homens e mulheres e ao tratamento previdenciário diferenciado aplicado às mulheres no Brasil (geralmente os requisitos de idade para mulheres, em aposentadorias, são menores que os dos homens em cinco anos).

Nos países europeus estudados, a proporção de mulheres na população total inicia-se em 48,8%, em média, na faixa de jovens (até 14 anos); passa por 50,6% na faixa de 15 a 64 anos; e chega a 59,8% na faixa de idosos (variando entre 55,7% na Grécia e 62,9% na Hungria). Tal diferenciação também se nota na sobrevida média após 65 anos (16,4 anos para homens e 20,1 para mulheres) e na expectativa de vida ao nascer (74,9 anos para homens e 81,7 anos para mulheres). A maior diferença na expectativa de vida ao nascer foi detectada na Polónia – 8,4 anos – e a menor na Grécia – 5,4 anos; já entre as sobrevidas médias após 65 anos, os países com maior e menor diferenças foram os mesmos, com os índices de 4,5 anos e 2,9 anos, respectivamente.



Comparados com os demais países da União Europeia, as sobrevidas médias após 65 anos de Portugal e Grécia apresentam os melhores valores (os valores médios de todos os países da UE são 17,7 anos para homens e 21,1 para mulheres), mas todos apresentaram rápido aumento na longevidade desde 2000, sendo que Hungria e Polónia apresentam alto crescimento (acima da média europeia) nas projeções de sobrevida média após os 65 anos em 2060 (a Tabela 2 apresenta os dados discutidos para os quatro países e para a UE nos períodos informados).

Tabela 2: Sobrevida média após 65 anos

| Homens   |      |      |      |      |      |      |      |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
|          | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 | 2060 |
| Grécia   | :    | 15,2 | 16,2 | 18,2 | 18,2 | 18,1 | 22,7 |
| Hungria  | 12,3 | 11,6 | 13,0 | 14,1 | 14,3 | 14,3 | 20,8 |
| Polónia  | :    | :    | 13,5 | 15,1 | 15,4 | 15,4 | 21,3 |
| Portugal | 12,3 | 13,1 | 15,4 | 17,2 | 17,8 | 17,6 | 22,3 |
| UE       | :    | :    | :    | 17,5 | 17,8 | 17,7 | :    |

| Mulheres |      |      |      |      |      |      |      |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
|          | 1960 | 1980 | 2000 | 2010 | 2011 | 2012 | 2060 |
| Grécia   | :    | 17,0 | 18,7 | 20,9 | 21,2 | 21,0 | 25,4 |
| Hungria  | 13,9 | 14,7 | 16,7 | 18,2 | 18,3 | 18,1 | 24,1 |
| Polónia  | :    | :    | 17,5 | 19,5 | 19,9 | 19,9 | 24,9 |
| Portugal | 14,5 | 16,1 | 19,1 | 21,0 | 21,6 | 21,3 | 25,6 |
| UE       | :    | :    | :    | 21,0 | 21,3 | 21,1 | :    |

Em termos de proporção entre gêneros, o perito local ilustra que o Brasil também apresenta superioridade feminina nas faixas etárias mais idosas e prevalência masculina na mais nova, com percentuais de 48,8% de mulheres na faixa de até 14 anos, 51,5% com idade entre 15 e 64 anos e 56,6% de idosas.

Do site do IBGE, podem ser extraídas informações de outros períodos, de forma a compor a evolução da proporção de homens e mulheres na população brasileira, conforme observado na Tabela 3. Desses dados, depreende-se que apenas na faixa etária de 0 a 14 anos há maioria de homens na população brasileira, parcela que se reduz à medida que a faixa escolhida reflete populações mais idosas. A coluna 'UE 4' traz as informações médias de proporção de homens e mulheres por faixa etária considerando os quatro países analisados pelo perito externo.

Tabela 3: Proporção entre homens e mulheres por faixa etária no Brasil

| Homens                  |      |      |      |      |      |      |      |         |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
|                         | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2012 | UE 4    |
| 0 a 14 anos de idade    | 51%  | 51%  | 50%  | 50%  | 51%  | 51%  | 51%  | 51%     |
| 15 a 39 anos de idade   | 49%  | 49%  | 49%  | 49%  | 49%  | 49%  | 49%  | 49%     |
| 40 a 59 anos de idade   | 52%  | 51%  | 51%  | 50%  | 49%  | 48%  | 47%  | 49%     |
| 60 a 69 anos de idade   | 50%  | 51%  | 50%  | 49%  | 47%  | 46%  | 46%  | 49%/40% |
| 70 anos e mais de idade | 44%  | 47%  | 46%  | 45%  | 44%  | 43%  | 42%  | 40%     |

| Mulheres                |      |      |      |      |      |      |      |         |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
|                         | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 | 2012 | UE 4    |
| 0 a 14 anos de idade    | 49%  | 49%  | 50%  | 50%  | 49%  | 49%  | 49%  | 49%     |
| 15 a 39 anos de idade   | 51%  | 51%  | 51%  | 51%  | 51%  | 51%  | 51%  | 51%     |
| 40 a 59 anos de idade   | 48%  | 49%  | 49%  | 50%  | 51%  | 52%  | 53%  | 51%     |
| 60 a 69 anos de idade   | 50%  | 49%  | 50%  | 51%  | 53%  | 54%  | 54%  | 51%/60% |
| 70 anos e mais de idade | 56%  | 53%  | 54%  | 55%  | 56%  | 57%  | 58%  | 60%     |

Ressalta-se que a faixa etária de 65 a 69 anos foi considerada como parte da faixa 'Acima de 65 anos' pelo perito externo, mas os dados fornecidos pelo IBGE a consideram como parte de '60 a 69



anos de idade', razão pela qual foram indicados os dois percentuais europeus para uma única faixa etária brasileira.

*Quando a diferença entre gêneros é analisada pelo viés da expectativa de vida, o perito local frisa que:*

*A Tábua de Mortalidade projetada para o ano de 2012 resultou em uma expectativa de vida de 74,6 anos para ambos os sexos, um acréscimo de 5 meses e 12 dias em relação ao valor estimado para o ano de 2011 (74,1 anos). Para a população masculina o aumento foi de 4 meses e 10 dias passando de 70,6 anos para 71,0 anos, em 2012. Já para as mulheres o ganho foi maior: em 2011 a esperança de vida ao nascer era de 77,7 anos se elevando para 78,3 anos em 2012, 6 meses e 25 dias maior.*

*Em termos previdenciários, a diferença de expectativa de vida de 7,3 anos a favor das mulheres soma-se à menor idade e tempo de contribuição requeridos pela Constituição (é assegurada a aposentadoria no RGPS obedecidas as condições de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, respeitadas as idades mínimas de 65 para aqueles e 60 para estas, ou 60 e 55, respectivamente, no caso de aposentadorias rurais) resultando em diferentes períodos esperados de pagamento de aposentadorias: 18,3 anos para mulheres e 6 anos para homens.*

*Segundo a pesquisa 'Cadastro Central de Empresas 2014' (Cempre 2012), em 2012, a participação de homens e mulheres no pessoal ocupado assalariado de todas as organizações do país era, respectivamente, de 57,3% e 42,7%, indicando que a participação feminina ainda é inferior à masculina quanto ao mercado de trabalho. Essa tendência se repete nos valores médios pagos a cada um dos gêneros: R\$ 2.126,67 para homens e R\$ 1.697,30 para mulheres (ou seja, em média, elas recebem o equivalente a 79,8% do salário dos homens).*

*Essa mesma pesquisa, no entanto, traz indicadores de que tal desigualdade tende a se modificar. Na comparação dos dois últimos anos, a participação relativa feminina, na variação de pessoal ocupado assalariado, foi pela primeira vez superior à participação masculina: 41,5%, ou 439,9 mil homens, ingressaram ao mercado de trabalho, enquanto 58,5%, ou 619,8 mil foram mulheres. Os aumentos relativos de salários médios também indicam um possível comportamento rumo a uma igualdade entre gêneros: o aumento real dos salários masculinos foi de 2%, enquanto o feminino foi de 2,4%. É importante destacar, ainda, a participação feminina de 58,9% em entidades da Administração Pública, superior à masculina.*

*Com a crescente participação feminina no mercado de trabalho e a aproximação dos valores pagos a ambos os sexos, para se manter a sustentabilidade e a igualdade material do sistema previdenciário, deve-se discutir a necessidade de uma futura revisão na diferenciação de exigências etárias por gênero, a exemplo dos países europeus analisados, trazendo à discussão ferramentas utilizadas por eles para compensar realidades sociais específicas, como a compensação de créditos previdenciários para reconhecer o afastamento do mercado de trabalho para cuidados com crianças, por exemplo (assunto detalhado em tópico específico).*

*A diferenciação por gênero em critérios previdenciários também foi discutida pelos especialistas do Painel de Referência. A posição majoritária é a de que a diferença entre gêneros não encontra mais justificativa no atual cenário do mercado de trabalho, mas que outras soluções deveriam ser implementadas de forma a não prejudicar mulheres que dediquem parte de sua idade economicamente ativa ao cuidado de seus filhos. Duas sugestões que se destacaram foram: a diferenciação do tempo de contribuição por gênero com a equiparação das idades mínimas; e o uso de créditos previdenciários proporcionais ao número de filhos.*

*A última variável demográfica analisada foi a taxa de dependência, razão entre os grupos etários com idades superior a 65 anos e com idades entre 15 e 64 anos. Esse indicador – usualmente utilizado para definir um país como sendo jovem ou antigo – é de suma importância às análises previdenciárias por tratar de grupos etários geralmente aposentados e contribuintes à previdência*



oficial, respectivamente. Quanto maior essa taxa, maior é, em tese, a dificuldade de o sistema permanecer sustentável financeira e atuarialmente.

No Brasil, a taxa de dependência é definida como a população em idade inativa (jovens com até 14 anos e idosos com mais de 65 anos) dividida pela população em idade ativa (adultos com idades entre 15 e 64 anos), enquanto a definição utilizada pelo perito externo não computa no cálculo o percentual de jovens com até 14 anos. Considerar-se-á, neste trabalho, a taxa de dependência pela fórmula de cálculo utilizada pelo perito externo, já que ela permite o uso do indicador mais preciso em trabalhos previdenciários.

Nesse ponto, os números europeus também exibiram drástica alteração entre 1960 e 2013, com tendência identificada nas projeções a 2060, conforme ilustrado na Tabela 4.

**Tabela 4: Taxa de dependência**  
Cálculo europeu - [(65+ anos) / (15 a 64 anos)]

|                 | 1960  | 1980        | 2000        | 2010         | 2011  | 2012         | 2060       |
|-----------------|-------|-------------|-------------|--------------|-------|--------------|------------|
| <b>Grécia</b>   | 14,2% | 20,6%       | 24,2%       | 28,4%        | 30,0% | 30,9%        | 61%        |
| <b>Hungria</b>  | 13,6% | 20,9%       | 22,0%       | 24,2%        | 24,6% | 25,1%        | 52%        |
| <b>Polônia</b>  | 9,5%  | 15,5%       | 17,8%       | 19,0%        | 19,4% | 20,1%        | 61%        |
| <b>Portugal</b> | 12,4% | 17,8%       | 23,8%       | 27,5%        | 28,8% | 29,4%        | 64%        |
| <b>Brasil</b>   | :     | <b>7,0%</b> | <b>9,1%</b> | <b>10,8%</b> | :     | <b>12,6%</b> | <b>44%</b> |

Cálculo brasileiro - [(Até 14 anos) + (65+ anos)] / [15 a 64 anos]

|                 | 1960  | 1980         | 2000         | 2010         | 2011  | 2012         | 2060       |
|-----------------|-------|--------------|--------------|--------------|-------|--------------|------------|
| <b>Grécia</b>   | 51,8% | 56,7%        | 47,1%        | 50,5%        | 52,3% | 53,3%        | 85%        |
| <b>Hungria</b>  | 52,3% | 54,8%        | 46,8%        | 45,7%        | 45,7% | 46,2%        | 78%        |
| <b>Polônia</b>  | 64,0% | 52,3%        | 47,0%        | 40,2%        | 40,7% | 41,4%        | 85%        |
| <b>Portugal</b> | 59,2% | 59,4%        | 48,2%        | 50,5%        | 51,4% | 51,9%        | 85%        |
| <b>Brasil</b>   | :     | <b>73,2%</b> | <b>54,9%</b> | <b>45,9%</b> | :     | <b>45,9%</b> | <b>66%</b> |

Pelo exposto, os casos europeus analisados comprovam que a situação demográfica de um país pode ser alterada drasticamente em um curto período de tempo, levando em consideração o contexto social e histórico por que passaram esses países nos últimos cinquenta anos. Alguns desses fatores também podem ser observados no caso brasileiro atual – como a queda na taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida – e nos cenários projetados para os próximos anos, o que reafirma a necessidade de constante observação e análise das tendências demográficas brasileiras, orientando futuras discussões sobre Previdência Social e possíveis reformas legislativas nesse tema.

No quesito de projeções populacionais, o perito local destacou a atual condição de bônus demográfico por que o Brasil passa atualmente, salientando que tal fenômeno tende a persistir até o ano 2022, quando a taxa de dependência reverterá seu atual comportamento de queda, o que ilustra uma curta oportunidade de oito anos para reformas estruturais. Atualmente, a população brasileira apresenta estrutura etária em formato de ‘sino’, mas a base da figura, que representa pessoas em idade produtiva, tenderá a se estreitar, até equiparar-se ao formato de países mais antigos, como os europeus ou o Japão, em formato de ‘vaso’. Os dois gráficos abaixo, elaborados pelo IBGE, ilustram essa evolução.

Gráfico 4 – Pirâmide Etária Absoluta – Brasil – Projeção 2010



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 015.986/2014-4

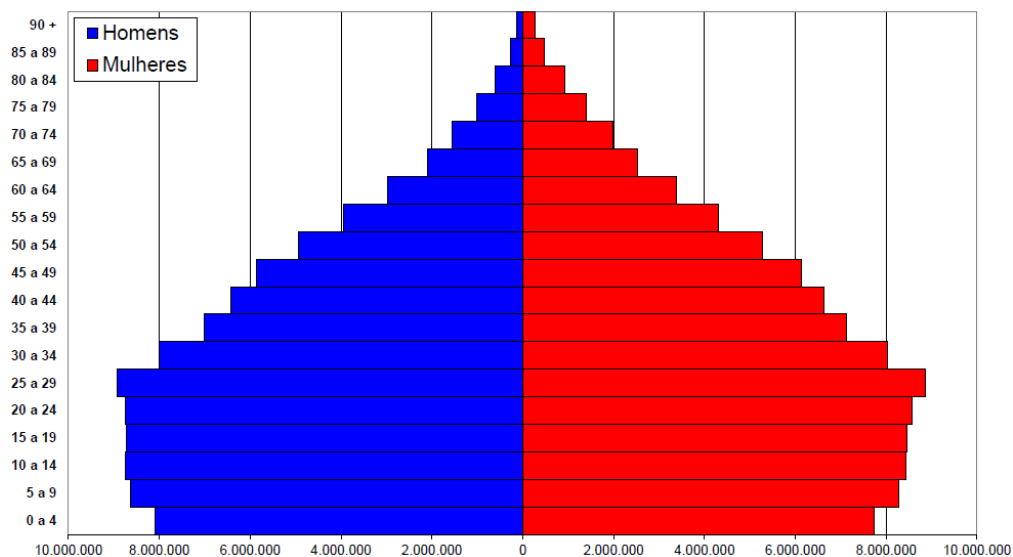
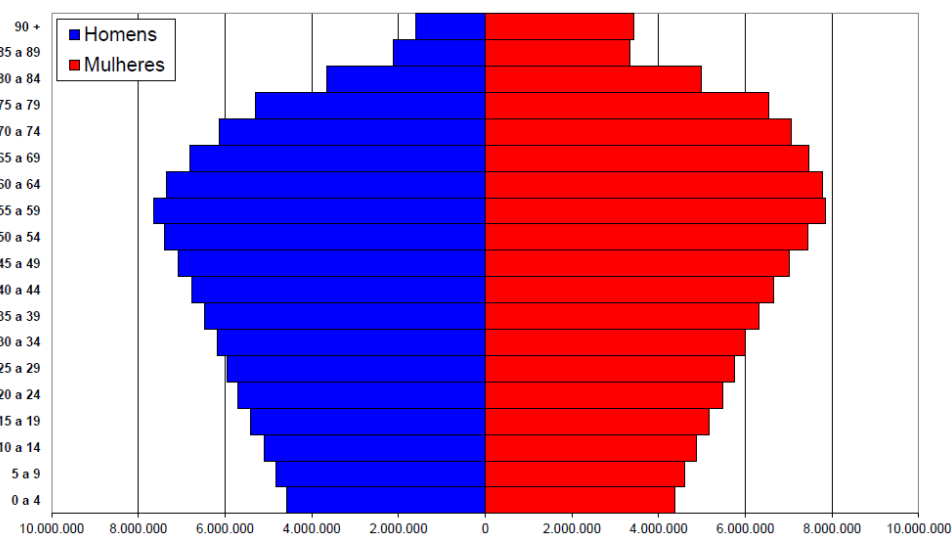
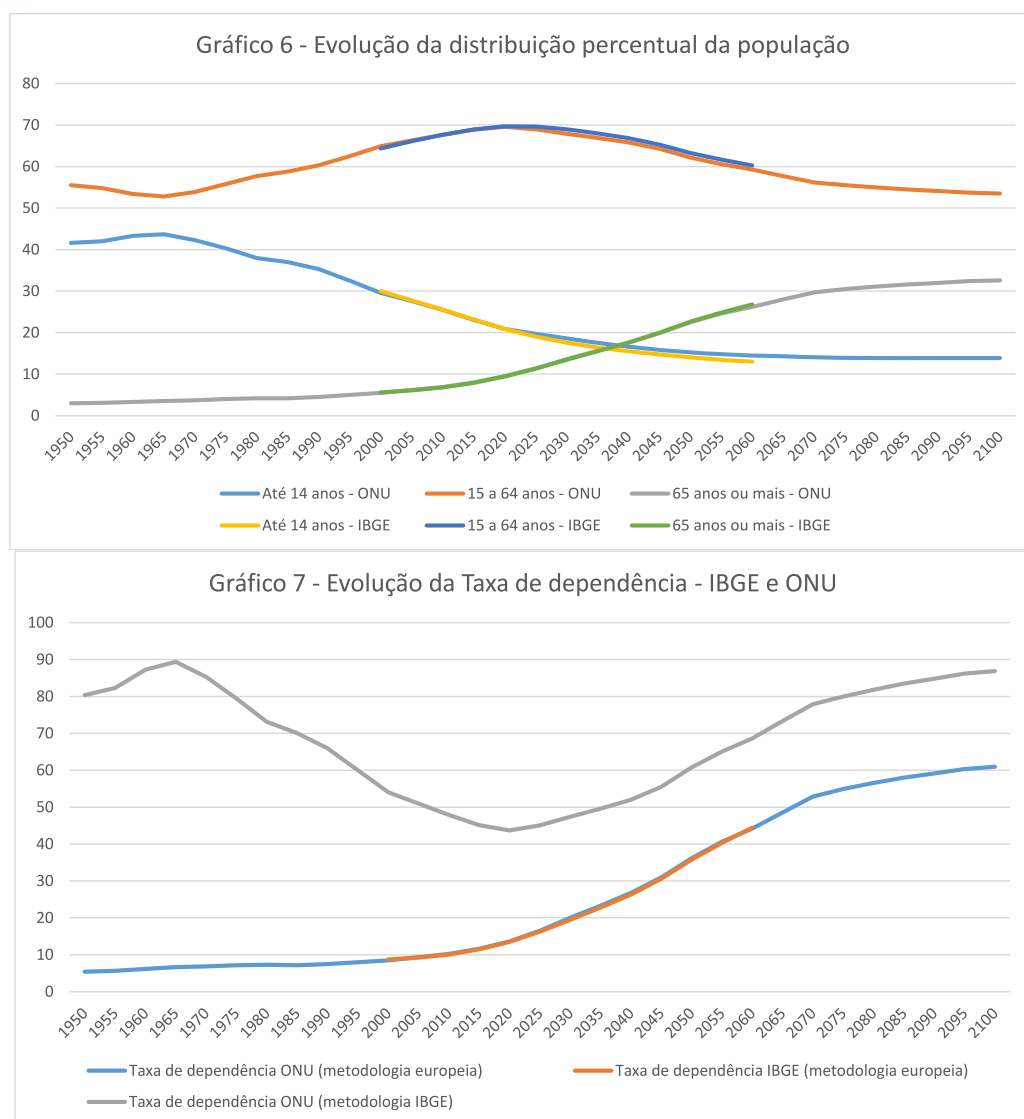


Gráfico 5 – Pirâmide Etária Absoluta – Brasil – Projeção 2060



Esse comportamento também pode ser observado nas projeções realizadas pela ONU, onde se nota a convergência entre os dados informados pelas Nações Unidas e pelo IBGE. Os Gráficos 6 e 7, abaixo, ilustram as projeções estimadas pelas duas instituições, em termos percentuais, que permitem acompanhar a evolução da taxa de dependência brasileira.



Da evolução da taxa de dependência, extrai-se que até o ano 2020, época em que ocorre o *bônus demográfico* (ponto de inflexão aproximado da curva laranja no Gráfico 6), há um aumento lento e gradual na taxa de dependência, alcançando-se cerca de 13%. Esse aumento acelera-se, então, entre os anos de 2020 e 2070, ultrapassando o patamar de 50%, indicando que, nesse momento, a cada duas pessoas em idade ativa, haverá um idoso. Ocorre, no terceiro momento, uma redução na aceleração do crescimento da taxa de dependência, resultando em valores pouco superiores a 60% em 2100, o que significa que, neste momento, para cada 10 brasileiros em idade ativa, haverá 6 idosos com mais de 65 anos.

Em cinza, no Gráfico 7, insere-se a taxa de dependência agregando aos idosos os jovens com até 14 anos. Nessa curva, verifica-se mais claramente o impacto da redução da fecundidade brasileira na taxa de dependência, com a respectiva diminuição percentual do número de jovens. Nessa curva, também se vê a inflexão ocorrida em 2020, ponto com a menor taxa de dependência do período.

Ainda no tema da estrutura demográfica brasileira, quando o Brasil é comparado com os países da OCDE, nota-se que ele ainda pode ser considerado um país jovem – apenas o México e a Turquia apresentam taxas de dependência menores que a brasileira –, conforme se observa na Tabela 5:



Tabela 5: Taxa de dependência

| País        | Taxa de dependência | País            | Taxa de dependência |
|-------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| Japão       | 40,4%               | República Checa | 24,6%               |
| Itália      | 32,7%               | Noruega         | 23,7%               |
| Alemanha    | 31,3%               | Canadá          | 22,3%               |
| Grécia      | 30,9%               | Austrália       | 21,6%               |
| Suécia      | 29,9%               | Nova Zelândia   | 21,6%               |
| Portugal    | 29,4%               | Estados Unidos  | 20,6%               |
| Finlândia   | 28,9%               | Luxemburgo      | 20,2%               |
| França      | 27,8%               | Polônia         | 20,1%               |
| Dinamarca   | 27,6%               | Islândia        | 19,5%               |
| Estônia     | 27,2%               | Irlanda         | 18,6%               |
| Bélgica     | 26,8%               | Eslováquia      | 18,4%               |
| Áustria     | 26,8%               | Israel          | 17,0%               |
| Reino Unido | 26,4%               | Coreia do Sul   | 16,7%               |
| Espanha     | 26,3%               | Chile           | 14,2%               |
| Suíça       | 25,7%               | <b>Brasil</b>   | <b>12,6%</b>        |
| Holanda     | 25,5%               | Turquia         | 11,3%               |
| Hungria     | 25,1%               | México          | 10,0%               |
| Eslovênia   | 25,0%               |                 |                     |

Já na comparação mundial, nota-se que o Brasil possui uma taxa de dependência menor que a média mundial, assemelhando-se aos países da América do Sul, conforme dados disponíveis na Tabela 6. Em vermelho os países ou agrupados que possuem taxa de dependência superior à brasileira, em verde os países com valores menores (dados da ONU, posição 2010).

Tabela 6: Taxa de dependência (mundo)

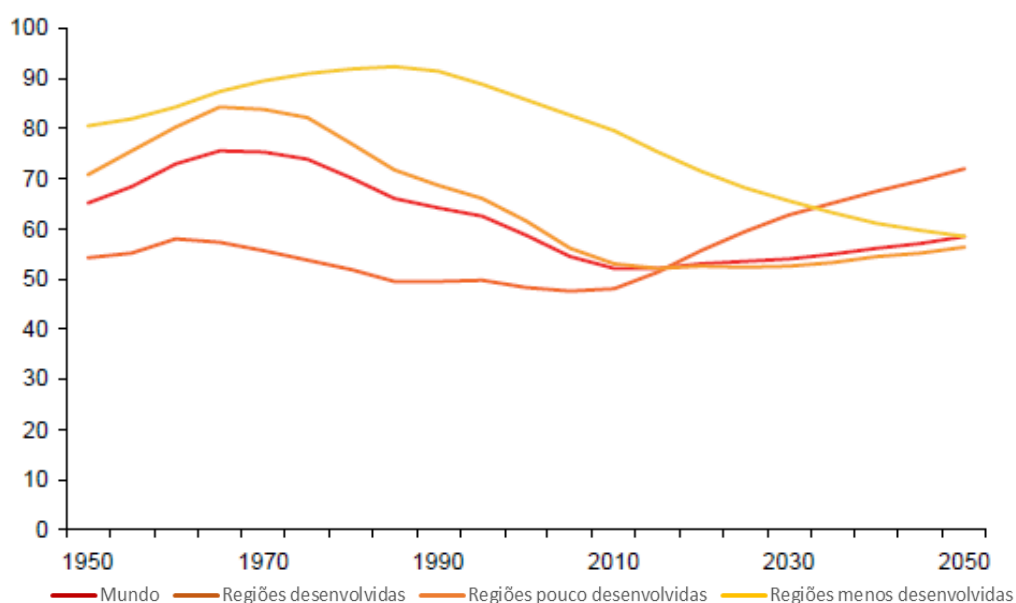
| Área, região ou país                      | Taxa dependência |
|---|------------------|
| <b>MUNDO</b>                              | 11,7%            |
| Regiões desenvolvidas                     | 23,8%            |
| Regiões pouco desenvolvidas               | 8,9%             |
| Regiões menos desenvolvidas               | 6,2%             |
| Demais regiões pouco desenvolvidas        | 9,3%             |
| Regiões pouco desenvolvidas (sem a China) | 8,0%             |
| <b>ÁFRICA</b>                             | 6,2%             |
| <b>ÁSIA</b>                               | 10,1%            |
| <b>EUROPA</b>                             | 23,9%            |
| <b>AMÉRICA LATINA E CARIBE</b>            | 10,4%            |
| Caribe                                    | 13,1%            |
| America Central                           | 9,2%             |
| <b>América do Sul</b>                     | 10,6%            |
| Argentina                                 | 16,5%            |
| Bolívia                                   | 7,9%             |
| <b>Brasil</b>                             | <b>10,2%</b>     |
| Chile                                     | 13,4%            |
| Colômbia                                  | 8,6%             |
| Equador                                   | 9,8%             |
| Guiana Francesa                           | 6,9%             |
| Guiana                                    | 5,5%             |
| Paraguai                                  | 8,4%             |
| Peru                                      | 9,4%             |
| Suriname                                  | 9,9%             |
| Uruguai                                   | 21,8%            |
| Venezuela                                 | 8,7%             |
| <b>AMÉRICA DO NORTE</b>                   | 19,6%            |
| <b>OCEANIA</b>                            | 16,4%            |



A taxa de dependência também é uma das variáveis de interesse no estudo realizado pelas Nações Unidas e publicado no *'World Population Ageing 2013'*. Nesse documento, identifica-se a projeção para 2050 do indicador para a população mundial e para regiões com três níveis diferentes de desenvolvimento (no original, *more developed regions, less developed regions e least developed regions*), conforme ilustrado no Gráfico 8.

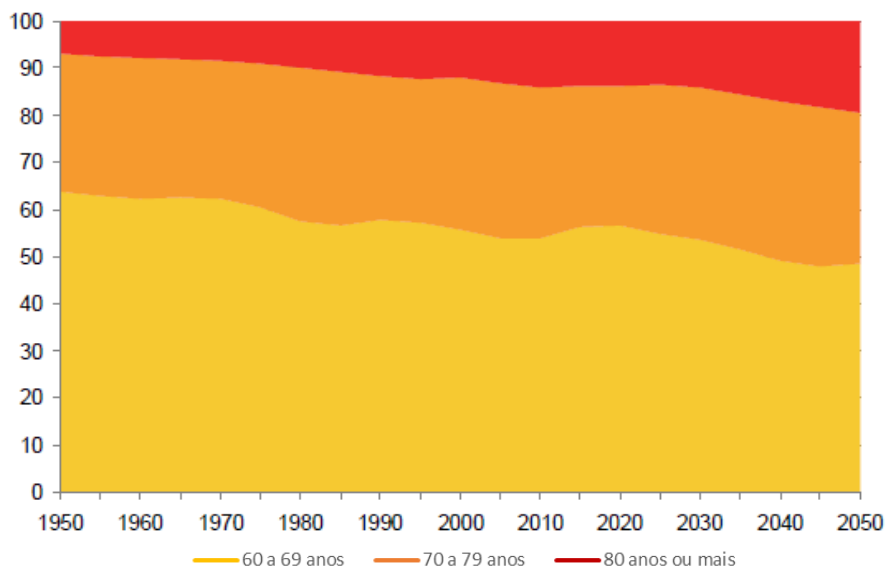
Essa taxa de dependência utiliza a mesma metodologia de cálculo do IBGE, ou seja, inclui crianças e idosos na comparação com os indivíduos em idade ativa. Dessa forma, argumenta-se que o mundo hoje está com a menor taxa de dependência de sua história e do período projetado (até 2050).

Gráfico 8 – Taxa de dependência – Projeção 2050 ONU



Uma informação de destaque no trabalho das Nações Unidas é a composição da faixa etária dos idosos (65 anos ou mais). O relatório identifica que a faixa dos idosos também está envelhecendo, com os muito idosos (acima de 80 anos) passando de 7% dos idosos em 1950 a 14% em 2013. Ilustra-se essa evolução no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Composição dos idosos



*Essa característica dos idosos, apontada durante o debate do Painel de Referência, ainda não está sendo discutida na sociedade brasileira, que não tem se preocupado em analisar a qualidade com que a população tem envelhecido, apenas com o fato de estar envelhecendo. A qualidade de envelhecimento é um tema importante, uma vez que os muito idosos (acima de 80 anos) têm necessidades ainda mais específicas que os idosos com até 80 anos, com impactos à sua colocação no mercado de trabalho e aos gastos que o sistema de saúde deverá incorrer.*

*No trabalho da ONU, o Brasil é citado como um dos dez países com maior número de idosos com mais de 80 anos no mundo, 16 milhões de pessoas, atrás apenas da China, Índia, Estados Unidos e Japão.*

*Contudo, não é apenas a demografia de um país que define seus rumos previdenciários. Deve-se analisar o mercado de trabalho, o nível educacional da população e outros fatores que, indiretamente, reflitam nas variáveis previdenciárias.*

*O primeiro ponto levantado pelo perito externo, nas variáveis macroeconômicas afetas à Previdência, foi a participação no mercado de trabalho, ou taxa de participação (glossário da OCDE), que é definida como a razão da força de trabalho em relação à população em idade economicamente ativa.*

*Essa medida indica o tamanho relativo do suprimento de mão de obra disponível para a produção de bens e serviços (pessoas empregadas ou ativamente procurando emprego) e é geralmente subdividida em faixas etárias e de gênero.*

*Os índices de participação no mercado de trabalho dos quatro países escolhidos apresentaram, desde 2000, valores crescentes de participação, tanto para homens quanto para mulheres. No caso das mulheres, há diferença de até dezenove pontos percentuais, a menor, em relação à taxa dos homens, como observado na Grécia – a taxa masculina é de 77,4%, enquanto a feminina é de apenas 58,5%. No outro extremo, Portugal – país com taxa superior à média europeia de 71,9% – apresentou índices masculino e feminino de 77,1% e 70,2%, respectivamente, totalizando uma taxa de participação no mercado de trabalho nacional de 73,6%, conforme Tabela 8.*



Tabela 8: taxa de participação

| Total           |      |      |      |      |      |
|-----------------|------|------|------|------|------|
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <i>Grécia</i>   | 59,1 | 63,9 | 68,2 | 67,9 | 68,0 |
| <i>Hungria</i>  | :    | 59,9 | 62,4 | 64,3 | 65,1 |
| <i>Polônia</i>  | :    | 66,1 | 65,3 | 66,5 | 67,0 |
| <i>Portugal</i> | 68,8 | 71,1 | 74,0 | 73,9 | 73,6 |
| Homens          |      |      |      |      |      |
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <i>Grécia</i>   | 76,8 | 77,6 | 78,9 | 77,4 | 77,4 |
| <i>Hungria</i>  | :    | 67,6 | 68,3 | 70,5 | 71,7 |
| <i>Polônia</i>  | :    | 71,8 | 72,1 | 73,3 | 73,9 |
| <i>Portugal</i> | 81,4 | 78,7 | 78,2 | 77,9 | 77,1 |
| Mulheres        |      |      |      |      |      |
|                 | 1990 | 2000 | 2010 | 2012 | 2013 |
| <i>Grécia</i>   | 42,6 | 50,6 | 57,6 | 58,4 | 58,5 |
| <i>Hungria</i>  | :    | 52,5 | 56,7 | 58,3 | 58,8 |
| <i>Polônia</i>  | :    | 60,5 | 58,5 | 59,7 | 60,1 |
| <i>Portugal</i> | 57,1 | 63,7 | 69,9 | 70,1 | 70,2 |

O perito local destacou que, segundo a Pnad de 2012, a população brasileira ocupada totalizava 93,9 milhões de trabalhadores, ou uma taxa de atividade de 65,9%. A composição da população ocupada está descrita na Tabela 9, abaixo.

Tabela 9: taxa de participação

| Pnad 2012  |             |               |
|--|-------------|---------------|
| Tipo de empregado                                | Pop (hab)   | %             |
| Empregados                                       | 58,3        | 62,1%         |
| Trabalhadores por conta própria                  | 19,5        | 20,8%         |
| Trabalhadores domésticos                         | 6,4         | 6,8%          |
| Empregadores                                     | 3,6         | 3,8%          |
| Trabalhadores não remunerados                    | 2,5         | 2,7%          |
| Trabalhadores na produção para o próprio consumo | 3,5         | 3,7%          |
| Trabalhadores na construção para próprio uso     | 0,1         | 0,1%          |
| <b>Total</b>                                     | <b>93,9</b> | <b>100,0%</b> |

Considerando, ainda, a participação no mercado, o perito externo identificou a taxa de emprego da população entre 15 e 64 anos dos países selecionados. Tais taxas, bem como os valores equivalente para todos os países da União Europeia, encontram-se na Tabela 10.



Tabela 10: taxa de emprego

| Total           |      |             |             |             |             |
|-----------------|------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                 | 1990 | 2000        | 2010        | 2012        | 2013        |
| <b>Grécia</b>   | 59,1 | 63,9        | 68,2        | 67,9        | 68,0        |
| <b>Hungria</b>  | :    | 59,9        | 62,4        | 64,3        | 65,1        |
| <b>Polónia</b>  | :    | 66,1        | 65,3        | 66,5        | 67,0        |
| <b>Portugal</b> | 68,8 | 71,1        | 74,0        | 73,9        | 73,6        |
| <b>UE</b>       | :    | <b>62,2</b> | <b>64,1</b> | <b>64,2</b> | <b>64,2</b> |
| Homens          |      |             |             |             |             |
|                 | 1990 | 2000        | 2010        | 2012        | 2013        |
| <b>Grécia</b>   | 76,8 | 77,6        | 78,9        | 77,4        | 77,4        |
| <b>Hungria</b>  | :    | 67,6        | 68,3        | 70,5        | 71,7        |
| <b>Polónia</b>  | :    | 71,8        | 72,1        | 73,3        | 73,9        |
| <b>Portugal</b> | 81,4 | 78,7        | 78,2        | 77,9        | 77,1        |
| <b>UE</b>       | :    | <b>70,8</b> | <b>70,1</b> | <b>69,7</b> | <b>69,5</b> |
| Mulheres        |      |             |             |             |             |
|                 | 1990 | 2000        | 2010        | 2012        | 2013        |
| <b>Grécia</b>   | 42,6 | 50,6        | 57,6        | 58,4        | 58,5        |
| <b>Hungria</b>  | :    | 52,5        | 56,7        | 58,3        | 58,8        |
| <b>Polónia</b>  | :    | 60,5        | 58,5        | 59,7        | 60,1        |
| <b>Portugal</b> | 57,1 | 63,7        | 69,9        | 70,1        | 70,2        |
| <b>UE</b>       | :    | <b>53,7</b> | <b>58,2</b> | <b>58,7</b> | <b>58,9</b> |

O total das populações empregadas de 15 a 65 anos dos quatro países selecionados alcança 27 milhões de pessoas, ou 12,7% do total da União Europeia. Desses, 5 milhões são considerados autônomos (*self-employed*), com taxas que variaram de 10,4% na Hungria a 31,9% na Grécia, em 2013. No mesmo período, a média europeia foi de 14,4%.

Já os empregados parciais (*part-time*) alcançam mais de 10% em Portugal e 6,3% na Hungria (menor taxa entre os quatro países), valores menores que a média europeia de 19,5%. A maior parte desses trabalhadores, cerca de dois terços, eram constituídas por mulheres.

A informalidade também foi citada pelo perito externo como característica relevante nos mercados de trabalho dos países selecionados: Portugal (19,4%), Hungria (22,5%), Grécia (24%) e Polónia (24,4%) possuem níveis de informalidade superiores aos da média europeia (15%).

Os índices de Gini, que medem a desigualdade na distribuição de renda, apresentaram-se, nos quatro países estudados, em patamares semelhantes à média europeia, e significativamente inferiores (representando menos desigualdade) aos índices brasileiros dos períodos estudados (em torno de 0,500), conforme se observa na Tabela 11.

Tabela 11: índice de Gini

| Total           |       |              |              |              |       |
|-----------------|-------|--------------|--------------|--------------|-------|
|                 | 2000  | 2010         | 2011         | 2012         | 2013  |
| <b>Grécia</b>   | 0,330 | 0,329        | 0,335        | 0,343        | :     |
| <b>Hungria</b>  | 0,260 | 0,241        | 0,268        | 0,269        | 0,280 |
| <b>Polónia</b>  | 0,300 | 0,311        | 0,311        | 0,309        | 0,307 |
| <b>Portugal</b> | 0,360 | 0,337        | 0,342        | 0,345        | :     |
| <b>UE</b>       | :     | <b>0,305</b> | <b>0,308</b> | <b>0,306</b> | :     |

Segundo o perito local, a precária universalização da educação, aliada à forte desigualdade do nosso modelo vigente, traz importante norte para qualquer reforma estrutural do sistema brasileiro, o qual, inexoravelmente, ainda terá de contar com ações assistenciais complementares, ao menos enquanto tais aspectos da educação e economia brasileiras não forem superados.

Ainda segundo ele, o IBGE atesta que, embora tenha ocorrido aumento em todas as classes de rendimento médio mensal, não houve alteração significativa do índice, que passou de 0,501 para



0,500 (o índice de Gini varia entre 0 – completa igualdade de renda – a 1 – completa desigualdade de renda).

Outra variável destacada pelo perito externo foi a da mediana do rendimento disponível (*median equivalised disposable income*), especialmente para a faixa etária de 15 a 64 anos, ajustada ao poder de compra. Segundo a Comissão Europeia, essa variável representa o total de renda de um agregado familiar, após taxas e outras deduções, que está disponível para gastos ou poupança, dividido pelo número de membros do agregado familiar. Os membros são convertidos pela aplicação de um peso, variável de acordo com a idade de cada pessoa (1 para o primeiro adulto; 0,5 para cada outra pessoa com mais de 14 anos; e 0,3 para cada criança com até 14 anos).

Os valores para os quatro países selecionados podem ser visualizados na Tabela 12, abaixo. A OCDE também acompanha a variável para seus países-membro, utilizando essa variável em seus estudos de distribuição de renda e pobreza, mas não possui uma base de dados tão completa quanto a europeia (o que dificulta a comparabilidade entre os países).

**Tabela 12: mediana do rendimento disponível**

|                 | 2000  | 2010   | 2011   | 2012  |
|-----------------|-------|--------|--------|-------|
| <b>Grécia</b>   | 9,383 | 13,413 | 12,088 | 10,01 |
| <b>Hungria</b>  | :     | 6,856  | 7,189  | 7,561 |
| <b>Polónia</b>  | :     | 7,815  | 8,426  | 8,822 |
| <b>Portugal</b> | 8,309 | 10,316 | 10,139 | 9,887 |

Uma variável comumente observada na comparação entre diferentes sistemas previdenciários nacionais é o nível de renda do país. No Brasil, a variável que mais se presta a essa comparação é a renda *per capita*, indicador que ajuda a saber o grau de desenvolvimento econômico de um país, consistindo na divisão da Renda Nacional pela população. Por vezes, como no presente trabalho, utiliza-se o Produto Interno Bruto (PIB ou GDP, em inglês) nesse cálculo.

Em análises comparativas, utiliza-se, na Comissão Europeia, o PIB *per capita*, ajustado à paridade do poder de compra (ppc, em inglês: *purchasing power parity*), valores disponíveis na Tabela 13. Destaca-se o comportamento da Grécia – que, apesar de possuir o maior nível de renda relativo, passou por grave deterioração desde a crise financeira – e da Polónia e Hungria – que, desde o ingresso à União Europeia, têm apresentado melhorias constantes e substanciais em seu nível de renda.

**Tabela 13: evolução do PIB per capita  
(ajustado à paridade do poder de compra)**

|                 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 17,1 | 18,4 | 19,2 | 20,3 | 20,4 | 21,8 |
| <b>Hungria</b>  | 11,5 | 12,5 | 12,9 | 13,6 | 14,2 | 14,9 |
| <b>Polónia</b>  | 9,4  | 9,9  | 10,1 | 10,9 | 11,5 | 12,3 |
| <b>Portugal</b> | 15,9 | 16,3 | 16,4 | 16,7 | 17,9 | 18,7 |

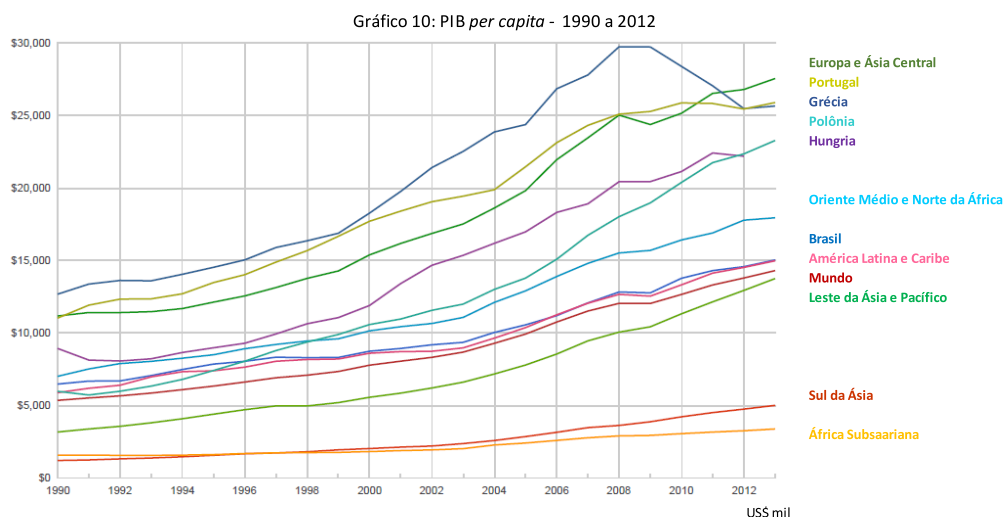
|                 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 22,6 | 23,2 | 22,3 | 21,6 | 20,3 | 19,5 |
| <b>Hungria</b>  | 15,3 | 15,9 | 15,3 | 16,1 | 16,9 | 17,0 |
| <b>Polónia</b>  | 13,6 | 14,1 | 14,2 | 15,4 | 16,4 | 17,1 |
| <b>Portugal</b> | 19,6 | 19,5 | 18,8 | 19,6 | 19,3 | 19,4 |

€ mil (ppc)

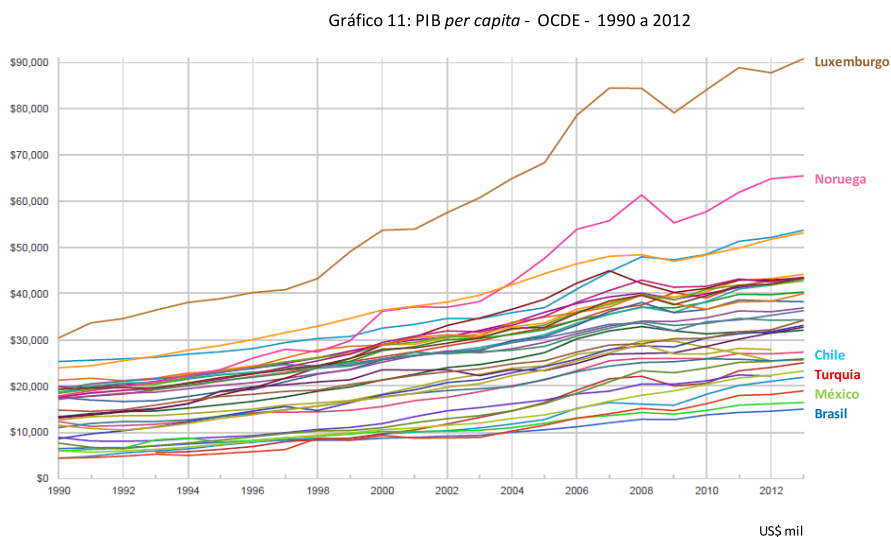
Em termos de projeção, segundo o documento da Comissão Europeia '*Ageing Report 2012*', citado pelo perito externo, o PIB *per capita* da Grécia, em 2060, terá aumentado, em média, 0,9%; enquanto Portugal teria um aumento de 1,3%. Como a média para a União Europeia foi estimada em 1,4%, esses países estariam perdendo espaço na economia do bloco. Por outro lado, a posição da Hungria e da Polónia são favoráveis, está crescendo 1,8% por ano e aquela 1,4%, valores iguais ou superiores aos da média da UE.



Dados do Banco Mundial, permitem a comparação da evolução do PIB *per capita*, ajustados pela paridade de poder de compra, entre o Brasil, os países selecionados e outros agrupamentos regionais, como se observa nos Gráficos. No primeiro gráfico, retirou-se o agrupamento 'América do Norte', por conter valores de PIB *per capita* muito superiores aos demais países ou agrupamentos selecionados.



O Gráfico 11, que ilustra a comparação do PIB *per capita* do Brasil com os países que compõem a OCDE, demonstra que a situação brasileira ainda está aquém dos países desse grupo. Os países que mais se aproximam da renda brasileira de US\$ 15.033,78 são o México (US\$ 16.463,39), Turquia (US\$ 18.975,46) e Chile (US\$ 21.911,30).



A inflação de 2000 a 2013, nos quatro países selecionados, tem evoluído gradualmente ao nível do restante da União Europeia. Recentemente (maio de 2014), houve índices negativos de inflação na Grécia e em Portugal, 0% na Hungria e apenas 0,3% na Polónia. A evolução do período está demonstrada na Tabela 15.

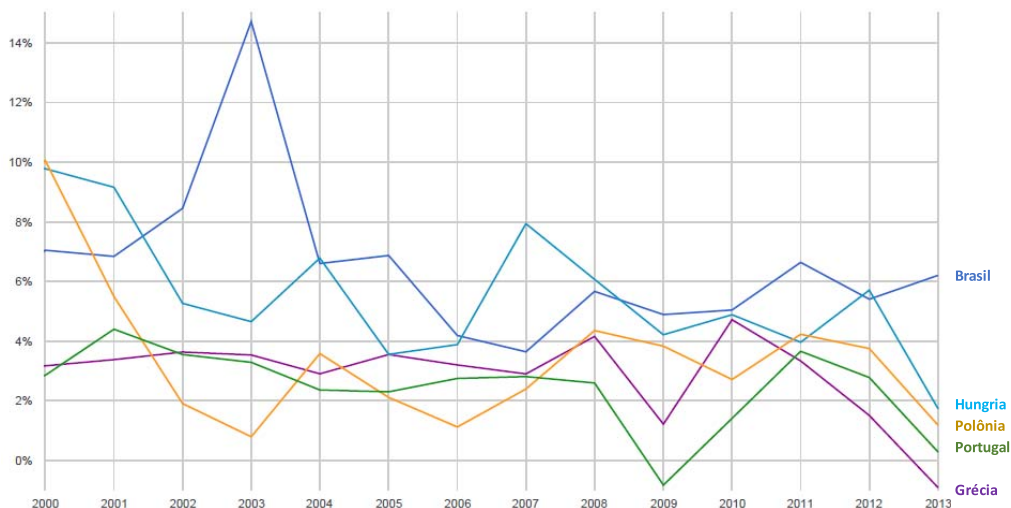


Tabela 15: inflação 2001 - 2012

|          | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Grécia   | 2.9  | 3.7  | 3.9  | 3.4  | 3.0  | 3.5  | 3.3  |
| Hungria  | 10.0 | 9.1  | 5.2  | 4.7  | 6.8  | 3.5  | 4.0  |
| Polónia  | 10.1 | 5.3  | 1.9  | 0.7  | 3.6  | 2.2  | 1.3  |
| Portugal | 2.8  | 4.4  | 3.7  | 3.3  | 2.5  | 2.1  | 3.0  |
|          | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Grécia   | 3.0  | 4.2  | 1.3  | 4.7  | 3.1  | 1.0  | -0.9 |
| Hungria  | 7.9  | 6.0  | 4.0  | 4.7  | 3.9  | 5.7  | 1.7  |
| Polónia  | 2.6  | 4.2  | 4.0  | 2.7  | 3.9  | 3.7  | 0.8  |
| Portugal | 2.4  | 2.7  | -0.9 | 1.4  | 3.6  | 2.8  | 0.4  |

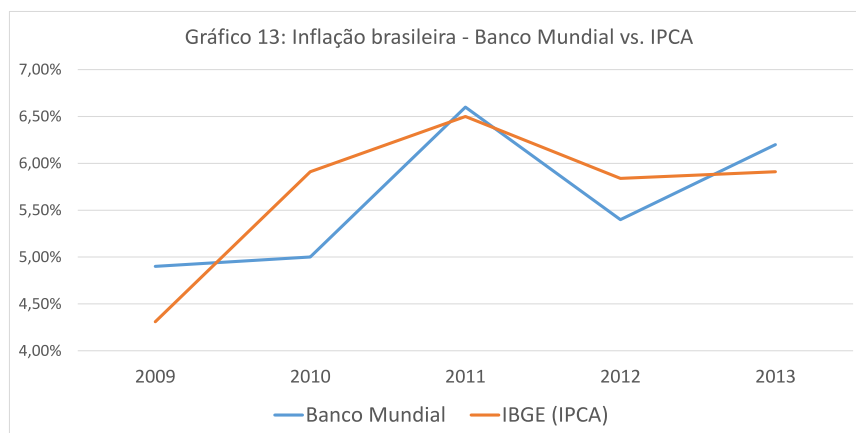
Dados do Banco Mundial indicam que a evolução da inflação brasileira se aproxima da inflação húngara, valores anuais na faixa de 4% a 8% ao ano, semelhança que se cessa a partir de 2013 (apesar de sua adesão à União Europeia em 2004 e da não adoção do Euro pelo país). Esse comportamento pode ser verificado no Gráfico 12.

Gráfico 12: Inflação - países selecionados e Brasil - 2000 a 2013



Na comparação da inflação brasileira com a dos países da OCDE, observa-se que apenas a Turquia e a Islândia apresentam valores, entre 2004 e 2013, que ultrapassam os brasileiros. Em 2013, a inflação brasileira (6,2%) ficou abaixo da inflação turca (7,49%), mas acima dos demais índices do agregado (os índices da OCDE concentram-se entre 1% de deflação e 4% de inflação ao ano).

Os dados do Banco Mundial divergem do índice oficial mais utilizado pelo IBGE, o IPCA. Tal divergência, para os últimos cinco anos, pode ser observada no Gráfico 13, mas a divergência não é suficiente para descaracterizar a comparação entre Brasil e demais países analisados.



Quanto ao desemprego, os países europeus analisados apresentaram taxas que indicam duas tendências opostas: até 2008 os países apresentaram índices de desemprego que convergiam à faixa de 7% a 8%; e, após essa data, índices crescentes de desemprego, com as situações mais graves observadas na Grécia (evolução de 11,5% em 2000 para 7,8% em 2008 e 27,5% em 2013) e em Portugal (respectivamente, 4%, 8,1% e 17% nessas datas). Esse comportamento pode ser observado na Tabela 16 e no Gráfico 14, bem como os dados do Banco Mundial para o Brasil, que em 2012 apresentou o valor de 6,9% (o valor oficial do IBGE apontou 5,5% para a média anual do indicador de 2012 e 5,4% para 2013).

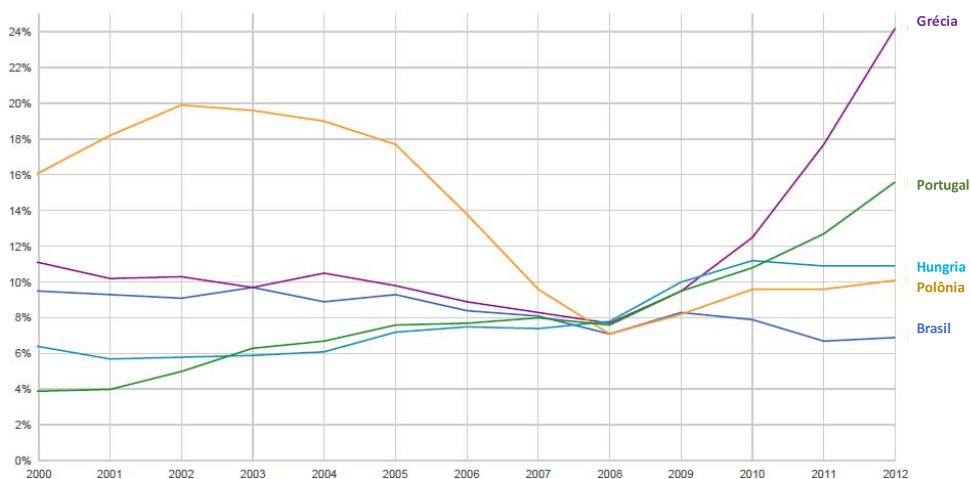
Tabela 16: desemprego 2001 - 2012

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 11,5 | 10,6 | 10,1 | 9,5  | 10,4 | 10,0 | 9,0  |
| <b>Hungria</b>  | 6,6  | 5,7  | 5,6  | 5,8  | 5,9  | 7,2  | 7,5  |
| <b>Polônia</b>  | 16,6 | 18,7 | 20,2 | 19,7 | 19,4 | 18,0 | 14,0 |
| <b>Portugal</b> | 4,0  | 4,1  | 4,8  | 6,5  | 6,7  | 8,1  | 8,1  |
| <b>Brasil</b>   | 9,5  | 9,3  | 9,1  | 9,7  | 8,9  | 9,3  | 8,4  |

|                 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 8,4  | 7,8  | 9,6  | 12,7 | 17,9 | 24,5 | 27,5 |
| <b>Hungria</b>  | 7,4  | 7,9  | 10,1 | 11,2 | 11,0 | 11,0 | 10,3 |
| <b>Polônia</b>  | 9,7  | 7,2  | 8,3  | 9,7  | 9,8  | 10,2 | 10,5 |
| <b>Portugal</b> | 8,5  | 8,1  | 10,0 | 11,4 | 13,4 | 16,4 | 17,0 |
| <b>Brasil</b>   | 8,1  | 7,1  | 8,3  | 7,9  | 6,7  | 6,9  | :    |

Gráfico 14: Desemprego - países selecionados e Brasil - 2000 a 2012





O perito externo apontou, ainda, a relação entre escolaridade e desemprego. Verificou que há expressivo impacto do desemprego entre os de mais baixa escolaridade (entre 20% e 30%).

O último ponto discutido com os peritos sobre a estrutura demográfica e econômica do Brasil e dos países europeus foram os padrões utilizados pela Comissão Europeia para considerar determinado sistema previdenciário como adequado ou inadequado.

Segundo o perito externo, apesar de ser um dos maiores objetivos das políticas previdenciárias nacionais, não há uma definição formal de 'adequação previdenciária'. Apesar disso, tem-se utilizado um conjunto de indicadores desde 2001 para monitorar a generosidade relativa dos sistemas previdenciários e sua efetividade na redução da pobreza e no auxílio aos indivíduos de manterem o padrão de vida que tinham antes da aposentadoria.

O primeiro desses indicadores é a **proporção da população com mais de 65 anos que recebem menos de 60% da renda mediana disponível**. Por utilizar a mediana da população, essa metodologia favorece a análise da pobreza em termos relativos, dentro de uma mesma população.

Baseando-se nessa medida, cada país traçou metas nacionais para a redução do número de pobres ou pessoas em exclusão social, de forma que a União Europeia reduza o número de pobres em 20 milhões até 2020. A Grécia e a Hungria definiram uma redução de 450 mil pessoas, enquanto Portugal foi mais conservador, buscando a redução de 200 mil pessoas. No outro extremo, a Polônia busca reduzir a população pobre em 1,5 milhão de pessoas.

Não há, contudo, definição de qual seria o percentual aceitável da proporção de pobreza para uma política previdenciária ser adequada. Comparam-se os indicadores nacionais e observam-se os países com os índices mais baixos. Outra forma de comparação é verificar se o índice nacional é maior ou menor que o índice médio da União Europeia – 14,5%.

Depreende-se dos dados de 2000 a 2012 dessa variável para os países selecionados, constante da Tabela 17, que, apesar da crise internacional, Portugal e Grécia mantêm constante redução na proporção de pobres entre os idosos, o que reflete o fato de que a renda disponível da população diminuiu, mas os rendimentos de aposentadorias não.

**Tabela 17: adequação previdenciária**  
**proporção de idosos com menos de 60% da mediana da renda disponível nacional**

|                 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 31,0 | 33,0 | :    | 29,4 | 28,2 | 27,9 | 25,6 |
| <b>Hungria</b>  | 8,0  | 12,0 | 8,0  | 10,0 | :    | 6,5  | 9,4  |
| <b>Polônia</b>  | 8,0  | 7,0  | :    | :    | :    | 7,3  | 7,8  |
| <b>Portugal</b> | 33,0 | 30,0 | :    | :    | 28,9 | 27,6 | 26,1 |
|                 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |      |
| <b>Grécia</b>   | 22,9 | 22,3 | 21,4 | 21,3 | 23,6 | 17,2 |      |
| <b>Hungria</b>  | 6,1  | 4,3  | 4,6  | 4,1  | 4,5  | 6,0  |      |
| <b>Polônia</b>  | 7,8  | 11,7 | 14,4 | 14,2 | 14,7 | 14,0 |      |
| <b>Portugal</b> | 25,5 | 22,3 | 20,1 | 21,0 | 20,0 | 17,4 |      |

O segundo indicador adotado para mensurar a adequação dos sistemas previdenciários europeus é a **taxa de reposição agregada**, que compara a aposentadoria mediana da faixa etária de 65 a 74 anos com a renda mediana dos trabalhadores da faixa etária de 50 a 59 anos.

A escolha dessas faixas se dá para refletir a renda dos recém-aposentados com os rendimentos dos trabalhadores que se aproximam da idade de aposentadoria. A média europeia do indicador para 2012 foi de 54%. Nos países selecionados, apenas a Grécia não alcançou a média europeia, o que sugere que os sistemas previdenciários dos outros três países estão conseguindo manter boa parte do poder de compra na aposentadoria de seus idosos. Os dados individualizados de 2003 a 2012 podem ser observados na Tabela 18.



Tabela 18: adequação previdenciária  
taxa de reposição agregada

|          | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Grécia   | 48   | 50   | 49   | 49   | 40   |
| Hungria  | :    | :    | 61   | 54   | 58   |
| Polónia  | :    | :    | 58   | 59   | 58   |
| Portugal | :    | 53   | 60   | 59   | 47   |

|          | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Grécia   | 41   | 41   | 42   | 45   | 52   |
| Hungria  | 61   | 62   | 60   | 59   | 58   |
| Polónia  | 56   | 56   | 57   | 55   | 58   |
| Portugal | 51   | 50   | 53   | 56   | 58   |

A terceira variável utilizada para a comparação de sistemas é a **taxa de reposição teórica**, valor teórico que indica qual o nível de renda que se receberia ao contribuir quarenta anos para o sistema previdenciário. Essa taxa não considera o que efetivamente ocorre no sistema previdenciário, reduzindo o efeito de aposentadorias precoces, regimes especiais, períodos de desemprego, diferenças de oportunidade no mercado de trabalho ou períodos dedicados ao cuidado de crianças.

Na União Europeia, ao se contribuir quarenta anos para a Previdência, recebe-se, em média, 65% dos rendimentos pré-aposentadoria. Nos países estudados – à exceção da Grécia, com reposição superior a 100% –, os índices de reposição teórica se aproximam da média da UE.

No entanto, devido às recentes reformas previdenciárias, esperam-se mudanças drásticas nos índices de reposição, com reduções de um quarto ou um terço do índice nos próximos quarenta anos. Trabalhadores jovens encontrarão sistemas previdenciários bem diferentes dos atuais aposentados.

Além disso, reformas previdenciárias têm introduzido penalidades significativas àqueles sem histórico completo de contribuição previdenciária, ou seja, mesmo países com boas taxas de reposição teóricas podem ser, na prática, sistemas pouco adequados do ponto de vista previdenciário.

O Relatório da Comissão Europeia sobre adequação previdenciária de 2012 (**EU Commission report on pension adequacy**) traz os valores do indicador para os países selecionados, para o ano de 2010, conforme ilustrado na Tabela 19.

Tabela 19: adequação previdenciária  
taxa de reposição teórica

|          | 2010 |
|----------|------|
| Grécia   | 109% |
| Hungria  | 60%  |
| Polónia  | 65%  |
| Portugal | 73%  |

Já a análise do perito local indicou que no Brasil também não há consenso sobre a mensuração ideal de um sistema protetivo, especialmente pelas variantes futuras e imprevisíveis do segmento. De toda forma, destacou que alguns elementos de análise são possíveis, como a exclusão da pobreza.

A proteção social, no Brasil, reflete-se no melhor rendimento médio das pessoas em idade avançada. De acordo com o IBGE, em 2012, o pagamento de benefícios pela Previdência Social retirou da condição de pobreza 25 milhões de pessoas, redução de 13,1% na taxa de pobreza (frisa-se que a definição diverge da metodologia europeia anteriormente descrita: no Brasil, considera-se que são retirados da pobreza aqueles que, sem os rendimentos de aposentadoria, seriam considerados pobres).

Na comparação dos indicadores de adequação previdenciárias citados, o perito local frisa que a taxa de reposição teórica brasileira pode ser considerada elevada, uma vez que o índice brasileiro aproxima-se de 100% de reposição, à semelhança da taxa grega – a maior dos países analisados. Quando se leva em consideração que as regras desses países têm sido alteradas recentemente, a divergência entre o sistema brasileiro e os europeus tende a se agravar.



*Um exemplo sugerido pelo perito local, passível de adoção no Brasil, é a fixação e monitoramento de metas relacionadas à redução da pobreza entre os idosos. Todos os países selecionados apresentam tais parâmetros, impondo objetivos concretos de ação e, ao mesmo tempo, viabilizando o controle social das políticas adotadas.*

*O Tribunal de Contas da União, em sua função de zelar pelo patrimônio público e garantir a melhoria contínua da Governança da gestão pública, tem orientado seus esforços a trabalhos que não busquem apenas a verificação da conformidade dos gastos públicos, mas também avaliações qualitativas que permitam o aprimoramento de técnicas e processos realizados pelos gestores públicos.*

*Nesse contexto, a Corte de Contas tem demonstrado preocupação com a atuação preventiva nos problemas previdenciários em trabalhos realizados nos últimos anos, destacando atributos da estrutura demográfica e econômica brasileira.*

*No Acórdão 2.059/2012 – Plenário, o TCU julgou auditoria realizada no Regime Geral da Previdência Social, no Regime Próprio dos Servidores Civis da União e nos Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas.*

*Dentre os pontos estudados, destaca-se a atenção dada à estrutura dos regimes previdenciários brasileiros. Em consonância com os estudos dos peritos local e externo, acima citados, o Tribunal orientou o Ministério da Previdência Social a realizar estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime geral, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da clientela urbana do RGPS.*

*Segundo o relatório elaborado:*

*‘41. Os déficits registrados no RGPS estão relacionados a uma série de fatores, dentre os quais se destacam, em ordem de importância: evasão fiscal (incluindo informalidade nas relações de trabalho); aposentadoria rural; baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária; renúncias de receitas; reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação; déficit urbano – resultado do desenho do plano de benefícios no Brasil.*

*42. Sobre esse último ponto, embora esteja longe de ser, atualmente, um dos mais relevantes na formação do déficit da previdência, **cabe salientar que a população brasileira vem envelhecendo e, cada vez mais, a base de contribuintes será proporcionalmente menor em relação aos beneficiados, o que poderá, em um horizonte mais ou menos curto, comprometer a sustentabilidade do sistema.** Por isso mesmo, recentemente, o Fundo Monetário Internacional recomendou aos países que criem mecanismos automáticos de elevação da idade da aposentadoria sempre que haja aumento na longevidade da população. A questão, apesar de politicamente delicada, algum dia deverá ser enfrentada por nosso país (grifo nosso).’*

*Do exposto no Tópico 1: Estrutura Econômica e Demográfica, conclui-se que, apesar das diferenças significativas de alguns indicadores e características entre os países europeus analisados e o Brasil, é possível comparar os dois conjuntos de países.*

*Verifica-se, ainda, que demograficamente, o Brasil é um país mais jovem que os europeus, mas que apresenta indicadores que apontam um rápido envelhecimento da população brasileira nos próximos anos, aproximando, assim, as duas realidades.*

*Finalmente, a análise macroeconômica destacou as diferenças a serem consideradas na comparação do caso brasileiro com o dos países estudados. O Brasil é um país que ainda apresenta alto nível de desigualdade de renda, baixa razão de PIB **per capita** e alta inflação, apesar de contar com índices de desemprego mais favoráveis que os europeus.*

### 3.2 – Tópico 2: Principais benefícios de Seguridade Social



*A segunda questão trata da análise dos principais sistemas de benefícios previdenciários dos países selecionados. Ao perito externo, subdividiu-se a questão em cinco questões e, a essas questões, somaram-se três questões direcionadas ao perito local.*

*Enquanto a primeira questão focava na comparabilidade entre as características demográficas e econômicas dos países comparados, a segunda parte busca uma análise específica e detalhada dos sistemas de Previdência Social adotados.*

*O primeiro ponto questionado foi sobre a forma em que a Previdência Social se estrutura nos quatro países escolhidos.*

*O sistema da Grécia é baseado em um pilar público por repartição (**pay-as-you-go**), e os Fundos de Seguro Social são organismos autogovernados, sob a supervisão do Ministério do Trabalho e Seguridade Social (**Ministry of Labour and Social Security**), e geridos por representantes dos empregados, empregadores e do governo. Até o ano 2000, o setor era bastante fragmentado, o que foi gradualmente diminuindo o número de fundos de 130 a 4, atualmente. Apesar da integração dos fundos, ainda existem diferenças significativas entre os esquemas de previdência de algumas profissões. Além desse pilar, há fundos ocupacionais de Previdência Complementar.*

*A Hungria define seu sistema de Seguridade Social como o conjunto de serviços de Previdência e Saúde, incluindo o sistema de acidentes de trabalho. Ele é supervisionado pelo Ministério de Recursos Humanos (**Ministry of Human Resources**), que, em conjunto com o Ministério da Economia Nacional (**Ministry of National Economy**), administra separadamente outros benefícios, como o de desemprego, apoio à família e assistência social. Até 2011, era obrigatório que novos trabalhadores contribuíssem a fundos privados com esquemas de contribuição definida, hoje, porém, todas as contribuições da Seguridade Social integram o sistema estatal.*

*Desde 1999, o sistema de previdência polonês possui dois pilares. O primeiro é administrado pela Instituição do Seguro Social (**Social Insurance Institution**), sob a supervisão do Ministério do Trabalho e Política Social (**Ministry of Labour and Social Policy**), enquanto o segundo pilar é um esquema obrigatório de previdência aberta, gerenciado por companhias de investimento privados e supervisionado pela Autoridade de Supervisão Financeira Polonesa (**Polish Financial Supervision Authority**). Ademais, existe um fundo público destinado à reabilitação de pessoas com deficiência. Benefícios à família e seguro desemprego também não estão sob a competência da Instituição.*

*Em Portugal, o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social provê supervisão geral ao tema, por meio da Secretaria de Estado da Solidariedade e da Segurança Social. Os esquemas de Seguridade Social são geridos pelo Instituto de Seguridade Social ou por institutos específicos. O Centro Nacional de Pensões, por exemplo, gerencia benefícios de longo prazo, enquanto o Centro Nacional de Proteção contra Riscos Profissionais é responsável pelo tratamento de doenças profissionais e incapacidades (à exceção de seguros acidentários, que são providos por empresas privadas supervisionadas pelo Ministério das Finanças).*

*Nota-se, conforme salientado pelo perito local, que há diversas semelhanças com o sistema brasileiro, especialmente quanto à gestão da proteção social, a qual, em regra, possui uma unidade central e unidades autônomas responsáveis pela manutenção das ações protetivas em concreto.*

*Destaca-se, ainda, a existência de estruturas distintas de acordo com a ação protetiva, como a prevalência da cobertura diferenciada de prestações acidentárias e para prestações relacionadas ao desemprego.*

*Outro ponto importante é que não há uniformidade nos modelos estudados. Alguns, como o grego, lembram os antigos modelos brasileiros por categoria profissional; outros, como o polonês, admitem a cobertura simultânea entre o pilar público e o privado, sendo esse último compulsório e gerido por entidades privadas.*

*Apesar de cada país integrante da União Europeia ser livre para decidir seu regramento previdenciário nacional, a UE dita regras comuns para proteger os direitos de Seguridade Social de*



*cidadãos que decidam se movimentar dentro da Europa (inclusive com alguns países não membro, tais como a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça).*

*Como parte da Estratégia de Lisboa (2000), estabeleceu-se o Método Aberto de Coordenação (**open method of coordination – OMC**), que permite aos Estados-membro avaliarem-se uns aos outros (pressão dos pares), o que trouxe ao bloco um grau mínimo de controle difuso sobre as políticas públicas nacionais de cada país. Nesse contexto, o Parlamento Europeu e a Corte de Justiça não têm praticamente nenhuma atuação.*

*Esse método de coordenação é utilizado em áreas que estão sob a competência dos Estados-membro, tais como Emprego, Proteção Social, Inclusão Social, Educação, Juventude e Treinamento. Suas bases são a identificação e definição conjunta de objetivos a serem atingidos; estabelecimento conjunto de instrumentos de medição; e estudos de casos de sucesso (**benchmarking**), com intercâmbio das melhores práticas entre as instituições nacionais especializadas.*

*Dependendo da área envolvida, utilizam-se medidas que tragam obrigações aos Estados-membro, com diferentes graus de obrigatoriedade (nunca na forma de regulação, diretivas ou decisões; ao invés disso, orienta-se que o país defina seu próprio planejamento e que o encaminhe à Comissão).*

*Outra ferramenta de controle utilizada pela União Europeia, que tem afetado as políticas previdenciárias dos países europeus, é o processo chamado Semestre Europeu (**European Semester**), que é a publicação de recomendações específicas a cada Estado-membro com base na avaliação do planejamento que os países submetem sobre a saúde de suas Finanças Públicas e do planejamento das mensurações de políticas de estímulo ao crescimento e à geração de empregos.*

*Cabe destacar, nesse ponto, que, quando um país solicita auxílio econômico e financeiro da UE, como recentemente ocorreu com a Grécia, ele deve satisfazer a critérios específicos estabelecidos em programas de ajuste econômico, ou seja, países que buscam ajuda financeira tendem a perder parte de sua soberania de definir regras de Seguridade Social.*

*As questões específicas sobre benefícios os dividem em três categorias: aposentadorias (por idade, por tempo de contribuição, por invalidez); pensões; e benefícios relacionados a doenças ou acidentes de trabalho.*

*Sobre as aposentadorias, o perito externo dividiu a análise em: princípios básicos; período de elegibilidade; condições para aposentadoria integral; idade padrão para aposentadoria; fatores determinantes no cálculo do benefício; suplementos a dependentes; método de cálculo; rendimentos de referência; aposentadoria máxima, mínima, antecipada ou adiada; e aposentadorias por invalidez.*

*Quanto aos princípios básicos dos sistemas dos quatro países, conforme destacado pelo perito local, há grande convergência entre eles: todos possuem ao menos um esquema público e obrigatório; são financiados por diferentes contribuições; e geram aos segurados benefícios relacionados aos seus rendimentos, variando de acordo com as contribuições e com a duração da afiliação ao sistema.*

*O tempo mínimo de contribuição, para obtenção do benefício, oscila entre 15 e 20 anos, de forma similar ao brasileiro, no que diz respeito à aposentadoria por idade. Porém, exige-se, em todos os sistemas estudados, idade mínima para aposentar-se, ao contrário da aposentadoria por tempo de contribuição no sistema nacional. O perito local frisa, nesse ponto, que a aposentadoria por tempo de contribuição foi amplamente utilizada nos sistemas europeus no pós-guerra, como forma de assegurar o pleno emprego, mas que tal política foi abandonada nos anos 70.*

*Ainda quanto à aposentadoria por idade, nota-se, conforme destaca o perito local, uma tendência de elevação do limite existente, além da equiparação entre as idades de aposentadoria para homens e mulheres. Na Grécia a idade padrão para aposentadoria de homens e mulheres é de 62 anos (para 40 anos de contribuição) ou 67 (para 15 anos de contribuição). Na Hungria, em 2009, a idade para aposentadoria era de 62 anos, valor que vem sendo aumentado até alcançar 65 anos em 2022. A Polônia, que até 2013 utilizava limites etários diferenciados por gênero (60 anos para mulheres e 65*



para homens), decidiu ajustá-los a 67 anos, para ambos os sexos. Em Portugal, a idade mínima é de 65 anos para homens e mulheres.

Quanto aos valores dos benefícios, a quantificação da renda mensal inicial dos benefícios é, de forma uniforme entre os países estudados, estabelecida com base em médias dos salários obtidos (os períodos básicos oscilam entre 10 e 40 anos, com possível escolha de melhores salários em determinado interregno), com eventual adequação do montante mediante aplicação da expectativa de vida. O modelo brasileiro também se utiliza da variável relacionada à longevidade, mas unicamente, de forma obrigatória, na aposentadoria por tempo de contribuição. Outro fator destacado pelo perito local é que, em todos os modelos europeus selecionados, há, na quantificação de renda, proporcionalidade relacionada aos anos de contribuição.

Nesse aspecto, cita o perito local, a comparação com os modelos europeus reflete a urgência necessária em medidas estruturais de reforma no modelo brasileiro, ao contrário das ações meramente paramétricas que têm sido adotadas desde 1998.

Sobre os limites, mínimo e máximo, das aposentadorias, não há distorções graves frente ao modelo nacional, tendo em vista a existência de valor mínimos que, no limite, podem ser inferiores ao salário mínimo brasileiro ou superiores ao teto nacional.

Segundo o perito externo, aposentadorias antecipadas, de forma geral, têm sido severamente restringidas, sendo raramente admitida antes de 60 anos, especialmente para as novas gerações. Benefícios especiais para atividades insalubres e pessoas desempregadas em idade avançada ainda são admitidos. Todavia, nenhum deles admite aposentadorias especiais antes de 55 anos.

Como regra geral, os países selecionados bonificam os segurados que adiam a aposentadoria. O incremento anual pelo adiamento varia de 0,33% a 3,3%. Nesse aspecto, frisa o perito local, o Brasil poderia buscar, em alguma medida, reintroduzir esses mecanismos, como o antigo abono de permanência em serviço, ou algo semelhante ao concedido aos atuais servidores públicos que adiam a aposentadoria plena.

Finalmente, quanto à aposentadoria por invalidez, o destaque se dá ao fato de os sistemas apresentados, além de mensurarem a potencial aptidão para o trabalho, buscarem avaliar a demonstração da impossibilidade de obter determinada fração de sua remuneração usual, por meio de análises físicas e sociais da invalidez. Alguns países adotam benefícios proporcionais, em forma análoga ao auxílio-acidente brasileiro.

A renda das aposentadorias por invalidez é calculada considerando aspectos relacionados à gravidade da incapacidade e o tempo de contribuição do seguro, diferentemente do modelo brasileiro, que paga o benefício pleno em qualquer hipótese.

De acordo com a Comissão Europeia, em seu trabalho **Demography, active ageing and pension**, publicado em 2012, Aposentadorias por Idade são o tipo mais comum de aposentadoria, alcançando 73,5% das aposentadorias do bloco em 2008, seguido por Pensões por Morte (13,0%), Aposentadorias por Invalidez (7,9%), Aposentadorias Antecipadas (3,6%), entre outras.

Já a OCDE, em seu trabalho **Pensions at a glance**, publicado em 2013, descreve brevemente os sistemas previdenciários dos países membros, trazendo algumas características e indicadores.

O terceiro capítulo dessa publicação (**Chapter 3. Design of pension systems**) traz a estrutura dos sistemas previdenciários dos países analisados, que constam resumidos na Tabela 20.

Nela os sistemas públicos são divididos entre Direcionados (**Targeted**), Básicos (**Basic**) e Mínimos (**Minimum**), que significam, respectivamente: sistemas com pagamento de benefícios maiores aos beneficiados mais pobres e benefícios menores aos mais ricos; sistemas que pagam benefícios de valor único a qualquer beneficiário ou cujo cálculo apenas leva em consideração anos trabalhados, mas não respectivas contribuições; e sistemas que utilizam para o cálculo de benefícios apenas o rendimento de aposentadorias.



*Outra informação compilada informa quais os tipos de planos de previdência, públicos ou privados: Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e modelos com componentes capitalizados ou com planos de conta nocionais (NDC). Os sistemas que estão identificados com a palavra 'pontos' são sistemas em que os trabalhadores recebem 'pontos de aposentadoria' baseados em seus rendimentos a cada ano, sendo que na aposentadoria a soma desses pontos é convertida em um pagamento regular de aposentadoria.*



Tabela 20: análise comparativa - sistemas previdenciários da OCDE

|                   | Público     |        |        | Público   | Privado |
|-------------------|-------------|--------|--------|-----------|---------|
|                   | Direcionado | Básico | Mínimo | Tipo      | Tipo    |
| Austrália         | ✓           |        |        |           | CD      |
| Áustria           |             |        |        | BD        |         |
| Bélgica           | ✓           |        | ✓      | BD        |         |
| Canadá            | ✓           | ✓      |        | BD        |         |
| Chile             | ✓           |        | ✓      |           | CD      |
| República Tcheca  |             | ✓      | ✓      | BD        |         |
| Dinamarca         | ✓           | ✓      |        |           | CD      |
| Estônia           |             | ✓      |        | Pontos    | CD      |
| Finlândia         |             |        | ✓      | BD        |         |
| França            |             |        | ✓      | BD+Pontos |         |
| Alemanha          | ✓           |        |        | Pontos    |         |
| Grécia            |             |        | ✓      | BD        |         |
| Hungria           |             |        |        | BD        |         |
| Islândia          | ✓           | ✓      |        |           | BD      |
| Irlanda           |             | ✓      |        |           |         |
| Israel            |             | ✓      |        |           | CD      |
| Itália            | ✓           |        |        | NDC       |         |
| Japão             |             | ✓      |        | BD        |         |
| Coréia do Sul     | ✓           | ✓      |        | BD        |         |
| Luxemburgo        | ✓           | ✓      | ✓      | BD        |         |
| México            |             |        | ✓      |           | CD      |
| Holanda           |             | ✓      |        |           | BD      |
| Nova Zelândia     |             | ✓      |        |           |         |
| Noruega           |             |        | ✓      | NDC       | CD      |
| Polônia           |             |        | ✓      | NDC       | CD      |
| Portugal          |             |        | ✓      | BD        |         |
| Eslováquia        |             |        | ✓      | Pontos    | CD      |
| Eslovênia         |             |        | ✓      | BD        |         |
| Espanha           |             |        | ✓      | BD        |         |
| Suécia            |             |        | ✓      | NDC       | CD      |
| Suíça             | ✓           |        | ✓      | BD        | BD      |
| Turquia           |             |        | ✓      | BD        |         |
| Reino Unido       | ✓           | ✓      | ✓      | BD        |         |
| Estados Unidos    |             |        |        | BD        |         |
| Outras economias: |             |        |        |           |         |
| Argentina         |             | ✓      |        | BD        |         |
| Brasil            |             |        |        | BD        |         |
| China             |             | ✓      |        | NDC/CD    |         |
| Índia             |             |        |        | BD + CD   |         |
| Indonésia         |             |        |        | CD        |         |
| Rússia            |             | ✓      |        | NDC       | CD      |
| Arábia Saudita    |             |        | ✓      | BD        |         |
| África do Sul     | ✓           |        |        |           |         |

*A exemplo da aposentadoria, a análise do perito externo sobre as pensões por morte se deu nos seguintes critérios: princípios básicos; pessoas habilitadas; pré-requisitos do instituidor; pré-requisitos para cônjuge sobrevivente; pré-requisitos para cônjuge divorciado; pré-requisitos para companheiros; pré-requisitos para crianças; pré-requisitos para outros beneficiados; regras para pensões a cônjuge sobrevivente, cônjuge separado ou companheiro; impacto de novo casamento;*



*benefícios a crianças órfãs; cálculo do valor (valores mínimos e máximos); e outros benefícios relacionados.*

*Apesar da semelhança entre os princípios básicos das pensões por morte dos quatro países e do Brasil – uma vez que todas se inserem no programa nacional de cobertura compulsória do seguro social e possuem hipóteses de dependentes elegíveis similares –, o perito local destaca que todos os países estudados estabelecem parâmetros mínimos para a concessão do benefício, seja por meio de uma carência mínima, seja pela condição de aposentado do falecido. No caso de Portugal, um dos mais benevolentes do grupo, a concessão do benefício exige ao menos três anos de contribuição prévia.*

*No caso do benefício ao cônjuge sobrevivente – situação mais corriqueira do benefício – todos os países estudados possuem requisitos rigorosos para a concessão, em geral combinando variáveis relacionadas ao tempo de união, idade do requerente e até mesmo, em diversos casos, limitando a duração do benefício, como forma de permitir uma transição razoável, mas sem eternizar o benefício, como ocorre no Brasil. Nesse aspecto, cita o perito local, não há dúvidas que o modelo brasileiro é inadequado.*

*Destaca-se, ainda, que os sistemas estrangeiros estudados permitem a eventual ampliação do limite etário na hipótese de estudantes, podendo chegar a 27 anos, caso de Portugal. O perito local observa que uma eventual restrição a benefícios de cônjuges e companheiros permitiria melhor adequação à cobertura de filhos, estendendo o atual limite adotado de 21 anos sem afetar a sustentabilidade das pensões por morte.*

*No que tange ao cálculo dos benefícios, percebe-se que eles chegam, em média, a menos de 70% do valor da aposentadoria (à exceção da Polônia, com rendimentos de 85% a 95%). Há casos que, além da redução no valor, há redução também no tempo em que o benefício é pago, em especial a jovens viúvos e viúvas. Ao contrário do caso brasileiro, a realização de novo casamento cessa, em regra, as pensões por morte nesses países (salvo o sistema polonês).*

*O TCU atuou sobre as pensões por morte em auditoria de 2012 (Acórdão 666/2013-Plenário). O foco da auditoria foi avaliar os controles internos associados aos procedimentos de concessão de benefícios e a alimentação das bases de dados das pensões, ou seja, a ênfase se deu a aspectos de conformidade das três espécies de benefícios.*

*Identificou-se que havia: falhas com indicativo de pagamento indevido de benefícios e dano ao erário e falhas que comprometem a integridade da base de dados do INSS, o que resultou em determinações e recomendações de forma a revisar benefícios com indícios de irregularidades e a alterar os sistemas de concessão e controle para evitar erros futuros.*

*Além dessas determinações e recomendações corretivas, o Voto do Ministro Relator aborda dois pontos que derivam diretamente das disposições legais pertinentes, e cuja solução estaria na esfera de decisão política (alheio, portanto, à atuação originária do TCU): a ausência de período de carência para concessão de pensões por morte; e a inexistência de redutor nos valores de pensão em função da idade ou condições econômicas do beneficiário.*

*Quanto aos benefícios relacionados à cobertura de doenças e acidentes, o perito local destaca que, no aspecto conceitual, os modelos estudados não apresentam diferenças significativas frente ao brasileiro. Todos agregam ao modelo estatal de Previdência Social a cobertura de doenças e acidentes, cobrindo todos os segurados e, também, exigindo perícia médica prévia à concessão do benefício.*

*À exceção da Hungria, todos exigem período mínimo de vinculação ao sistema, assim como o brasileiro, o qual, todavia, comporta algumas exceções, especialmente em acidentes. Interessante notar que na Hungria e Polônia, ao contrário de Grécia e Portugal, o empregador permanece encarregado de pagar salários ao empregado por algum tempo limitado, assim como ocorre no Brasil.*



Um aspecto para o qual o perito local chama a atenção é a renda mensal da prestação, a qual, em regra e em todos os países, não alcança o elevado percentual previsto no Brasil de 91% para toda e qualquer hipótese de afastamento. Sugere que esse comparativo deveria mensurar a taxa de reposição de acordo com variáveis como número de dependentes, tempo de vinculação ao sistema ou mesmo a gravidade da doença.

Outro aspecto interessante é a previsão, em todos os modelos, de tempo máximo de duração, com possível conversão em invalidez. Essa limitação temporal de benefício por incapacidade não existe mais no Brasil. Com exceção da Polônia, nota-se a existência de prestações próprias para cuidados de crianças sob a responsabilidade dos segurados. Essa cobertura não existe no Brasil.

Já na cobertura de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais algumas diferenças relevantes surgem. Enquanto na Grécia e Hungria o modelo é análogo ao brasileiro, com cobertura integrada ao regime geral, Polônia e Portugal adotam modelo diverso, com cobertura acidentária autônoma, apesar de compulsória e, eventualmente, privada (Portugal).

O perito local destaca que a Constituição brasileira, desde o final de 1998, permite a atuação do setor privado na cobertura de acidentes do trabalho. Todavia, o tema até hoje não conta com regulamentação, até pela forte divergência existente. Talvez um aprofundamento no estudo desses modelos possa, em alguma medida, orientar o melhor regime para o sistema brasileiro. De toda forma, a divisão existente nos países escolhidos já é emblemática quanto à polêmica em segregar o modelo acidentário do regime geral de proteção social.

Apesar de haver dados agregados para o total de pessoas em aposentadorias adiantadas, por invalidez e recebendo outros tipos de benefícios sociais, essa informação não está disponível por faixa etária, o que dificulta definir qual a proporção da população em idade economicamente ativa que se encontra em cada uma dessas condições.

Segundo a Pesquisa de Força de Trabalho da **Eurostat (Eurostat's Labour Force Survey)**, em 2013, Grécia, Hungria e Polónia apresentaram proporção de inativos superior à média da União Europeia na faixa etária de 15 a 64 anos (28,1%), conforme ilustrado na Tabela 21.

**Tabela 21: proporção de inativos entre 15 e 64 anos**

|                 | 2000 | 2008 | 2010 | 2012 | 2013 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| <b>Grécia</b>   | 36,1 | 32,9 | 31,8 | 32,1 | 32,0 |
| <b>Hungria</b>  | 40,1 | 38,5 | 37,6 | 35,7 | 34,9 |
| <b>Polónia</b>  | 33,9 | 36,2 | 34,7 | 33,5 | 33,0 |
| <b>Portugal</b> | 28,9 | 25,8 | 26,0 | 26,1 | 26,4 |

Dois grupos se destacam entre os inativos em idade economicamente ativa, os que optaram por estarem inativos, em razão de aposentadorias, e os que estão afastados por estarem doentes ou incapazes. A comparação entre essas informações, para os países selecionados, pode ser observada na Tabela 22.

**Tabela 22: proporção de inativos entre 15 e 64 anos por tipo de inatividade (2013)**

|                 | Inativos | Aposentadoria | Doença ou invalidez | Outros |
|-----------------|----------|---------------|---------------------|--------|
| <b>Grécia</b>   | 32,0     | 7,6           | 2,1                 | 22,3   |
| <b>Hungria</b>  | 34,9     | 8,2           | 5,4                 | 21,3   |
| <b>Polónia</b>  | 33,0     | 7,3           | 6,0                 | 19,7   |
| <b>Portugal</b> | 26,4     | 3,0           | 5,7                 | 17,7   |

Sobre a quantidade dos benefícios previdenciários pagos no Brasil, o perito local destaca o caráter de prestação precoce de dois benefícios: Aposentadoria por Invalidez e Pensão por Morte, benefícios que ultrapassam 11 milhões de beneficiários no Brasil; o que permite dizer que cerca de 10% da população economicamente ativa (100 milhões de pessoas segundo a Pnad 2012) foi afastada precocemente do mercado.



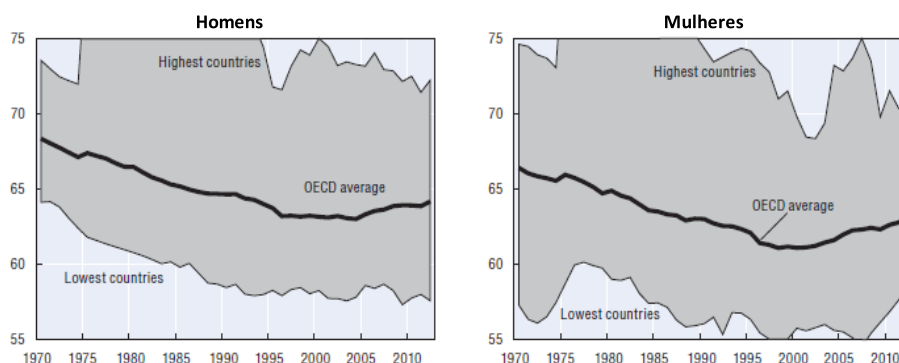
Agregando os afastamentos por aposentadoria, o afastamento chega a 30% da população economicamente ativa, reproduzindo os padrões europeus ilustrados na Tabela 22, superando o índice de Portugal.

Os benefícios por incapacidade provisória oscilam entre 4,0% e 4,5%, o que corresponde aos padrões europeus, mas a quantificação exata não é possível, pois o auxílio-acidente não necessariamente está correlacionado à incapacidade para o trabalho e o auxílio-doença, por sua vez, não necessariamente implica incapacidade para toda e qualquer atividade, conforme análise do perito local.

Outra informação disponível relacionando o mercado de trabalho e aposentadorias voluntárias é a idade média de saída do mercado de trabalho, acompanhada pela OCDE. No Gráfico 15, essas idades são visualizadas, divididas por gênero, para o período de 1970 a 2010. Neste gráfico estão ilustradas as evoluções dos países da OCDE (área escura limitada pelas linhas dos países com menores – **Lowest countries** – e maiores idades médias – **Highest countries**), bem como a idade média de saída desses países (linha escura com a marca '**OCDE average**').

Nota-se leve redução nas idades médias de homens e mulheres entre os anos de 1970 e 2000, com leve aumento entre 2000 e 2012. Apesar das diferenças históricas da participação dos dois gêneros no mercado de trabalho, entre 2005 e 2012 as idades médias de saída do mercado de trabalho dos dois gêneros estão se aproximando (aproximando-se de 65 anos). Nos países com as saídas femininas mais precoces, a mudança se deu de forma menos gradual, com o aumento de 55 anos de 2007 a quase 60 anos em 2012.

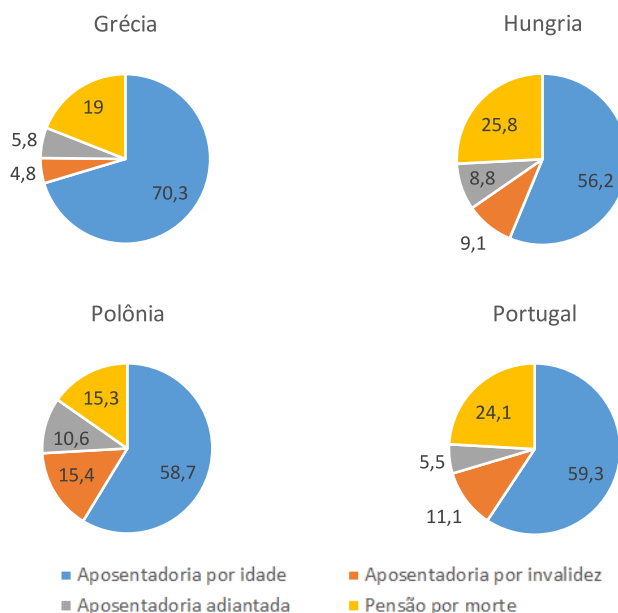
Gráfico 15: Idade média de saída do mercado de trabalho, por gênero



Quando se analisam apenas os benefícios previdenciários concedidos, verifica-se a predominância das aposentadorias por idade, com a participação expressiva das pensões por morte. No Gráfico 16, visualiza-se a proporção desses benefícios, nos quatro países selecionados, no ano de 2011.

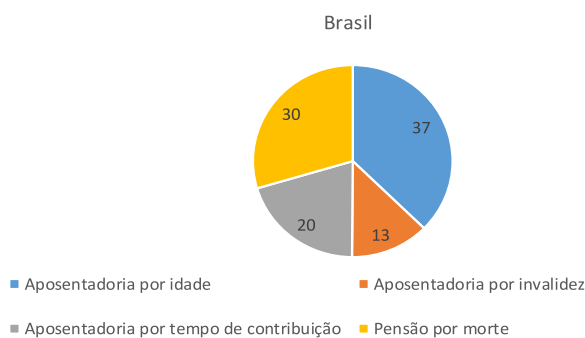


Gráfico 16: Proporção de benefícios previdenciários (%) - 2011



Considerando apenas as quatro categorias de benefícios identificadas para os quatro países, e utilizando a Aposentadoria por Tempo de Contribuição no lugar da Aposentadoria Adiantada, os dados para a quantidade de benefícios mantidos pelo INSS, ao final do exercício 2012, está ilustrada no Gráfico 17.

Gráfico 17: Proporção de benefícios previdenciários (%) - 2012



Destaca-se a participação das Pensões por Morte no modelo brasileiro, em patamar superior aos dos países selecionados. Segundo o perito local, tendo em vista a média etária brasileira ser inferior, tais números se justificam pelo regramento excessivamente flexível da legislação brasileira quanto a Pensões por Morte.

Dos números referentes ao Brasil, ainda se pode extrair a alta participação das aposentadorias por tempo de contribuição na composição dos benefícios previdenciários – 13% do total. Nos países selecionados, a aposentadoria adiantada (espécie mais próxima em termos comparativos) situa-se entre os 5,5% e 10,6% (em média, os números brasileiros ultrapassam quase 70% os percentuais europeus).



Verificou-se, ainda, que a maior parte dos recursos financeiros destinados a esses benefícios foi dedicado às Aposentadorias por Idade, apesar dos altos gastos com Aposentadorias Adiantadas. Por outro lado, as Pensões por Morte tendem a ter menor percentual de gasto, conforme se observa na Tabela 23.

Tabela 23: proporção de gastos previdenciários 2011 (% do PIB)

|                 | Aposentadoria por idade | Aposentadoria Adiantada | Aposentadoria por Invalidez | Pensões por morte | Total |
|-----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------|-------|
| <b>Grécia</b>   | 8,6                     | 3,3                     | 0,8                         | 2,3               | 14,9  |
| <b>Hungria</b>  | 7,2                     | 1,5                     | 1,0                         | 1,3               | 11,1  |
| <b>Polônia</b>  | 7,1                     | 1,6                     | 1,1                         | 1,7               | 11,6  |
| <b>Portugal</b> | 10,6                    | 0,6                     | 1,9                         | 1,7               | 14,8  |
| <b>UE</b>       | 9,5                     | 1,1                     | 0,9                         | 1,6               | 13,0  |

Os números apresentados acima foram coletados da base de dados do **Eurostat**, mas eles se aproximam aos valores informados pela OCDE, em sua publicação **Pensions at a glance**, referentes ao ano de 2012: Grécia – 13,0%; Hungria – 9,9%; Polônia – 11,8%; e Portugal – 12,3%. Não constam informações do Brasil quanto ao percentual de gastos previdenciários em relação ao PIB nessa publicação.

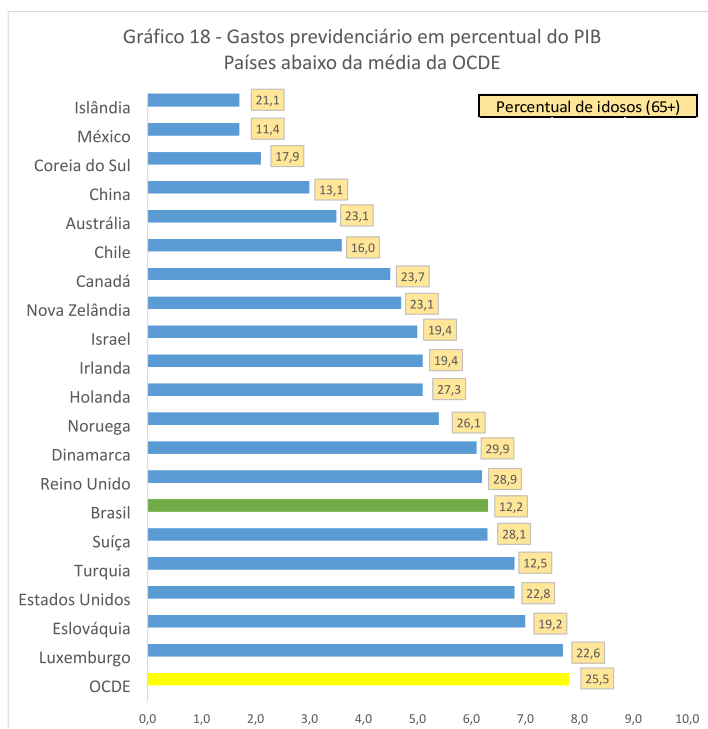
Os gastos previdenciários do RGPS, constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social, divulgado pelo INSS, são consolidados na Tabela 24. Frisa-se que apenas o Regime Geral de Previdência Social está apresentado, não incluindo informações dos regimes próprios da União, estados, DF e municípios. Conforme destacado por especialistas presentes no Painel de Referências, esta exclusão pode tornar a análise da sustentabilidade da Previdência Social incompleta, uma vez que os regimes de servidores públicos de alguns países estão inseridos nos gastos previdenciários nacionais.

Tabela 24: gastos previdenciários do RGPS

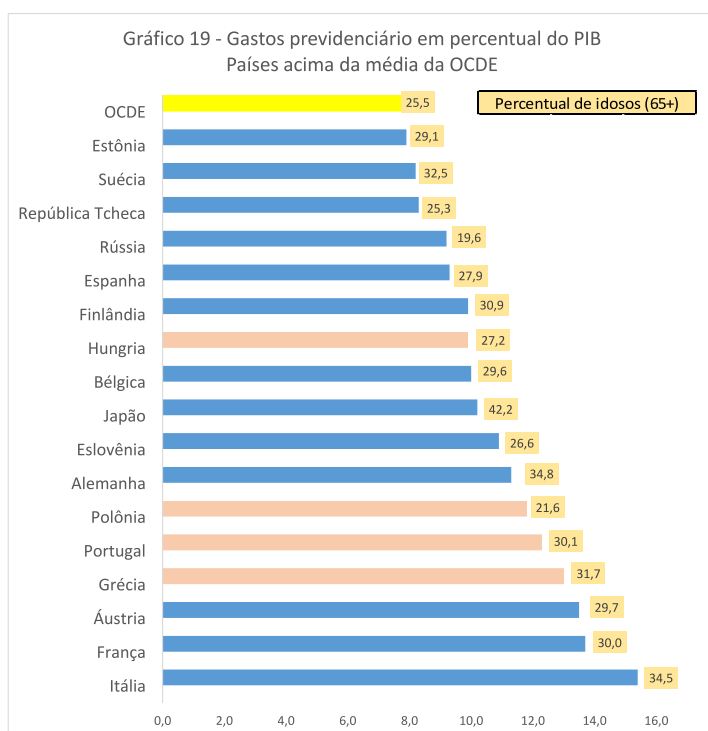
|                            | Gastos em 2012     | % PIB       |
|----------------------------|--------------------|-------------|
| <b>Benefícios do RGPS:</b> | <b>278.777.984</b> | <b>6,3%</b> |
| <b>Previdenciários</b>     | <b>270.742.115</b> | <b>6,1%</b> |
| Aposentadorias             |                    |             |
| Tempo de Contribuição      | 84.848.866         | 1,9%        |
| Idade                      | 70.447.610         | 1,6%        |
| Invalidez                  | 31.127.126         | 0,7%        |
| Pensão por morte           | 68.292.289         | 1,6%        |
| Auxílios                   |                    |             |
| Doença                     | 14.877.501         | 0,3%        |
| Reclusão                   | 317.684            | 0,0%        |
| Acidente                   | 233.102            | 0,0%        |
| Salário maternidade        | 595.284            | 0,0%        |
| Outros                     | 2.653              | 0,0%        |
| <b>Acidentários</b>        | <b>8.035.869</b>   | <b>0,2%</b> |

R\$ mil

O percentual de 6,3% do PIB em gastos previdenciários colocaria o Brasil no conjunto de países com gastos em nível inferior à média dos países da OCDE, conforme ilustrado no Gráfico 18, mas deve-se observar que esse nível de gastos é considerado alto, quando se comparam, também, o percentual de idosos no Brasil e nos países da OCDE (percentuais destacados em laranja).



Os demais países da OCDE, o que inclui os quatro países europeus analisados, estão ilustrados no Gráfico 19.



Assim como no modelo brasileiro, nota-se nos quatro países estudados, uma uniformidade na adoção de regramentos diferenciados para determinadas categorias e profissões. Segundo o perito



local, a existência desses regramentos diferenciados é natural e compreensível, dada a natureza usualmente corporativista dos modelos bismarckianos de Previdência Social.

Percebe-se, ainda, que os modelos europeus têm passado por diversas reformas nos últimos anos, de forma a restringir as prestações diferenciadas por carreira ou ocupação, o que ocorreu, em menor escala, no Brasil em 1995.

Destaca o perito local que a opção de se preservar algumas situações especiais não deve inibir a uniformização de tratamento junto ao sistema protetivo, não somente como forma de preservar sua viabilidade financeira e atuarial, mas, também, concretizar tratamento igualitário aos segurados da Previdência Social.

Todos os países estudados contam com algum sistema complementar de cobertura previdenciária. Em geral, são custeados pelos interessados e geridos por entidades privadas, com exceção de Portugal, que ainda prevê um modelo complementar público. São em regra de ingresso voluntário, assim como no modelo brasileiro, com exceção da Polônia, que prevê um modelo complementar privado compulsório, mas com as contribuições recolhidas primeiramente ao Estado.

O perito local destacou a tendência por uma opção minimalista dos modelos públicos básicos de proteção, os quais tendem a buscar, como objetivo, a preservação do mínimo existencial. Contudo, modelos complementares compulsórios não são incomuns, como forma de preservar patamar superior, assecuratório do bem-estar.

Finaliza o tópico de análise dos principais benefícios sociais o atendimento assistencial aos idosos. No Brasil, há Benefício de Prestação Continuada (BPC) definido para a assistência de idosos com mais de 65 anos e que não tenham rendimentos suficientes para sua própria manutenção (dita a Constituição Federal de 1988 que um dos objetivos da Assistência Social é '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', o que está definido na Lei Orgânica da Assistência Social como renda familiar **per capita** inferior a um quarto do Salário Mínimo).

Nos países estudados, em maior ou menor grau, há mecanismos equivalentes para garantir a proteção ao idoso vulnerável, exigindo-se, em variados graus, a comprovação da necessidade, similarmente ao caso brasileiro.

Do exposto no Tópico 2: Principais benefícios de Seguridade Social, conclui-se que, hoje, o modelo brasileiro possui algumas semelhanças nas espécies de benefícios e em suas condições, mas há alguns pontos com divergências significativas, como a ausência de condicionalidades das pensões por morte e a aposentadoria por tempo de contribuição, benefício que tem sido eliminado dos sistemas previdenciários europeus.

### 3.3 – Tópico 3: Estrutura de financiamento

A terceira questão trata da análise das formas que os sistemas previdenciários europeus utilizam para se financiar. Ao perito externo, subdividiu-se a questão em quatro questões e, a essas questões, somaram-se duas questões direcionadas ao perito local.

Conforme destacado pelo perito local, o financiamento dos modelos estudados não difere muito do sistema brasileiro, sendo financiado por contribuições dos beneficiários diretos e indiretos (empregados e empregadores), reproduzindo a lógica bismarckiana de custeio dos sistemas.

Como no sistema brasileiro, parte dos modelos também se financiam com a utilização de tributos, o que está previsto na Constituição Brasileira de 1988, na hipótese de déficit do sistema de Seguridade Social.

Considerando a soma dos benefícios de Aposentadoria por Idade, Invalidez, Auxílios-doença, Pensões por Morte e benefícios acidentários, as alíquotas de contribuição brasileira e europeias não se diferenciam tanto, especialmente do ponto de vista do empregado (nos quatro países, os



empregados devem contribuir de 7,07% na Grécia a mais de 13% na Polónia, valores semelhantes à alíquota variável brasileira – em regra, de 8% a 11%).

Dois casos de destaque são Portugal e Hungria. As contribuições portuguesas podem ser reduzidas para algumas atividades e empregadores, como Organizações Não Governamentais, e para alguns grupos de empregados, como jovens procurando seu primeiro emprego e pessoas portadoras de deficiência. Já na Hungria, aqueles que tiverem se aposentado, mas houverem retornado à atividade, também encontram alíquotas reduzidas.

As formas de gerenciar os sistemas previdenciários dos quatro países não divergem significativamente da brasileira, à exceção de alguns modelos que tentam adotar elementos capitalizados ou planos de conta nocionais (NDC).

O perito externo traz os modelos adotados em cada país, destacando a forma de controle adotada neles. Na Grécia, devido à grande fragmentação do sistema, diversas organizações são responsáveis por administrar os fundos de Previdência, todas sob a supervisão do governo. Esse cenário tende, porém, a se alterar no médio prazo, devido às recentes reformas por que passa o país. A partir de 2019, o financiamento dos diferentes órgãos de Previdência passará a um fundo geral (**Generational Solidarity Insurance Fund**), que perseguirá o equilíbrio atuarial do sistema.

Na Hungria, o sistema de repartição simples funciona como o brasileiro: gerenciamento centralizado, contribuições realizadas pelo Ministério das Finanças (**Ministry of Finance**) e pagamento pelo Fundo de Aposentadoria Estatal (**State Pension Fund**), com os déficits sendo pagos anualmente pelo Tesouro (**Central Budget**). Um ponto interessante de se focar é que houve a tentativa de se criar um segundo pilar de previdência obrigatória com recursos administrados por particulares. Após a transferência de algumas contribuições, o governo renacionalizou grande parte do recurso para financiar o déficit financeiro do primeiro pilar.

A Polónia decidiu alterar a lógica de seu sistema previdenciário, trazendo mais elementos de capitalização às aposentadorias. O sistema geral possui dois pilares: um esquema de Contribuição Definida Nocional (NDC); e um esquema privado obrigatório, escolhido individualmente. O sistema antigo é gerenciado pelo mesmo órgão que gerencia esses pilares. O perito externo aponta que a administração desse novo sistema tem encontrado algumas dificuldades: como parte das contribuições estão sendo divididas com os sistemas privados de aposentadoria (segundo pilar), os déficits no sistema têm crescido. Outro ponto negativo dessa opção é a necessidade de se manter registros muito precisos das contribuições individuais dos segurados, de forma a garantir o caráter capitalizado do sistema (os recursos não compõem efetivamente uma conta individual, há apenas a criação de contas fictícias – nocionais).

O sistema português se assemelha ao brasileiro, mas o Fundo Fiduciário de Seguridade Social português possui autonomia legal, administrativa e financeira para gerir parte dos recursos coletados por contribuições e tributos, ao contrário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, que, ainda está sendo estruturado e não tem (ou terá) personalidade jurídica própria. Por outro lado, o gerenciamento financeiro do sistema português está centralizado no Instituto de gerenciamento financeiro da Seguridade Social.

Sobre o tema, o perito local destaca que, de modo geral, os sistemas previdenciários dos países estudados têm passado por reformas que podem, no futuro, propiciar melhor controle dos valores envolvidos, mesmo nos sistemas que não adotam o NDC (que já exigiria tal controle).

Uma das formas de se verificar as políticas públicas de incentivo à formalização do mercado de trabalho é a análise tributária e previdenciária das pequenas empresas e dos profissionais autônomos.

Na Grécia, os profissionais autônomos devem buscar seu registro em associações ou câmaras específicas, para, então, buscar registro nas respectivas instituições de Seguridade Social. Desde 2011, o setor tem ampliado ações para harmonizar os pré-requisitos para aposentadorias entre



empregados e profissionais autônomos. Um dos subgrupos de profissionais autônomos agrega os trabalhadores rurais.

As Previdência Sociais da Hungria e da Polônia não possuem aspectos especiais para os profissionais autônomos, à exceção dos trabalhadores rurais, que, na Hungria, possuem amplo financiamento governamental e, na Polônia, contribuem com alíquotas reduzidas.

Em Portugal, a contribuição dos trabalhadores autônomos é inferior à combinação das contribuições de empregados e empregadores (34,75% para estes e 29,5% para aqueles), mas há equivalência entre os benefícios pagos aos dois grupos.

Sobre a inclusão previdenciária de autônomos, o perito local destaca que nenhum dos modelos bismarckianos estudados produziu, de forma adequada, inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos, ao contrário do sistema brasileiro, que tem buscado, nos últimos anos, a adesão desses trabalhadores, mediante simplificação e redução da contribuição, que pode chegar a somente 5% do salário mínimo.

No caso brasileiro, o Tribunal de Contas da União dedicou especial atenção à Previdência da clientela rural em auditoria sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários brasileiros (Acórdão 2.059/2012 – Plenário). Apesar de a atual forma de concessão ser eficaz na diminuição dos efeitos negativos da informalidade no campo, o pouco controle na concessão pode elevar o risco de se permitir fraudes na concessão de benefícios.

Em complementação à informação de proporção de gastos previdenciários detalhada na Tabela 23, do Tópico 2 desse Relatório, o perito externo agregou dados das contribuições sociais nacionais para identificar quais países operam em déficit ou em superávit, conforme ilustrado na Tabela 25, abaixo. Ele destaca, em seu estudo, que as contribuições sociais são, em todos os países, suficientes para cobrir as aposentadorias por idade, sendo na Grécia a maior folga entre tais despesas e as receitas sociais totais (6,8%, pouco abaixo da média europeia de 7,2%).

Tabela 25: Contribuições e despesas previdenciárias 2011 (% do PIB)

|          | Contribuições sociais | Aposentadoria por Idade | Aposentadoria Adiantada | Aposentadoria por Invalidez | Pensões por morte | Resultado previdenciário |
|----------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------------|
| Grécia   | 15,4                  | 8,6                     | 3,3                     | 0,8                         | 2,3               | 0,4                      |
| Hungria  | 12,9                  | 7,2                     | 1,5                     | 1,0                         | 1,3               | 1,9                      |
| Polônia  | 11,7                  | 7,1                     | 1,6                     | 1,1                         | 1,7               | 0,2                      |
| Portugal | 12,4                  | 10,6                    | 0,6                     | 1,9                         | 1,7               | -2,4                     |
| UE       | 16,7                  | 9,5                     | 1,1                     | 0,9                         | 1,6               | 3,6                      |

No modelo brasileiro, como afirma o perito local, não há sequer consenso sobre a existência de déficit do sistema, pois, na contabilidade do modelo previdenciário brasileiro, são incluídas prestações assistenciais e, ao mesmo tempo, excluídas receitas derivadas de formas alternativas de tributação para alguns setores e renúncias fiscais variadas (cita o entendimento da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip).

A Anfip, em sua publicação 'Seguridade e Previdência Social – Contribuições para um Brasil mais justo', de 2014, defende não haver, atualmente, déficit da Previdência Social. Argumenta que se deve analisar o resultado da Seguridade Social, que é superavitário. Em todos os anos de 2010 a 2013, as receitas de Seguridade Social foram maiores que a soma das despesas nas áreas previdenciária, assistencial, de saúde e dos benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Defende, ainda, que o Resultado da Seguridade Social seria o identificado na Tabela 26.



Tabela 26: Receitas e despesas da seguridade social - 2010 a 2013 - Anfip

|   | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>RECEITAS REALIZADAS</b>                        | <b>458.094</b> | <b>527.080</b> | <b>595.736</b> | <b>651.066</b> |
| <b>Receita de contribuições sociais</b>           | <b>441.266</b> | <b>508.095</b> | <b>573.854</b> | <b>634.359</b> |
| Receita Previdenciária                            | 211.968        | 245.890        | 283.441        | 317.164        |
| Cofins  | 140.023        | 159.625        | 181.555        | 199.410        |
| CSLL  | 45.754         | 57.582         | 57.316         | 62.545         |
| PIS/Pasep   | 40.372         | 41.584         | 47.778         | 51.185         |
| CPMF e Outras contribuições                       | 3.148          | 3.414          | 3.765          | 4.055          |
| <b>Receitas de entidades da Seguridade</b>        | <b>14.693</b>  | <b>16.730</b>  | <b>20.109</b>  | <b>14.855</b>  |
| Recursos próprios do MDS                          | 305            | 86             | 66             | 239            |
| Recursos próprios do MPS                          | 267            | 672            | 708            | 819            |
| Recursos próprios do MS                           | 2.700          | 3.221          | 3.433          | 3.858          |
| Recursos próprios do FAT                          | 10.978         | 12.240         | 15.411         | 9.430          |
| Taxas, multas e juros da fiscalização             | 443            | 511            | 491            | 509            |
| <b>Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU</b> | <b>2.136</b>   | <b>2.256</b>   | <b>1.774</b>   | <b>1.852</b>   |
| <b>DESPESAS REALIZADAS</b>                        | <b>403.009</b> | <b>451.000</b> | <b>512.435</b> | <b>572.897</b> |
| <b>Benefícios previdenciários</b>                 | <b>256.259</b> | <b>281.438</b> | <b>316.589</b> | <b>355.274</b> |
| Previdenciários urbanos                           | 199.461        | 218.616        | 243.954        | 274.652        |
| Previdenciários rurais                            | 55.473         | 61.435         | 71.135         | 78.625         |
| Compensação previdenciária                        | 1.325          | 1.387          | 1.500          | 1.996          |
| <b>Benefícios assistenciais</b>                   | <b>22.234</b>  | <b>25.117</b>  | <b>30.324</b>  | <b>33.869</b>  |
| Assistenciais - Loas                              | 20.380         | 23.353         | 28.485         | 32.119         |
| Assistenciais - RMV                               | 1.854          | 1.764          | 1.839          | 1.750          |
| <b>Bolsa-família e outras transferências</b>      | <b>13.493</b>  | <b>16.767</b>  | <b>20.530</b>  | <b>24.004</b>  |
| <b>EPU - Benefícios de legislação especial</b>    | <b>2.136</b>   | <b>2.256</b>   | <b>1.774</b>   | <b>1.852</b>   |
| <b>Saúde: despesas do MS</b>                      | <b>61.965</b>  | <b>72.332</b>  | <b>80.063</b>  | <b>85.456</b>  |
| <b>Assistência Social: despesas do MDS</b>        | <b>3.425</b>   | <b>4.033</b>   | <b>5.669</b>   | <b>6.224</b>   |
| <b>Previdência Social: despesas do MPS</b>        | <b>6.482</b>   | <b>6.767</b>   | <b>7.171</b>   | <b>7.179</b>   |
| <b>Outras ações da seguridade social</b>          | <b>7.260</b>   | <b>7.552</b>   | <b>9.824</b>   | <b>11.972</b>  |
| <b>Benefícios do FAT</b>                          | <b>29.204</b>  | <b>34.173</b>  | <b>39.950</b>  | <b>46.561</b>  |
| <b>Outras ações do FAT</b>                        | <b>551</b>     | <b>565</b>     | <b>541</b>     | <b>505</b>     |
| <b>RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>             | <b>55.085</b>  | <b>76.080</b>  | <b>83.301</b>  | <b>78.169</b>  |

R\$ milhões

Do exposto no Tópico 3: Estrutura de Financiamento, conclui-se que os modelos de financiamento estudados não diferem significativamente do modelo brasileiro, assim como as formas de se gerenciar os sistemas previdenciários nacionais.

### 3.4 – Tópico 4: Sustentabilidade financeira e atuarial

A quarta questão trata da análise da sustentabilidade financeira e atuarial dos sistemas nacionais de Previdência Social. Ao perito externo, subdividiu-se a questão em seis questões e, a essas questões, somaram-se três questões direcionadas ao perito local.

Anualmente, os reajustes dos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social são definidos na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) que, para 2015, a exemplo dos anos anteriores, definiu, em seu projeto de lei (PLDO 2015) que 'os benefícios são reajustados conforme a variação da inflação, com exceção dos benefícios equivalentes ao piso previdenciário, que variam de acordo com o ajuste do salário mínimo'.

Dessa forma, nota-se a influência de dois fatores nos gastos previdenciários do regime geral: a inflação e o ajuste do salário mínimo (que tem buscado utilizar a fórmula de ajuste da soma da inflação com o crescimento do Produto Interno Bruto).

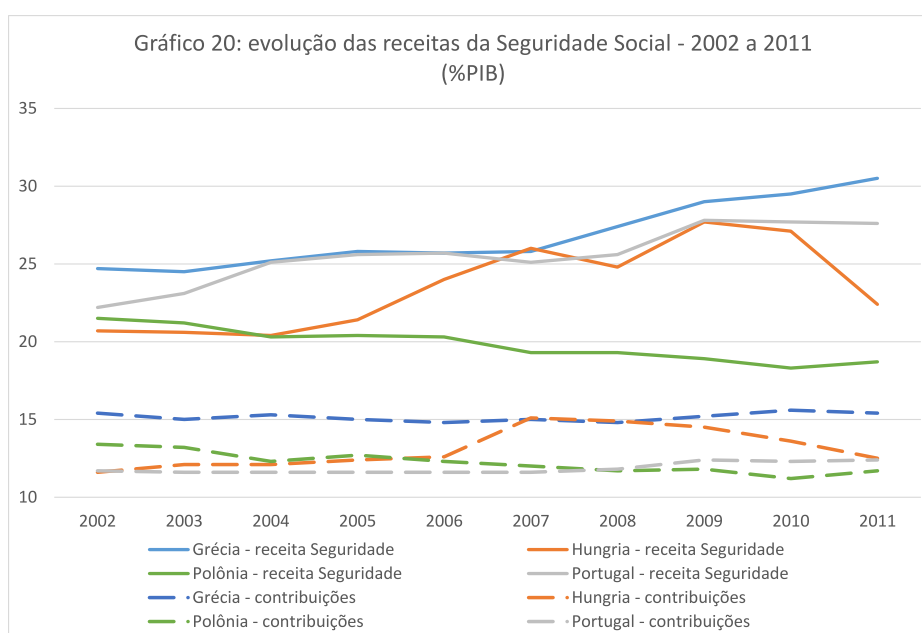
Nos quatro países, a inflação também é levada em consideração nos ajustes das aposentadorias por idade, sendo que, em alguns países, outros fatores são considerados, tais como o crescimento do PIB, o crescimento dos salários reais ou índices de referência sociais. Os peritos destacam que,



mesmo em países com regramento específico estabelecido, essas regras podem ser suspensas, como ocorreu em Portugal em 2013, que congelou todos os benefícios, com exceção daqueles em valor mínimo.

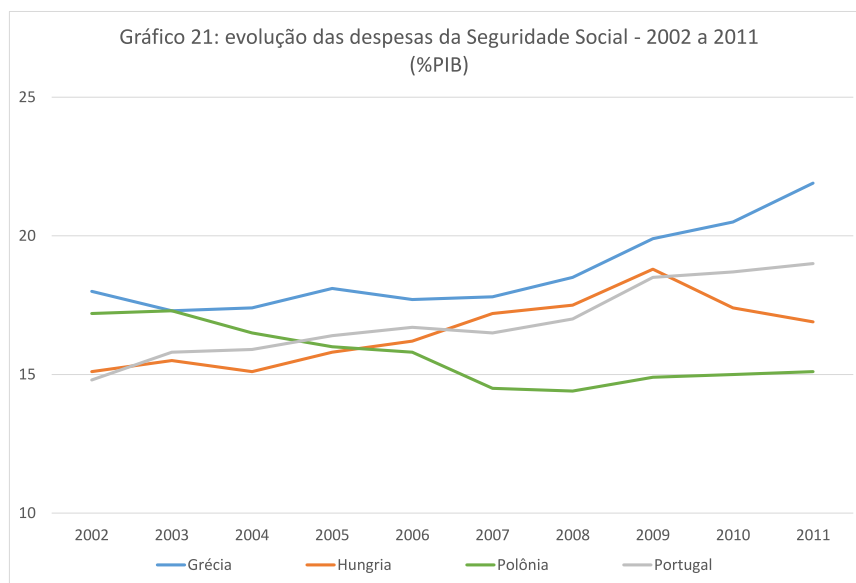
Como regra geral, os benefícios dos países estudados possuem variáveis relacionadas ao tempo de contribuição, valor acumulado (real ou notional) e, até, aspectos atuariais. Tais condições, segundo o perito local, podem subsidiar futura reforma no modelo brasileiro, de forma a considerar, nos benefícios em geral – e não somente nas aposentadorias –, as variáveis apresentadas.

Ao se analisar a composição das receitas previdenciárias, nota-se que os quatro países possuem grande participação de receitas de contribuições dos participantes no total das receitas dos sistemas de Seguridade Social. As receitas dos sistemas nacionais e das contribuições podem ser visualizadas no Gráfico 20.



Do gráfico de evolução das receitas da Seguridade Social dos quatro países analisados, extrai-se que, nos últimos dez anos, houve grande variação na composição das receitas totais (em linhas contínuas), mas pouco desse impacto foi diretamente transferido às contribuições dos participantes (linhas tracejadas). Na Grécia, por exemplo, a receita total passou de 25% do PIB a pouco mais de 30% em um crescimento constante, enquanto as contribuições mantiveram-se no patamar de 15% do PIB. A situação mais estável, nos quatro países, foi detectada na Polônia, que apresentou, durante todo o período, participação das contribuições em 61% a 63% nas receitas totais, havendo inclusive tendência de redução nos gastos de Seguridade Social, que passaram de 21,5% a 18,7% do PIB.

Pela ótica da despesa da Seguridade Social, deve-se destacar que o **Eurostat** considera os gastos com Saúde como parte da Seguridade Social (como no Brasil), mesmo havendo financiamento direto através de tributos, em muitos deles. Os gastos com Aposentadorias por idade, Pensões por Morte, Aposentadorias por Invalidez, Benefícios para Desempregados, Benefícios para Família ou Crianças e Garantias Mínimas de Renda podem ser visualizados no Gráfico 21.

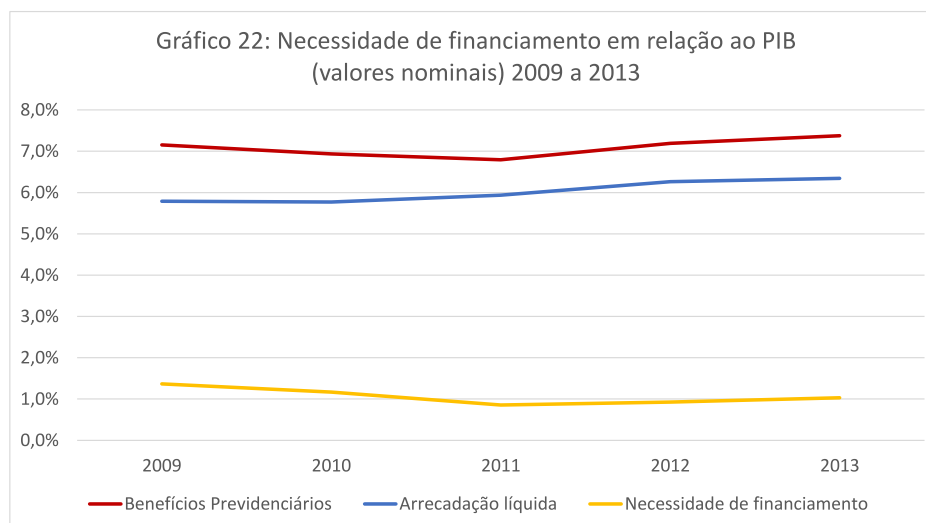


As informações de receitas e despesas sociais, para os anos de 2009 a 2011, estão consolidadas na Tabela 27, onde se apresentam as receitas de contribuições sociais, as receitas totais, as despesas com Assistência e Previdência Sociais, o Resultado 1 (diferença entre as receitas totais e as despesas com Assistência e Previdência Sociais), as despesas com Saúde e o Resultado da Seguridade Social. Nota-se que em Portugal, nos últimos três anos, há capacidade de financiamento suficiente para o sistema, enquanto a Polônia tem apresentado dificuldade, chegando a registrar um déficit de 0,5% do PIB em 2010.

Tabela 27: resultado social 2009 a 2011 (% do PIB)

| 2009     |               |                     |                       |             |                |                      |
|----------|---------------|---------------------|-----------------------|-------------|----------------|----------------------|
|          | Contribuições | Receitas Seguridade | Despesas Assist+Previ | Resultado 1 | Despesas Saúde | Resultado Seguridade |
| Grécia   | 15,2          | 29,0                | 19,9                  | 9,1         | 7,5            | 1,6                  |
| Hungria  | 14,5          | 27,7                | 18,8                  | 8,9         | 5,1            | 3,8                  |
| Polônia  | 11,8          | 18,9                | 14,9                  | 4,0         | 3,9            | 0,1                  |
| Portugal | 12,4          | 27,8                | 18,5                  | 9,3         | 7,0            | 2,3                  |
| 2010     |               |                     |                       |             |                |                      |
|          | Contribuições | Receitas Seguridade | Despesas Assist+Previ | Resultado 1 | Despesas Saúde | Resultado Seguridade |
| Grécia   | 15,6          | 29,5                | 20,5                  | 9,0         | 7,7            | 1,3                  |
| Hungria  | 13,6          | 27,1                | 17,4                  | 9,7         | 5,2            | 4,5                  |
| Polônia  | 11,2          | 18,3                | 15,0                  | 3,3         | 3,8            | -0,5                 |
| Portugal | 12,3          | 27,7                | 18,7                  | 9,0         | 6,7            | 2,3                  |
| 2011     |               |                     |                       |             |                |                      |
|          | Contribuições | Receitas Seguridade | Despesas Assist+Previ | Resultado 1 | Despesas Saúde | Resultado Seguridade |
| Grécia   | 15,4          | 30,5                | 21,9                  | 8,6         | 7,0            | 1,6                  |
| Hungria  | 12,5          | 22,4                | 16,9                  | 5,5         | 5,9            | -0,4                 |
| Polônia  | 11,7          | 18,7                | 15,1                  | 3,6         | 3,6            | 0,0                  |
| Portugal | 12,4          | 27,6                | 19,0                  | 8,6         | 6,0            | 2,6                  |

Para o caso brasileiro, o Gráfico 22 ilustra o comportamento das arrecadações, dos pagamentos de benefícios e da necessidade de financiamento do RGPS. Nota-se que, apesar do nível de gastos estar em patamar inferior aos dos quatro países analisados (no Brasil o percentual não chega a 8% do PIB, enquanto nos países europeus gasta-se entre 11% e 15%, conforme já ilustrado nas Tabelas 23 e 25), há constante necessidade de financiamento, na ordem de 1% do PIB brasileiro.



Registra-se, novamente, que há divergência na literatura previdenciária na análise da sustentabilidade do sistema previdenciário. Há especialistas que sugerem a utilização do resultado da Seguridade Social, como o **Eurostat** realiza (Gráficos 20 e 21 e Tabela 27), enquanto outros defendem o estudo das receitas e despesas estritamente previdenciárias (Gráfico 22).

A OCDE apresenta, em sua publicação **Pensions at a glance**, informações individualizadas dos países que a compõem, além de outras economias monitoradas, como é o caso da brasileira. As variáveis analisadas são as seguintes:

- ✓ Renda média dos trabalhadores do País (em moeda nacional e em dólares);
- ✓ Renda média dos trabalhadores da OCDE (em moeda nacional e em dólares);
- ✓ Percentual das despesas previdenciárias em função do PIB;
- ✓ Expectativa de vida ao nascer (do país estudado e da OCDE);
- ✓ Expectativa de vida aos 65 anos (do país estudado e da OCDE);
- ✓ Percentual da população com mais de 65 anos em função da população economicamente ativa (do país estudado e da OCDE).

Enquanto as informações relacionadas ao envelhecimento da população foram ilustradas nos Gráficos 18 e 19 do Tópico 2, no presente tópico ilustra-se a comparação do percentual das despesas previdenciárias, em função do PIB, entre o Brasil e os Estados-membro da OCDE.

O valor de 7,4% do PIB, do Regime Geral de Previdência Social brasileiro, aproxima-se da média da OCDE (7,8%), mas afasta-se de países do grupo mais comparáveis ao Brasil, seja em grau de desenvolvimento, seja na composição etária de sua população (México, 1,7%; Chile, 3,6%; China, 3,0%; Coreia do Sul, 2,1%). Os níveis de gastos do Brasil aproximam-se aos gastos da Turquia (6,8%) – país mais comparável ao Brasil em termos de percentual de idosos na população e gastos percentuais em Previdência –, Estados Unidos (6,8%), Eslováquia (7,0%), Luxemburgo (7,7%), Estônia (7,9%) e Suécia (8,2%).

Quanto à contabilização dos sistemas previdenciários europeus, os peritos destacam que apenas a Polônia utiliza um sistema de capitalização notional, o que exige a manutenção de informações detalhadas sobre as reservas potencialmente construídas individualmente pelos participantes. Os demais países, assim como o Brasil, utilizam o critério de Benefício Definido (BD), muito embora, na quantificação de renda mensal, existam parâmetros relacionados ao tempo de contribuição e expectativa de vida.



*O perito local destaca, ainda, que as informações relacionadas às receitas e despesas dos sistemas possuem contabilização própria e permitem imediata e clara identificação de eventuais déficits ou superávits. De modo geral, esses sistemas têm buscado, nos últimos anos, adequações que permitam maior viabilidade financeira e atuarial.*

*Segundo o perito local, baseando-se nas informações trazidas pelo perito externo, infere-se que eventuais isenções de contribuições limitam-se a casos particulares, especialmente voltados a pessoas engajadas em cuidados com a prole ou no desemprego, sem haver ajuste específico nas contas previdenciárias.*

*Cada Estado-membro da União Europeia mantém sua soberania quanto à escolha de suas políticas de Previdência Social e seu respectivo sistema de controle e monitoramento. Destaca-se, contudo, que há uma crescente preocupação quanto ao controle das finanças envolvendo a proteção social.*

*Embora a regra seja a autonomia nacional, controles do Comitê de Proteção Social da União Europeia e a conscientização dos Estados-membros têm propiciado reformas visando o equilíbrio dos sistemas nacionais a longo prazo, conforme observado pelo perito local. Alguns países utilizam-se, para tanto, de estímulos a sistemas privados complementares de Previdência ou a adequações dos trabalhadores e do mercado de trabalho para a inclusão de pessoas de idade avançada.*

*O perito local destaca, porém, que o sistema brasileiro aplica regras que vão de encontro aos objetivos perseguidos pelos sistemas europeus: estimula-se o retiro precoce, via aposentadoria por tempo de contribuição, e inexistente qualquer estímulo ou adequação ao mercado de trabalho para a absorção de trabalhadores idosos.*

*Os casos da Polônia e Hungria, por exemplo, indicam que algumas mudanças estruturais do sistema previdenciário podem impactar diretamente a forma de controle adotada: ao alocar parte das receitas da Seguridade Social em um sistema privado de aposentadorias, os problemas financeiros de longo prazo da repartição simples tornam-se pontos de atuação urgente. Essa pressão por resolução de gargalos sistêmicos contribui para o aumento do monitoramento financeiro do sistema, à medida que a pressão sobre as transferências governamentais aumenta.*

*Já em Portugal e na Grécia, o maior efeito no controle dos gastos previdenciários se deu pelos efeitos da crise econômica. Para serem elegíveis aos programas de ajustes econômicos, esses países sofreram substanciais reformas previdenciárias, o que trouxe à tona discussões sobre a qualidade e necessidade das projeções atuariais desses sistemas.*

*Apesar da intervenção direta da União Europeia ser rara (apenas nos casos de programas de ajuste financeiro), ela tem se utilizado do Método Aberto de Coordenação (OMC) para orientar as políticas previdenciárias dos Estados-membro. Os trabalhos nessa área estão a cargo do Comitê de Proteção Social (**Social Protection Committee – SPC**), que monitora as condições sociais na UE, estuda temas como Inclusão Social, Saúde e Aposentadorias, promove discussões e coordena intercâmbios entre governos nacionais e a Comissão.*

*Nesse contexto, em fevereiro de 2012, a Comissão Europeia produziu um relatório chamado **White Paper on Pensions**, onde discute a adequação, segurança e sustentabilidade das aposentadorias europeias. Desse trabalho, o perito externo destaca as seguintes propostas:*

- ✓ *Criar **melhores oportunidades para trabalhadores idosos**, ao estimular a adaptação dos locais de trabalho e das práticas de mercado e ao utilizar o Fundo Social Europeu (**European Social Fund**) para estimular o mercado de trabalho dos idosos;*
- ✓ *Desenvolver **esquemas privados de aposentadoria complementar**, ao encorajar parceiros sociais a desenvolver esses esquemas e aos Estados-membro a estimular via tributos ou outros incentivos;*
- ✓ *Aumentar a **segurança dos esquemas de aposentadoria complementar**, incluindo a revisão das diretivas dos Institutos de Provisão para Aposentadorias Profissionais*



*(Institutions for Occupational Retirement Provision – IORP) e o fornecimento de informações mais detalhadas aos consumidores;*

- ✓ *Tornar **esquemas de aposentadoria complementar compatíveis com a mobilidade**, protegendo o direito dos trabalhadores e promovendo a rastreabilidade desses serviços por toda a UE;*
- ✓ *Encorajar Estados-membro a **promover vidas laborativas mais longevas**, ao relacionar idade de aposentadoria com expectativa de vida, restringindo aposentadorias precoces e eliminando a diferenciação por gênero; e*
- ✓ *Continuar a monitorar a **adequação, sustentabilidade e segurança das aposentadorias**, apoiando as reformas previdenciárias dos Estados-membro.*

Desde 2001, a Comissão Europeia e os Estados-membro preparam relatórios, a cada dois anos, onde analisam o envelhecimento das populações europeias (**Ageing Report**). Esses estudos baseiam-se em metodologias, definições e premissas previamente acordadas entre os participantes, e buscam analisar os impactos econômicos e orçamentários que o envelhecimento populacional exerce em cada país. Verificam-se, ainda, as projeções de gastos em Previdência, Saúde; Cuidados de Longa Duração (doenças crônicas e deficiências, do inglês **Long-term care**), Desemprego e Educação para os próximos cinquenta anos.

Em 2001, definiram-se, também, os três objetivos das políticas previdenciárias, a saber:

1. **Adequação:** rendimentos de aposentadoria adequados para todos e acesso a aposentadorias que permitam às pessoas a manutenção, em um grau razoável, de seu padrão de vida após a aposentadoria, no espírito da solidariedade e justiça entre as gerações;
2. **Sustentabilidade:** a sustentabilidade financeira dos esquemas públicos e privados de aposentadoria, considerando as pressões do envelhecimento populacional nas finanças públicas e no contexto das três vertentes da estratégia previdenciária: apoiar vidas laborais mais longevas e ativas; equilibrar contribuições e benefícios de forma socialmente equilibrada e justa; e promover a acessibilidade e segurança de esquemas privados de aposentadoria; e
3. **Modernização:** sistemas transparentes, adaptados às necessidades e aspirações de homens e mulheres, e às mudanças estruturais e demográficas das sociedades modernas, garantindo, ainda, que as pessoas tenham informação suficiente para planejar sua aposentadoria e que as reformas sejam conduzidas com base no mais amplo consenso.

Esses objetivos são divididos em indicadores monitorados anualmente pelo **Eurostat** ([epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/social\\_protection\\_social\\_inclusion/indicators/pension](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/social_protection_social_inclusion/indicators/pension)). Os indicadores primários são indicados a seguir (há indicadores secundários para cada objetivo, que não serão tratados no presente trabalho):

1. **Adequação:**
  1. População idosa em risco de pobreza: proporção de pessoas com 65 anos ou mais com rendimento inferior a 60% do rendimento mediano disponível em termos equivalentes;
  2. Renda mediana da população idosa: percentual do rendimento mediano das pessoas com 65 anos ou mais, comparado com pessoas com até 64 anos;
  3. Taxa de reposição agregada: mediana das aposentadorias da faixa etária de 65 a 74 anos, comparada à mediana dos rendimentos individuais da faixa de 50 a 59 anos, excluídos outros benefícios sociais;
  4. Mudança projetada da taxa teórica de reposição para os próximos 40 anos: mudança no nível de rendimento teórico que um trabalhador hipotético sofreria



*ao se aposentar, em comparação com o último ano trabalhado (indicador em construção);*

2. *Sustentabilidade:*

1. *Gastos previdenciários totais (% PIB): gastos com aposentadorias por invalidez, aposentadorias precoces por redução na capacidade laboral, aposentadorias por idade, aposentadorias adiantadas, aposentadorias parciais, pensões por morte e aposentadorias precoces por razões de mercado de trabalho;*
2. *Nível de emprego da faixa etária de 55 a 64 anos: proporção de pessoas empregadas em razão do total da faixa etária;*
3. *Idade de saída efetiva do mercado de trabalho: média da idade de saída do mercado de trabalho, baseada em modelo probabilístico considerando as mudanças relativas das taxas de atividade de um ano ao seguinte, em determinado grupo etário;*
4. *Gastos previdenciários projetados para os próximos 50 anos (% PIB): projeção dos gastos previdenciários em um ponto 50 anos no futuro (indicador em construção);*

3. *Modernização:*

1. *Risco de pobreza por gênero: diferença entre gêneros no risco de pobreza de pessoas com 65 anos ou mais;*
2. *Rendimento de idosos por gênero: diferença entre gêneros na renda relativa mediana de idosos;*
3. *Taxa de reposição agregada por gênero: diferença entre gêneros na taxa.*

*Esses indicadores, inicialmente aplicados apenas a países específicos, hoje são acompanhados para toda a UE, incentivando uma análise comparativa entre os países, de forma a salientar as piores performances e auxiliar tais países com recomendações específicas.*

*Sobre a interferência do Judiciários dos países europeus (ou supranacional) ou de outras instituições na concessão de aposentadorias, os peritos destacam que essas interferências não são lineares e dependem de aspectos jurídicos, políticos e culturais. De qualquer forma, elas não alcançam a mesma amplitude do caso brasileiro, que possui parte da Justiça Federal dedicada a esse tema.*

*Especial atenção se dá à atuação da Corte Europeia de Justiça – que interveio em casos de Direitos Humanos, discriminação de gênero nas políticas previdenciárias ou em questões de coordenação da Seguridade Social, determinando quando havia cortes de aposentadorias de trabalhadores que contribuíram em país diverso ao da aposentadoria – e à Corte Europeia de Direitos Humanos, que admite discussões previdenciárias, frequentemente referendando o tema com base do direito à propriedade.*

*Cita o perito local que a admissão de direitos previdenciários como uma propriedade do segurado foi inicialmente rechaçada pela Corte, em 1960, mas posteriormente admitida, em 1971, partindo-se da premissa que, ao verter contribuições ao sistema protetivo, há um direito à parcela do fundo previdenciário, que pode ser afetado de acordo com como venha a ser gerido, embora, nesse primeiro caso concreto, a pretensão tenha sido indeferida devido ao caráter solidário do sistema de proteção social. Uma aceitação mais ampla deste preceito, em matéria previdenciária, somente veio em 1994. Também não é incomum encontrar-se lides previdenciárias como instrumento de garantia da liberdade real e, portanto, dotada das mesmas prerrogativas de defesa que os direitos civis.*

*Outro ponto levantado é que a Corte Europeia já admitiu, expressamente, até a possibilidade redução de benefício já concedido, desde que visando, comprovadamente, estabelecer um sistema previdenciário eficiente e equilibrado. O balanço adequado entre justiça social e a economia do*



*Estado não seria alcançado se imposto ao segurado um ônus excessivo. Tais premissas podem subsidiar, em alguma medida, a conduta das Cortes brasileiras, de forma a explicitar a necessidade de adequação financeira e atuarial, preservando o sistema previdenciário para gerações futuras.*

*Do exposto no Tópico 4: Sustentabilidade financeira e atuarial, conclui-se que há grande preocupação, tanto nos países estudados, quanto no Brasil, com a evolução das receitas e despesas previdenciárias e da Seguridade Social. Há uma diferença de abordagem quanto à forma de controle e definição da saúde financeira dos sistemas previdenciários nacionais: enquanto no Brasil a maior preocupação das entidades envolvidas se dá no resultado previdenciário, ou seja, no déficit ou superávit resultante da soma de despesas e receitas previdenciárias; na Comissão Europeia, o controle busca identificar qual o nível de despesas que as nações dedicam à Previdência Social, bem como os resultados dos sistemas adotados (adequação), respeitando, assim, a soberania de cada Estado-membro.*

### 3.5 – Tópico 5: Contribuições parciais

*A quinta questão trata da contribuição parcial aos sistemas previdenciários, caso que inclui o fenômeno da informalidade. Ao perito externo, subdividiu-se a questão em três questões e, a essas questões, somaram-se três questões direcionadas ao perito local.*

*Como já foi explicado, os sistemas previdenciários nacionais são independentes e soberanos para ditar suas regras e formas de financiamento. No entanto, para viabilizar e estimular a liberdade de movimentação dos trabalhadores europeus, estabeleceram-se alguns princípios para guiar as regras de Seguridade Social interpaíses.*

- 1. Uma pessoa está coberta pela legislação de um país por vez e, portanto, só deve contribuir a um país. A decisão de qual legislação é aplicável é feita pelas instituições de Seguridade Social;*
- 2. Um trabalhador está sujeito aos mesmos direitos e obrigações que os nacionais do país de cobertura. Esse é o princípio da não-discriminação, ou do tratamento igualitário;*
- 3. Quando se solicita um benefício, os períodos prévios de seguro, trabalho ou residência em outros países devem ser levados em consideração; e*
- 4. Se alguém tem direito a um benefício em dinheiro em um país, geralmente ele permanece fazendo jus a esse direito independente de seu país de residência. Esse é o princípio da 'exportabilidade' (exportability).*

*As regras dos benefícios os dividem em dois grupos: benefícios de curto prazo e benefícios de longo prazo. Aos de curto prazo, como benefícios por doença ou desemprego, utiliza-se o princípio da 'integração', ou seja, apenas um benefício é concedido ao trabalhador, calculado de acordo com a legislação de apenas um Estado-membro.*

*Já os benefícios de longo prazo, como as Aposentadorias por Idade ou Invalidez e a Pensão por Morte, utilizam o método de aposentadorias parciais. Isso significa que a aposentadoria do trabalhador é calculada com base nos períodos de contribuição adquiridos nos Estados-membro onde ele foi empregado, resultando em responsabilidade conjunta de mais de um Estado para o pagamento da aposentadoria de um cidadão.*

*Nesse ponto, é interessante notar a semelhança com o sistema brasileiro de compensações financeiras que pode ser realizado entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios da União, dos estados e dos municípios.*

*O perito local aponta que o caso europeu possui abrangência e complexidade superior ao atual sistema do Mercosul, o qual, muito limitadamente, abrange as aposentadorias e a Pensão por Morte, não cobrindo benefícios por incapacidade, por exemplo.*



*Quanto aos regimes, geral e próprios, o perito local aponta que a regra do modelo brasileiro é a totalização do tempo de contribuição no último regime a que está vinculado o trabalhador, mediante averbação das contribuições realizadas frente aos demais regimes e consequente acerto financeiro entre eles (previsto na Lei 9.796/99).*

*Uma solução adequada seria, de forma semelhante à da União Europeia e à do Mercosul, a adoção de benefícios por totalização, de forma que cada regime arque com o pagamento proporcional do benefício devido, o que seria dificultado pela extensão territorial brasileira e pela complexidade dos sistemas. Outra forma seria unificação do regime protetivo, pondo fim, no âmbito previdenciário, ao regramento jurídico e administrativo diferenciado entre trabalhadores privados e servidores (RGPS e RPPSs, respectivamente).*

*Os países europeus estudados, bem como os demais participantes da União Europeia, organizam sua Previdência Social em nível nacional, não havendo comparabilidade total com o caso dos servidores públicos brasileiros.*

*A Comissão Europeia estima que, em 2012, a economia informal equivalia a 15% do total da economia da União Europeia. Nos quatro países estudados, as estimativas superam essa média, com a Grécia e Polónia liderando (24%), seguidas pela Hungria (23%) e por Portugal (19%). No Brasil, estima-se que a informalidade alcance 33% da população ocupada (IPEA, 2014).*

*As razões que justificam a informalidade, no entanto, diferem de país para país. Alguns casos explicam-se pelo grande número de empregados autônomos; outros pela grande proporção de setores pagos em dinheiro, como o turismo; enquanto alguns espelham democracias ainda jovens, que possuem baixa confiança nas instituições.*

*Assim como no Brasil, os países selecionados demandam, para a cobertura previdenciária, tempo mínimo de filiação e contribuição, resultando em aposentadorias mínimas ou a adesão a benefícios assistenciais.*

*Em alguns sistemas previdenciários europeus, há, contudo, a contabilização de períodos passados fora do mercado de trabalho por desemprego involuntário ou para cuidado de filhos, sob incentivo da Comissão Europeia. Uma das tendências em se permitir créditos previdenciários àqueles que se dedicam ao cuidado de crianças é a equiparação de mínimos etários feminino e masculino. Dessa forma, é reduzido o impacto do afastamento do mercado de trabalho de mulheres que decidam dedicar-se exclusivamente ao cuidado de seus filhos, ao mesmo tempo em que se assegura a isonomia entre gêneros.*

*Nesse tema, o perito local destaca que, em todos os países estudados, o Seguro Desemprego vincula-se ao sistema de proteção social, como forma de atender patamares mínimos de cobertura. Nesse aspecto, o modelo brasileiro poderia evoluir e inserir o desemprego involuntário como parte do sistema de Previdência Social, como desejaria a própria Constituição Federal de 1988.*

*Do exposto no Tópico 5: Contribuições parciais, conclui-se que, apesar de ser um fenômeno comum às realidades europeia e brasileira, a informalização do mercado de trabalho é mais relevante e material no mercado brasileiro, e que os sistemas de Previdência e Trabalho europeus ainda não identificaram mecanismos capazes de mitigar satisfatoriamente a influência da informalidade na adequação dos sistemas previdenciários nacionais.*

### 3.6 – Tópico 6: Reformas previdenciárias

*A sexta questão trata das recentes reformas previdenciárias por que passaram os países estudados. Ao perito externo, subdividiu-se a questão em duas questões e, a essas questões, somaram-se duas questões direcionadas ao perito local.*

*Os países europeus passaram por diferentes cenários sociais e políticos nas últimas décadas, o que influenciou diretamente na forma como conduzem suas políticas de Seguridade Social e de Previdência Social.*



*No caso dos países do Leste Europeu, por exemplo, as reformas previdenciárias iniciaram-se mais cedo que as reformas iniciadas pelos países mediterrâneos e movimentaram-se significativamente para sistemas com maior participação privada ou de gerenciamento de contas individuais. Esse movimento explica-se, em parte, pela generosidade dos sistemas de Seguridade Social empregados nesses países na era comunista e pela transição a um sistema de economia de mercado.*

*Apesar das semelhanças, Hungria e Polônia optaram por diferentes soluções: enquanto na Hungria se manteve um benefício relativamente generoso, por repartição simples, adicionado ao resultado das contas individuais; a Polônia utilizou mais fortemente a noção de benefícios de Contribuição Definida Nocial (NDC), possivelmente pelos números financeiros negativos do país entre 1990 e 2000, conforme destacado pelo perito externo.*

*Na Grécia, antes da crise da dívida soberana, apesar do alto crescimento dos gastos previdenciários, as reformas previdenciárias não obtiveram muito êxito, salvo mudanças pontuais em aposentadorias precoces e na harmonização do sistema (antes fragmentado).*

*Já as mudanças do sistema português, contemplaram grandes alterações, tais como o alinhamento das idades de homens e mulheres a 65 anos e os incentivos ao aumento do período laboral (reduzindo aposentadorias precoces e incentivando aposentadorias em idade mais avançada). Uma das razões citadas pelo perito externo para as reformas portuguesas terem sido mais amplas que as gregas foram os aumentos relativos dos gastos previdenciários dos dois países: enquanto Portugal viu seu gasto quase duplicar entre 1990 e 2003 (5,4% a 10,5% do PIB), a Grécia percebeu um aumento comparativamente menos expressivo (11,1% a 12,4% do PIB) no período.*

*Sobre esses pontos, o perito local aponta que há, nos quatro países, preferência pelo modelo estatal básico, conjugado com modelos privados de cobertura, como coadjuvantes. Especialmente após 2008, as reformas foram priorizadas, gerando fortes encargos para a geração atual, nem sempre de forma razoável na transição, como na Polônia, que apresenta já bons resultados nas contas previdenciárias, mas à custa de forte retração da reposição dos benefícios.*

*Opina, ainda, que, para o Brasil, a manutenção de um modelo estatal prioritariamente financiado no sistema de repartição simples (PAYG), mas, simultaneamente, fundado em prestações nocionais de acordo com as variáveis econômicas e demográficas pode conjugar, em boa medida, a necessidade de ajustes do sistema com a responsabilização individual pela formação de reservas previdenciárias, ainda que fictícias. Dessa forma, os riscos dos modelos capitalizados puros, como aspectos macroeconômicos (inflação), variações demográficas e riscos políticos seriam minimizados ou evitados.*

*Apesar dos sistemas estudados terem caráter predominantemente de repartição simples, o perito local destaca que a experiência internacional aponta para outras opções viáveis, como o caso do Canadá, que utiliza a sistemática de financiamento misto e partiu de sistema previdenciário semelhante ao brasileiro.*

*Outro ponto levantado foi que a combinação de diferentes pilares de atuação garantiria cobertura inicial universal – de forma a garantir condições mínimas de vida digna –, bem como a manutenção do bem estar – com a adoção de pilar complementar de contribuição. Essa opção, no entanto, traz consigo aumento em alguns riscos, pois regimes capitalizados demandariam forte autonomia frente ao poder político, de forma a não serem utilizados como forma adicional de financiamento de déficits públicos.*

*Ainda sobre o financiamento do sistema, o perito local aponta que se deve pensar em alguma alternativa ao modelo atual. Uma possível solução seria a extinção das contribuições sociais, com financiamento único com base em impostos.*

*Esse modelo adotaria dois pilares públicos e compulsórios. Um primeiro pilar de cobertura universal, garantidor de prestações mínimas de sobrevivência a qualquer pessoa dentro dos*



parâmetros estabelecidos em lei (conjugando a vulnerabilidade da população coberta com os recursos disponíveis), e custeada por impostos arrecadados pelas bases atualmente previstas na Constituição brasileira.

Um segundo pilar poderia ser custeado por um adicional de imposto de renda, arrecadado individualmente, em substituição à atual contribuição previdenciária dos segurados da Previdência Social. Haveria, nesse caso, tripla vantagem: tratamento idêntico a todas as pessoas, que prestariam contas de sua previdência ao órgão estatal controlador, simplificação do modelo fiscal vigente e, por fim, estímulo à prestação de contas verdadeira ao Fisco, tendo em vista os reflexos previdenciários evidentes. Esse segundo pilar complementaria a prestação do pilar inicial, superando o pagamento mínimo, assegurando melhor grau de bem-estar.

Do exposto no Tópico 6: Reformas previdenciárias, conclui-se que a União Europeia, por se tratar de conjunto heterogêneo de países, com diferentes perfis demográficos, econômicos e sociais, pode servir de inspiração ao planejamento de políticas públicas previdenciárias.

### 3.7 – Tópico 7: Adoção de indicadores para avaliação de políticas previdenciárias

A sétima questão resultou de pontos levantados após a primeira versão entregue pelo perito externo. Os pontos discutidos foram condensados em duas questões.

O Tópico 7 aproveita parte da experiência do perito externo em comparar sistemas internacionais de Previdência Social, principal objeto do presente Levantamento de Auditoria. Para os países da OCDE, o perito explicou que a instituição mantém Grupo de Trabalho para discussão e coleta de dados relacionados ao mercado de trabalho, emprego e assuntos sociais (**Directorate for Employment, Labour and Social Affairs**), destacando, porém, que a atuação da OCDE não possui competência e foco equivalentes aos do OMC da UE.

Especificamente quanto aos indicadores de Previdência Social, a OCDE divide o tema em 5 áreas: Direito à Aposentadoria (**Pension entitlements**); Renda de idosos e pobreza (**Incomes and poverty of older people**); Sistemas de financiamento de Aposentadoria (**Finances of retirement-income systems**); Contexto demográfico e econômico (**Demographic and economic context**); e Reservas para aposentadorias públicas e privadas (**Private pensions and public pension reserves**).

Os 28 indicadores acompanhados dividem-se nos 5 temas citados da seguinte forma ([www.oecd.org/els/public-pensions/indicators.htm](http://www.oecd.org/els/public-pensions/indicators.htm)):

- **Direito à Aposentadoria:**
  - Taxa de reposição bruta;
  - Taxa de reposição bruta – esquemas públicos e privados;
  - Tratamento tarifário de aposentados e trabalhadores;
  - Taxa de reposição líquida;
  - Taxa de reposição líquida – esquemas públicos e privados;
  - Risco de investimentos e aposentadorias privadas;
  - Riqueza bruta previdenciária;
  - Riqueza líquida previdenciária;
  - Mudanças nas riquezas previdenciárias;
  - Progressividade no cálculo de benefícios previdenciários;
  - Relação entre aposentadorias e rendimentos;
  - Médias ponderadas: riqueza previdenciária e níveis de aposentadoria;
  - Composição das aposentadorias;
- **Renda de idosos e pobreza:**



- Renda de idosos;
- Pobreza entre idosos;
- Sistema de financiamento de aposentadoria:
  - Contribuições;
  - Gasto previdenciário público;
  - Gasto com benefícios previdenciários: públicos e privados;
- Contexto demográfico e econômico:
  - Taxa de Fecundidade;
  - Expectativa de vida;
  - Razão de dependência – idosos;
  - Rendimentos: médias e distribuição;
- Reservas para aposentadorias públicas e privadas:
  - Taxa de cobertura da previdência privada;
  - Ativos em fundos de previdência e fundos de reservas da previdência pública;
  - Ativos alocados a fundos de previdência/Fundos de reservas da previdência pública (informações segregadas);
  - Performance dos investimentos de fundos de previdência/Fundos de reserva da previdência pública (informações segregadas);
  - Custos operacionais de fundos de previdência/tarifas;
  - Taxas de **funding** de planos de Benefícios Definidos.

Alguns dos indicadores acompanhados pela OCDE abordam temas tratados no presente relatório, como os indicadores do Direito à Aposentadoria, do Sistema de financiamento de Aposentadoria e do Contexto demográfico e econômico.

O indicador de 'Progressividade no cálculo de benefícios previdenciários', por exemplo, foi desenhado de forma a identificar o relacionamento entre os rendimentos de aposentadoria e os rendimentos durante a idade laboral. Os resultados variam de 100, para esquemas **Pure-basic** (que pagariam o mesmo benefício não importando o histórico dos rendimentos e outras fontes de renda do trabalhador), como a Irlanda e a Nova Zelândia; a 0, para esquemas **Pure-insurance** (que buscam pagar a mesma taxa de reposição para todos os trabalhadores que se aposentam), como a Hungria, Indonésia e Arábia Saudita (estes dois são países não membros da OCDE).

Na publicação da OCDE **Pensions at a glance**, apenas dois países apresentaram números negativos (que indicariam que o sistema, como um todo, é regressivo): o Brasil e a Suécia. A média do índice para os países da OCDE foi de 39,2 em 2013, enquanto para os países da União Europeia foi de 29,1. Argentina, México e Chile (os outros países sul-americanos acompanhados) apresentaram índices de 26,4; 47,4; e 27,9.

Em termos de contribuições, o Brasil é identificado como o terceiro país com maior nível percentual de contribuição em 2012, com 31% (11% do empregado e 20% do empregador). Acima estariam apenas a Hungria (34%) e a Itália (33%). A média da OCDE para o indicador foi de 19%, enquanto a da UE foi de 23%.

Para os gastos com Aposentadorias por Idade e Pensões por Morte, a OCDE não explicita os números brasileiros, mas aponta a média do bloco como de 7,8% em 2009, com 27% deste total gasto diretamente pelos governos. Os números brasileiros, para o RGPS, foram apresentados no Tópico 2, e equivalem a 1,6% do PIB para cada espécie, totalizando 3,2%, valor em patamar próximo ao de países da OCDE como a Austrália (3,5%), o Chile (3,6%) e o Canadá (4,5%).



Dentre os demais indicadores, o perito externo destaca a 'Taxa de reposição bruta' brasileira, indicador que apontou a semelhança da generosidade das aposentadorias brasileiras com as europeias para os trabalhadores que recebam valores médios de salários e que tenham contribuído em toda sua idade laboral. Destaca, no entanto, que essa semelhança cessa aos casos de salários maiores ou menores que a média, quando o sistema brasileiro se torna menos generoso àqueles que recebem abaixo da média e mais generoso aos que recebem acima da média, conforme pode ser visualizado na Tabela 28.

Tabela 28: Taxa bruta de reposição - OCDE 2013

|                          | Mediana | 0,5*Média | Média | 1,5*Média |
|--------------------------|---------|-----------|-------|-----------|
| <i>Grécia</i>            | 64,0    | 75,4      | 53,9  | 46,7      |
| <i>Hungria</i>           | 73,6    | 73,6      | 73,6  | 73,6      |
| <i>Polónia</i>           | 48,8    | 49,3      | 48,8  | 48,8      |
| <i>Portugal</i>          | 55,0    | 67,5      | 54,7  | 54,1      |
|                          |         |           |       |           |
| <b>OCDE - homens</b>     | 57,9    | 71,0      | 54,4  | 48,4      |
| <b>OCDE - mulheres</b>   | 57,2    | 70,3      | 53,7  | 47,7      |
|                          |         |           |       |           |
| <b>Brasil - homens</b>   | 57,5    | 55,4      | 57,5  | 61,7      |
| <b>Brasil - mulheres</b> | 52,3    | 50,3      | 52,3  | 56,1      |
|                          |         |           |       |           |
| <b>UE - homens</b>       | 60,0    | 69,6      | 58,0  | 53,3      |
| <b>UE - mulheres</b>     | 59,7    | 69,3      | 57,7  | 53,1      |

O trabalho do perito externo finaliza com uma análise crítica de quais os principais pontos em que o sistema de controle e monitoramento da Comissão Europeia poderia inspirar o Brasil e quais pontos que, no contexto europeu, ainda precisariam de melhorias.

Uma das maiores inovações identificadas por ele foi o Método Aberto de Coordenação (OMC), que permitiu à União Europeia o desenvolvimento de uma nova forma de lidar com o desenvolvimento das políticas públicas dos Países membros. A ruptura se deu ao passar de um relacionamento de alterações legislativas baseadas em tratados (forma rígida e burocrática) a um sistema em que a competência de se aprimorar a Governança do ente permanece com o Estado, mas os demais a influenciam de uma forma mais sutil.

O método agregaria, portanto, dois elementos: cognitivo, com a ênfase em se criar oportunidades para que os Estados estivessem cientes do que acontecia nos territórios vizinhos e que pudessem aprender com essas outras experiências; e normativo, uma vez que se acordavam objetivos e indicadores comuns, implementando a chamada 'pressão dos pares'.

Há, no entanto, críticas a como o OMC deveria ser implementado. Partidários de uma maior federalização da União Europeia o criticam por suas decisões não serem vinculantes e pelo baixo impacto direto nas políticas nacionais e da Comissão Europeia; enquanto partidários de uma maior soberania nacional dos países europeus creem que o método cria uma harmonização às escondidas, expandindo o papel da Comissão Europeia sobre áreas de crucial interesse e competência dos parlamentos nacionais.

De qualquer maneira, o perito externo destaca o sucesso da aplicação do OMC, uma vez que se conseguiu desenvolver uma série de indicadores e estatísticas em uma área complexa e heterogênea, como a Previdência Social. Uma das razões desse sucesso, segundo o perito, é o uso de indicadores de resultado, ao invés de indicadores de insumos. Não se analisa, por exemplo, o nível de generosidade de determinado país, mas sim os indicadores de pobreza e desigualdade. Seria, em sua opinião, mais fácil concordar quanto a objetivos a serem atingidos do que às formas em que eles seriam alcançados.

Uma crítica levantada à história do OMC é a falta de sinergia dos processos burocráticos. Inicialmente, as políticas previdenciárias e as políticas de emprego eram vistas como independentes. Por um lado, alterações previdenciárias para aumentar os requisitos etários ou para estimular



maiores períodos contributivos devem ser ajustados por políticas de emprego, de forma a não aumentar a pobreza ou a desigualdade. Já pelo viés do trabalho, políticas ativas de emprego, quando não envolvem políticas previdenciárias, podem estimular as pessoas a não trabalhar.

Outro conflito decorrente dessa falta de sinergia é a escolha entre adequação e sustentabilidade. Dada a crescente união econômica e monetária por que passou a UE, surgiu a necessidade de se aumentar, também, a integração fiscal. As diretorias de assuntos econômicos e financeiros da Comissão Europeia focaram, então, nos gastos previdenciários, principal item dos gastos públicos de muitos países. A diretoria de assuntos sociais e de emprego, no entanto, desaprovou o viés utilizado no primeiro **Ageing Report** e auxiliou na criação de um relatório conjunto entre os dois grupos, de forma a estabelecer critérios de adequação e modernização dos sistemas previdenciários.

A partir de então, o OMC tem utilizado a premissa de que sustentabilidade e adequação não são objetivos conflitantes, mas dois lados de uma mesma moeda: um sistema inadequado criará pressão política para sua expansão, enquanto um sistema insustentável resultará em mudanças **ad-hoc** e tempestivas com impactos sociais negativos (aumentando a inadequação do sistema).

Uma das críticas trazidas pelo perito externo, nesse tema, é a ausência de projeções quanto aos indicadores de adequação. Apesar de se projetarem os gastos previdenciários, não há projeções para pobreza entre idosos e taxas de reposição. A Comissão Europeia conta apenas com projeções da taxa teórica de reposição (com as regras atuais, essa taxa seria a reposição que alguém que contribuísse quarenta anos iria receber).

Em suma, o perito externo traz que, para haver um sistema de monitoramento efetivo, em políticas previdenciárias, é necessário que se desenvolva:

- a) Objetivos claros para o sistema previdenciário;
- b) Indicadores que foquem resultados, correntes e projetados;
- c) Modo transparente para avaliação de progresso (por meio de metas quantificáveis, para maior **accountability**);
- d) Fóruns para constante discussão dos indicadores e avaliação de progresso (ambientes técnicos, mas que contemplem os diferentes **stakeholders**); e
- e) Acordo claro de Governança, que defina a natureza das recomendações resultantes e que tenha impacto nas decisões relacionadas às políticas previdenciárias.

Do exposto no Tópico 7: Adoção de indicadores para avaliação de políticas previdenciárias, conclui-se que o método utilizado pela Comissão Europeia para acompanhar os indicadores nacionais (Método Aberto de Cooperação) poderia ser replicado no Brasil, substituindo os atores internacionais (Estados-membro) por **stakeholders** nacionais (órgãos dos Poderes Legislativos e Executivos da União, estados e municípios, associações representantes de empregados, empregadores e aposentados, entre outros), de modo a aprimorar o controle social, transparência e Governança das políticas públicas previdenciárias.

#### 4 – Conclusão

Pelo exposto no presente Levantamento de Auditoria, nota-se a complexidade do tema em destaque: a sustentabilidade dos regimes brasileiros de Previdência Social. Buscou-se compará-lo a alguns sistemas de previdência estrangeiros, de forma a aprimorar a discussão da Previdência Social brasileira, permitindo que se busquem soluções de longo prazo aos problemas enfrentados por esses países nos últimos anos.

Nesse contexto, é essencial a conscientização dos formadores e aplicadores de políticas públicas quanto ao risco que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) corre ao não se abordarem temas



*como o envelhecimento populacional, a redução da taxa de fecundidade, o aumento da expectativa de vida, e os impactos que tais mudanças geram à saúde financeira do RGPS.*

*O trabalho buscou, por meio das análises de peritos externo e local, comparar a situação do Brasil, país ainda jovem e com pouco desenvolvimento econômico e social, com países mais velhos (em diferentes graus) e com desenvolvimento econômico e social semelhante, verificando quais as soluções e resultados adotados por esses países.*

*Essa experiência, por se inserir em um trabalho conjunto com os Diálogos Setoriais, permitiu, ainda, o intercâmbio de experiências com especialistas de Previdência Social, permitindo enriquecer o arcabouço ferramental da equipe do Tribunal.*

*Dessa forma, os dados e informações coletados no Levantamento, permitirão ao TCU aprimorar o debate das políticas públicas brasileiras, contextualizando-os com as evoluções por que o tema tem passado internacionalmente.*

#### *5 – Propostas de encaminhamento*

*Considerando as diferenças estruturais dos sistemas previdenciários europeus e brasileiro, bem como as características singulares do acordo realizado entre o Tribunal de Contas da União e os Diálogos Setoriais, propomos que o Tribunal de Contas da União:*

*Dê ciência ao Ministério da Previdência Social, ao Instituto Nacional do Seguro Social, às Presidências e Comissões temáticas de Previdência Social do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Casa Civil e aos Diálogos Setoriais das decisões que vierem a ser proferidas no âmbito do presente processo, acompanhadas da presente instrução e dos estudos produzidos pelos peritos local e externo, constantes das peças 23 e 24.*

*Arquive o atual processo”.*

*É o relatório.*



## VOTO

Trago à apreciação deste Plenário trabalho que considero de extrema relevância em face da atualidade do tema e do constante desafio nacional por um equilíbrio fiscal sustentável, provavelmente um dos mais interessantes que submeto a este Colegiado no presente ano. Trata-se de Levantamento de Auditoria que tem o objetivo de promover estudo comparativo entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários públicos de quatro países da União Europeia - Portugal, Grécia, Polônia e Hungria -, no que se refere à estrutura demográfica e econômica, benefícios, regras, financiamento, indicadores de saúde do sistema e de qualidade dos serviços, benefícios não sustentáveis, ações para mitigar pressões sobre o equilíbrio fiscal e principais reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos, a fim de apontar oportunidades de melhoria a serem incorporadas ao nosso sistema.

2. Além desse objetivo específico, o levantamento buscou a realização de comparativo técnico entre o Brasil e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de forma a avaliar aspectos relacionados às distorções introduzidas no sistema de Previdência Social pela concessão de benefícios considerados anacrônicos e não condizentes com a realidade demográfica e econômica brasileira, conforme proposta apresentada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues na Sessão Plenária de 9/10/2013.

3. A dimensão valorativa da função Previdência Social pode ser traduzida pela magnitude de seus números. A título de ilustração, as informações referentes ao exercício de 2014 são as seguintes: valor das contribuições para o Regime Geral de Previdência Social: R\$ 312 bilhões, correspondendo a 25% do total arrecadado; despesas empenhadas: R\$ 495 bilhões, correspondendo a cerca de 40% do montante, considerando apenas as despesas primárias, ou seja, excluindo-se do total as despesas financeiras associadas aos serviços da dívida pública (fonte das informações: TC 005.335/2015-9 – Contas do Governo da República, exercício 2014).

4. Com efeito, a oportunidade e a relevância do tema são notórias, mormente no cenário econômico atual em que o país enfrenta desequilíbrio nas contas públicas, em especial diante dos gastos com a Previdência Social, e a redução do nível de atividade econômica, com aumento do desemprego, agrava a crise fiscal.

5. Sensível à importância estratégica da matéria no contexto nacional, o Ministro Vital do Rego, relator dos processos do Ministério da Previdência Social, trouxe a apreciação deste colegiado, em 2/9/2015, algumas informações que ilustram um quadro geral do sistema previdenciário brasileiro: *elevação da expectativa de vida: hoje são 22 milhões de idosos e até 2040 esse número deve triplicar; nos últimos 13 anos, a expectativa de vida subiu 12,4 anos; aumentos significativos no piso dos benefícios (salário mínimo); benefício rural não é contributivo; momento atual de elevação de desemprego e da informalidade, o que deverá gerar tendência de redução da arrecadação; elevação substancial, ano a ano, do déficit previdenciário: em 2014, o déficit foi de R\$ 120 bi; em 2015, deve ser de R\$158 bi; em 2016, deve ser de R\$ 195 bi; elevação anual de R\$ 40 bi.*

6. A propósito, este Tribunal, em 2014, determinou por meio do Acórdão 3.414/2014-Plenário, Fisc-Previdência Social, que a Casa Civil apresentasse plano de ação para, dentre outras, atacar as fragilidades identificadas no RGPS.

7. Ademais, a realização desse estudo comparativo também tem como intuito contribuir para a melhora da Governança do Estado brasileiro, especificamente quanto às políticas de Previdência Social.



8. O presente trabalho foi realizado em conjunto pelo Tribunal de Contas da União e pelos Diálogos Setoriais, que são uma nova dinâmica de cooperação entre a União Europeia (UE) e o Brasil, sobre os mais diversos temas, que se dão com base em princípios de reciprocidade e complementaridade e visam o intercâmbio de conhecimentos e experiências em áreas de interesse mútuo.

9. Partindo de premissas definidas pela equipe de auditoria do Tribunal (definição do escopo do trabalho, das questões a serem abordadas e dos critérios e países a serem estudados), consubstanciadas na definição da matriz de planejamento, perito europeu contratado com suporte do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais UE-Brasil realizou estudo para levantar informações dos sistemas previdenciários de países europeus, entre elas estrutura, critérios e indicadores de avaliação e controle previdenciários e formas de financiamento dos benefícios, além de experiências bem-sucedidas. Com base na experiência europeia retratada nesse estudo, perito brasileiro realizou análise comparativa dessas informações com a realidade previdenciária do Brasil.

10. Compõem o presente trabalho, ainda, impressões e argumentos coletados em Painel de Referência coordenado pelo Tribunal e em missão técnica do TCU à unidade de Proteção Social e Sistemas de Ativação (**Social Protection and Activation Systems**) da Comissão Europeia. No painel, a equipe de auditoria apresentou os principais temas analisados pelos peritos a um grupo de especialistas do Ministério da Previdência Social (MPS), do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, entre outros. Por sua vez, na referida missão, foram discutidos os principais desafios enfrentados pela supervisão supranacional da Comissão Europeia no tema da Previdência Social.

11. No Relatório de Levantamento de Auditoria, o tema foi dividido em sete tópicos e a abordagem de cada tópico foi realizada juntamente com informações trazidas pelos peritos local e externo, bem como por análises realizadas pela equipe de auditoria, que coletou informações de diferentes fontes públicas, tais como relatórios da OCDE, do Banco Mundial, das Nações Unidas, da União Europeia e do IBGE.

12. Importante ressaltar que o estudo comparativo não se restringiu aos quatro países, haja vista que os auditores do Tribunal utilizaram informações de todos os integrantes da OCDE, em atendimento à proposta do Ministro Walton Alencar aprovada na sessão plenária de 9/10/2013.

### III

13. Consoante exposto no relatório precedente, as informações, dados, análises e conclusões do trabalho permitirão ao TCU aprimorar o debate das políticas públicas previdenciárias brasileiras, contextualizando-o com as evoluções por que o tema tem passado em âmbito internacional.

14. Dos sete tópicos em que se estruturou o estudo, destaco os seguintes pontos.

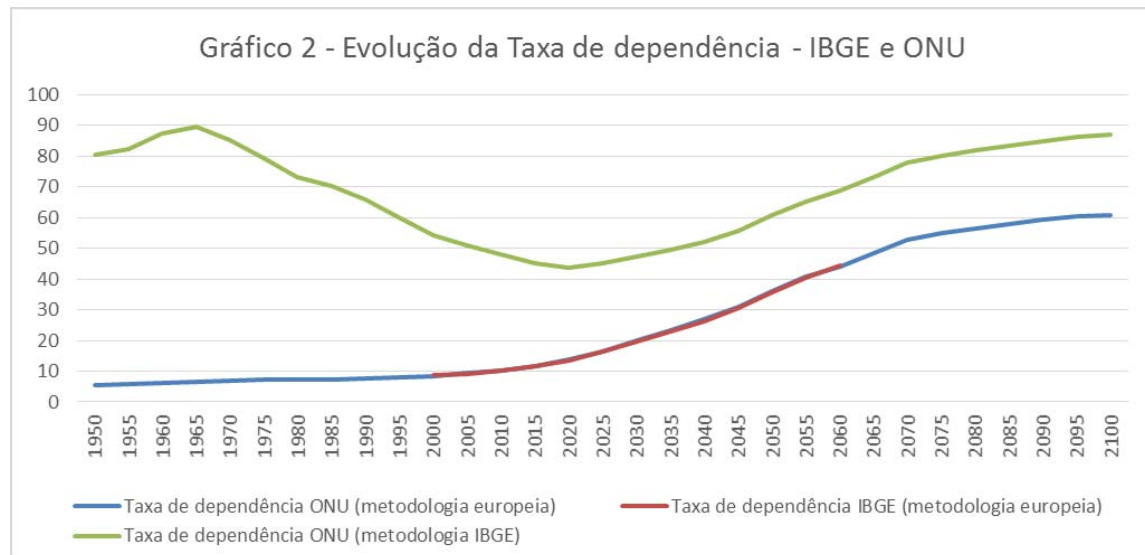
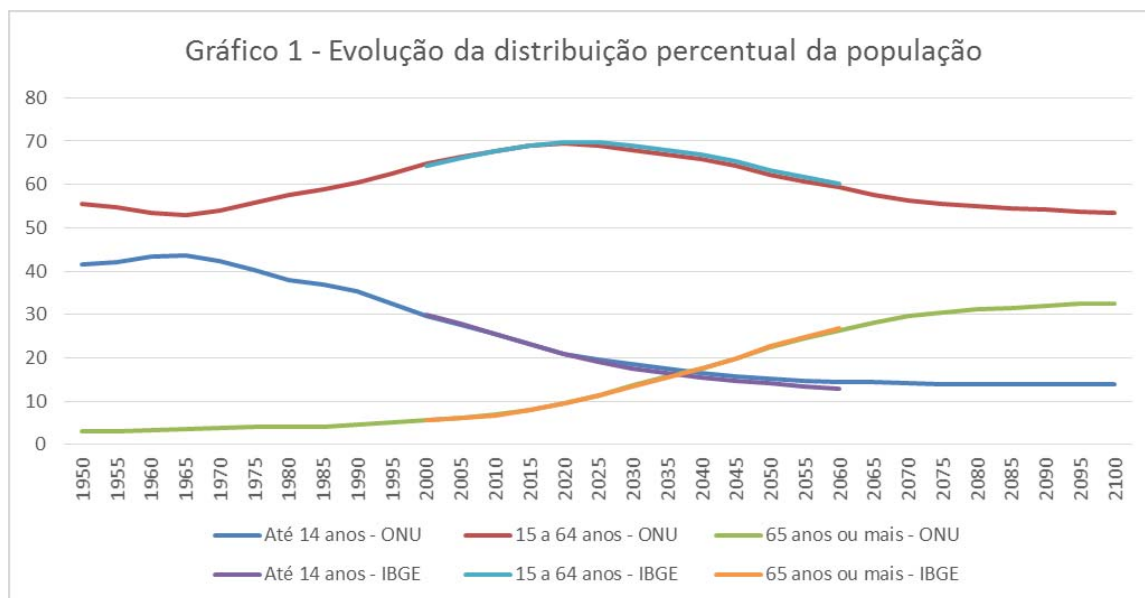
#### III.1. Estrutura econômica e demográfica dos países

15. Em relação aos dados demográficos, verifica-se que o Brasil tem uma pirâmide etária mais jovem que a dos países europeus. Embora a situação brasileira seja considerada favorável, pelo bônus demográfico atual, as projeções são preocupantes, pois indicam rápido envelhecimento da população brasileira nos próximos anos, semelhante ao ocorrido nos países europeus em passado recente, aproximando, assim, as duas realidades.

16. Os gráficos 4, “Pirâmide Etária Absoluta – Brasil – Projeção 2010”, e 5, “Pirâmide Etária Absoluta – Brasil – Projeção 2060”, constantes do relatório precedente, ilustram que a população brasileira ainda apresenta estrutura etária em formato de “sino”, mas a base da figura, que representa pessoas em idade produtiva, tenderá a se estreitar, até equiparar-se à conjuntura de países mais antigos, como os europeus ou o Japão, em formato de “vaso”.



17. Esse comportamento também pode ser observado nas projeções realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), conforme se observa nos gráficos 1 e 2, a seguir, que permitem acompanhar a evolução da taxa de dependência brasileira (razão entre a população em idade inativa e a população em idade ativa).



18. Da evolução da taxa de dependência, extrai-se que até o ano 2020, época em que ocorre o fim do bônus demográfico (ponto de inflexão aproximado da curva vermelha no gráfico 1), haverá um aumento lento e gradual na taxa de dependência, alcançando-se cerca de 13% (gráfico 2) (significa que para cada 8 pessoas em idade ativa, haverá 1 em idade inativa - idoso). Esse aumento será acelerado, então, entre os anos de 2020 e 2070, ultrapassando o patamar de 50%, indicando que, nesse momento, a cada duas pessoas em idade ativa, haverá um idoso. Ocorre, no terceiro momento, uma redução na aceleração do crescimento da taxa de dependência, resultando em valores pouco superiores a 60% em 2100, o que significa que para cada 10 brasileiros em idade ativa, haverá 6 idosos com mais de 65 anos.



19. Em verde, no gráfico 2, insere-se a taxa de dependência agregando aos idosos os jovens com até 14 anos. Nessa curva, verifica-se mais claramente o impacto da redução da fecundidade brasileira na taxa de dependência, com a respectiva diminuição percentual do número de jovens. Nessa curva, também se vê a inflexão ocorrida em 2020, ponto com a menor taxa de dependência do período.

20. Os trabalhos realizados por esta Corte de Contas nos últimos anos têm demonstrado preocupação com os problemas previdenciários, em especial com o impacto da estrutura demográfica e econômica brasileira na sustentabilidade financeira e atuarial da previdência (Acórdãos TCU-Plenário 2.059/2012 e 3.414/2014).

21. No Acórdão 2.059/2012-Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro (Auditoria sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários brasileiros), dentre os pontos estudados pelo Tribunal, destaca-se a atenção dada à estrutura dos regimes previdenciários brasileiros. Nessa deliberação, o TCU orientou o Ministério da Previdência Social a realizar estudos que subsidiem projetos de lei visando instituir mudanças paramétricas no regime geral, a médio e longo prazos, de forma a garantir a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Ressalto que essa orientação está em consonância com o que está mostrando o estudo comparativo dos presentes autos. O seguinte trecho dessa deliberação ilustra essa situação:

*“41. Os déficits registrados no RGPS estão relacionados a uma série de fatores, dentre os quais se destacam, em ordem de importância: evasão fiscal (incluindo informalidade nas relações de trabalho); aposentadoria rural; baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária; renúncias de receitas; reajustes do salário mínimo acima dos índices de inflação; déficit urbano – resultado do desenho do plano de benefícios no Brasil.*

*42. Sobre esse último ponto, embora esteja longe de ser, atualmente, um dos mais relevantes na formação do déficit da previdência, cabe salientar que a população brasileira vem envelhecendo e, cada vez mais, a base de contribuintes será proporcionalmente menor em relação aos beneficiados, o que poderá, em um horizonte mais ou menos curto, comprometer a sustentabilidade do sistema. Por isso mesmo, recentemente, o Fundo Monetário Internacional recomendou aos países que criem mecanismos automáticos de elevação da idade da aposentadoria sempre que haja aumento na longevidade da população. A questão, apesar de politicamente delicada, algum dia deverá ser enfrentada por nosso país (grifo nosso).”*

### III.2. Principais benefícios de Seguridade Social

22. Embora o modelo brasileiro possua algumas semelhanças nas espécies de benefícios e em suas condições, existem alguns pontos com divergências significativas, como a ausência de condicionalidades das pensões por morte e a aposentadoria por tempo de contribuição, benefício que tem sido eliminado dos sistemas previdenciários europeus.

23. Oportuno destacar que as recentes alterações no sistema previdenciário brasileiro incluíram alguns condicionantes para a concessão das pensões por morte (Lei 13.135, de 17 de junho de 2015).

24. Em relação aos gastos previdenciários em percentual do PIB, o Brasil situa-se no mesmo patamar de países com percentual de idosos bem superiores aos nossos, ou seja, gastamos o mesmo montante de recursos que países que tem mais que o dobro de nosso percentual de idosos (somos um país jovem com gastos previdenciários elevados). O Gráfico 18 – “Gastos previdenciários em percentual do PIB - Países abaixo da média da OCDE”, constante do relatório precedente, ilustra bem essa situação.

25. Quanto aos valores dos benefícios, em todos os modelos europeus selecionados, há, na quantificação de renda, proporcionalidade relacionada aos anos de contribuição. Nesse aspecto, a comparação com os modelos europeus reflete a urgência necessária de medidas estruturais de reforma



no modelo brasileiro, ao contrário das ações meramente paramétricas que têm sido adotadas desde 1998.

### III.3. Estrutura de financiamento e controle

26. Neste tópico, o estudo mostra que os modelos de financiamento avaliados não diferem significativamente do modelo brasileiro, sendo financiado por contribuições dos beneficiários diretos e indiretos (empregados e empregadores), reproduzindo a lógica bismarckiana de custeio dos sistemas, assim como as formas de se gerenciar os sistemas previdenciários nacionais, à exceção de alguns outros modelos.

27. Como no sistema brasileiro, parte dos modelos também se financiam com a utilização de tributos, na hipótese de déficit do sistema de Seguridade Social.

28. Importante registrar que os sistemas previdenciários dos países estudados têm passado por reformas que podem, no futuro, propiciar melhor controle dos valores envolvidos.

### III.4. Sustentabilidade financeira e atuarial

29. O estudo mostra que há grande preocupação, tanto nos países estudados, quanto no Brasil, com a evolução das receitas e despesas previdenciárias.

30. No tocante à forma de controle e definição da saúde financeira dos sistemas previdenciários, foi observada diferença de abordagem: enquanto no Brasil a maior preocupação das entidades envolvidas se dá no resultado previdenciário, ou seja, no déficit ou superávit resultante da soma de despesas e receitas previdenciárias; na Comissão Europeia, o controle busca identificar qual o nível de despesas que as nações dedicam à Previdência Social, bem como os resultados dos sistemas adotados (adequação, efetividade da política previdenciária), respeitando, assim, a soberania de cada Estado-membro.

31. O comportamento das arrecadações, dos pagamentos de benefícios e da necessidade de financiamento do RGPS brasileiro está ilustrado no Gráfico 22 – “Necessidade de financiamento em relação ao PIB (valores nominais) 2009 a 2013”, constante do relatório precedente. Observa-se que, apesar do nível de gastos brasileiro situar-se em patamar inferior aos dos quatro países da UE analisados - no Brasil o percentual não chega a 8% do PIB, enquanto nos países europeus gasta-se entre 11 e 15% -, há constante necessidade de financiamento, na ordem de 1% do PIB brasileiro.

32. Oportuno destacar que desde 2001, a Comissão Europeia e os Estados-membro preparam relatórios, a cada dois anos, em que analisam o envelhecimento das populações europeias (**Ageing Report**). Esses estudos baseiam-se em metodologias, definições e premissas previamente acordadas entre os participantes e buscam analisar os impactos econômicos e orçamentários que o envelhecimento populacional exerce em cada país. Verificam-se, ainda, as projeções de gastos em Previdência, Saúde, Cuidados de Longa Duração (doenças crônicas e deficiências), Desemprego e Educação para os próximos cinquenta anos.

33. Além disso, em 2001, essa Comissão definiu três objetivos das políticas previdenciárias, a saber: (i) adequação: rendimentos de aposentadoria adequados para todos e acesso a aposentadorias que permitam às pessoas a manutenção, em um grau razoável, de seu padrão de vida após a aposentadoria, no espírito da solidariedade e justiça entre as gerações; (ii) sustentabilidade: a sustentabilidade financeira dos regimes públicos e privados de aposentadoria, considerando as pressões do envelhecimento populacional nas finanças públicas e no contexto das três vertentes da estratégia previdenciária: apoiar vidas laborais mais longevas e ativas; equilibrar contribuições e benefícios de forma socialmente equilibrada e justa; e promover a acessibilidade e segurança de regimes privados de



aposentadoria; e (iii) modernização: sistemas transparentes, adaptados às necessidades e aspirações de homens e mulheres, e às mudanças estruturais e demográficas das sociedades modernas, garantindo, ainda, que as pessoas tenham informações suficientes para o planejamento de suas aposentadorias e que as reformas sejam conduzidas com base no mais amplo consenso.

34. Esses objetivos são desmembrados em indicadores, primários e secundários, que são monitorados anualmente para toda a UE, incentivando uma análise comparativa entre os países, de forma a salientar as piores performances e auxiliar tais países com recomendações específicas.

35. Finalizando esse tópico, relevante observar que Corte Europeia já admitiu, expressamente, até a possibilidade da redução de benefício já concedido, desde que visando, comprovadamente, estabelecer um sistema previdenciário eficiente e equilibrado. O balanço adequado entre justiça social e a economia do Estado não seria alcançado se imposto ao segurado um ônus excessivo. Tais premissas podem subsidiar, em alguma medida, a conduta das Cortes brasileiras, de forma a explicitar a necessidade de adequação financeira e atuarial para preservação do sistema previdenciário para gerações futuras.

### III.5. Contribuições parciais

36. Esta questão inclui o fenômeno da informalidade do mercado de trabalho, comum às realidades europeia e brasileira. O estudo conclui que a informalização é mais relevante e material no mercado brasileiro e que os sistemas de Previdência e Trabalho europeus ainda não identificaram mecanismos capazes de mitigar satisfatoriamente a influência da informalidade na adequação dos sistemas previdenciários nacionais.

37. Importante ressaltar que a informalidade no Brasil é um problema gravíssimo para a previdência e assistência social (vide Acórdão TCU-Plenário 733/2015, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti – Levantamento de Auditoria no Programa do Seguro-Desemprego com foco na análise comparativa e avaliativa dos sistemas de seguro-desemprego adotados no Brasil e nos países da União Europeia (UE), acerca da viabilidade e da sustentabilidade dos respectivos modelos de gestão e controle).

### III.6. Reformas previdenciárias

38. Nas últimas décadas, os países europeus passaram por cenários de crises fiscais, agravadas por questões demográficas, o que exigiu a implementação de reformas previdenciárias no sentido de equacionar a sustentabilidade de seus regimes.

39. Nesse contexto, o Brasil tem a oportunidade identificada neste levantamento de propor alterações no seu sistema previdenciário com vista a repartir o impacto econômico e social que essas reformas causarão. Quanto mais tardar tais reformas, maior será o impacto que esses ajustes acarretarão.

40. O estudo conclui que a União Europeia, por se tratar de conjunto heterogêneo de países, com diferentes perfis demográficos, econômicos e sociais, pode servir de inspiração ao planejamento das políticas públicas previdenciárias brasileiras.

### III.7. Adoção de indicadores para avaliação de políticas previdenciárias

41. Nesta questão, verificou-se a existência de diversos indicadores, bem como de Grupo de Trabalho para discussão e coleta de dados relacionados ao mercado de trabalho, emprego e assuntos sociais (**Directorate for Employment, Labour and Social Affairs**).



42. Especificamente quanto aos indicadores de Previdência Social, a OCDE dispõe de vinte e oito divididos em cinco áreas: Direito à Aposentadoria (**Pension entitlements**); Renda de idosos e pobreza (**Incomes and poverty of older people**); Sistemas de financiamento de Aposentadoria (**Finances of retirement-income systems**); Contexto demográfico e econômico (**Demographic and economic context**); e Reservas para aposentadorias públicas e privadas (**Private pensions and public pension reserves**).

43. Identificou-se como uma das maiores inovações o Método Aberto de Coordenação (**Open Method of Coordination - OMC**), que permitiu à União Europeia o desenvolvimento de uma nova forma de lidar com a questão das políticas públicas dos países membros. Passou-se de um relacionamento de alterações legislativas baseadas em tratados, estruturados de forma rígida e burocrática, a um sistema em que a competência de se aprimorar a governança do ente permanece com o Estado, mas os demais a influenciam de uma forma mais sutil.

44. Esse método, cujas bases são a identificação e definição conjunta de objetivos a serem atingidos, estabelecimento conjunto de instrumentos de medição, e estudos de casos de sucesso (**benchmarking**), com intercâmbio das melhores práticas entre as instituições nacionais especializadas, permite aos Estados-membro avaliarem-se uns aos outros (pressão dos pares), o que trouxe ao bloco um grau mínimo de controle difuso sobre as políticas públicas nacionais de cada país.

45. Uma vez que se conseguiu desenvolver uma série de indicadores e estatísticas em área complexa e heterogênea como a Previdência Social, a aplicação do OMC foi um sucesso. Uma das razões é o uso de indicadores de resultado, ao invés de indicadores de insumos. Não se analisa, por exemplo, o nível de generosidade de determinado país, mas sim os indicadores de pobreza e desigualdade. Seria mais fácil concordar quanto a objetivos a serem atingidos do que às formas em que eles seriam alcançados.

46. Ainda segundo o estudo, para haver um sistema de monitoramento efetivo em políticas previdenciárias, é necessário que se desenvolvam Objetivos claros para o sistema previdenciário; Indicadores que foquem resultados, correntes e projetados; Modo transparente para avaliação de progresso (por meio de metas quantificáveis, para maior **accountability**); Fóruns para constante discussão dos indicadores e avaliação de progresso (ambientes técnicos, mas que contemplem os diferentes **stakeholders**); e Acordo claro de governança, que defina a natureza das recomendações resultantes e que tenha impacto nas decisões relacionadas às políticas previdenciárias.

47. Neste tópico, o estudo comparativo conclui que o método utilizado pela Comissão Europeia para acompanhar os indicadores nacionais - Método Aberto de Cooperação - poderia ser replicado no Brasil, substituindo os atores internacionais (Estados-membro) por **stakeholders** nacionais (órgãos dos Poderes Legislativos e Executivos da União, estados e municípios, associações representantes de empregados, empregadores e aposentados, entre outros), de modo a aprimorar o controle social, a transparência e a governança das políticas públicas previdenciárias.

48. Além dos efeitos positivos de se utilizar o OMC na esfera federal (RGPS), esse método também poderá servir de modelo à supervisão realizada pelo Ministério de Previdência Social nos regimes próprios de Previdência Social estaduais e municipais.

#### IV

49. A oportunidade e relevância deste trabalho desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, em conjunto com Diálogos Setoriais, devem ser reconhecidas em face da necessidade e urgência de se promover ajustes no sistema de Previdência Social brasileiro, não só pelas pressões demográficas, mas também, e principalmente, para que se busque sustentabilidade financeira e atuarial das contas da previdência.



50. Não podemos perder de vista o impacto que a Previdência Social tem sobre os brasileiros que contribuem durante longos anos de suas vidas para que, em momentos críticos ou em que alcancem determinada idade, possam ter garantida a tranquilidade de contar com o apoio da máquina estatal, tanto no aspecto de poder programar sua aposentadoria com segurança e previsibilidade quanto na dignidade do recebimento de benefícios previstos na forma da lei.

51. Entendo que é primordial a conscientização dos formadores e aplicadores de políticas públicas quanto ao risco que a Previdência Social corre ao não se abordarem temas como o envelhecimento populacional, a redução da taxa de fecundidade, o aumento da expectativa de vida, e os impactos que tais mudanças geram à saúde financeira da Previdência Social.

52. O estudo evidencia que, frente à previdência europeia, a brasileira tem grandes desafios, entre os quais destaco: idade mínima atrelada à expectativa de vida da população, condicionantes para concessão de pensões, aposentadoria por tempo de contribuição, diferenciação de gênero, benefício rural não contributivo, informalidade, inadimplência e adequação dos benefícios.

53. Com o aumento exponencial do déficit da previdência social, se o Brasil não encontrar uma solução no curto prazo, cada vez teremos de cortar mais recursos de outras áreas para cobrir esse déficit. Está na hora do Brasil fazer reforma previdenciária seguindo as boas práticas de governança, como os países europeus!

54. Conforme bem realçou a SecexPrevidência, o TCU, em sua função de zelar pelo patrimônio público e garantir a melhoria contínua da governança da gestão pública, tem orientado seus esforços a trabalhos que busquem, além da verificação da conformidade dos gastos públicos, também a realização de avaliações qualitativas que permitam o aprimoramento de técnicas e processos realizados pelos gestores públicos.

55. Nesse contexto, oportuno lembrar que o Tribunal de Contas da União, por meio dos diversos trabalhos realizados ao longo dos últimos anos, tem atuado como agente catalisador na evolução do controle e na definição das políticas públicas previdenciárias, e, assim, contribuído para o aprimoramento da governança do sistema previdenciário brasileiro. Dentre esses trabalhos, destaco três: Acórdão 3.414/2014-Plenário – Relatório Sistêmico da Função Previdência Social – Fisc - Previdência Social –, Ministro Relator Aroldo Cedraz (TC 010.651/2014-4); Acórdão 2.059/2012-Plenário – Auditoria sobre a sustentabilidade dos regimes previdenciários brasileiros (TC 015.529/2010-0), e o recente Acórdão 2.314/2015-Plenário – Monitoramento das determinações expedidas por meio do Acórdão 2.059/2012-Plenário com as alterações introduzidas pelo Acórdão 2.468/2013-Plenário (TC 034.660/2014-3), ambos da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

56. Considero que o presente Levantamento de Auditoria atingiu o objetivo previsto de fornecer um estudo comparativo entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) brasileiro com os regimes previdenciários públicos de quatro países da União Europeia e de países da OCDE. Esse estudo avaliou soluções de longo prazo aos problemas enfrentados por esses países nos últimos anos, no sentido de contribuir e aprimorar o debate sobre a Previdência Social brasileira.

57. Dessa forma, entendo adequada a proposta da SecexPrevidência de se dar ciência do acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do relatório e voto que o fundamentam, acompanhados dos estudos produzidos pelos peritos local e externo, constantes das peças 23 e 24, aos diversos órgãos, entidade e Comissões do Congresso Nacional diretamente envolvidos nas áreas previdenciária e orçamentária, e, também, aos Diálogos Setoriais.

58. Por último, gostaria de destacar a qualidade e o zelo dos trabalhos desenvolvidos pelos auditores da SecexPrevidência, na figura de seu Secretário, do Supervisor e do Coordenador da Equipe de Auditoria, respectivamente Fabio Henrique Granja e Barros, Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto e Rodrigo Otavio Coelho Hildebrand, e pelos peritos – local, Dr. Fábio Zambitte Ibrahim, e externo,



Dr. Aaron George Grech –, cujas informações, análises e conclusões, expostas de forma clara e objetiva, visam contribuir para o aprimoramento do sistema previdenciário brasileiro.

59. Por oportuno, acolho a sugestão do eminente Ministro-Substituto André Luís de Carvalho de incluir determinação para que a SecexPrevidência realize acompanhamento anual da situação da Previdência Social brasileira.

60. Feitas essas considerações, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria coordenada pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, com os ajustes que entendo pertinentes, bem como a sugestão do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho acima referenciada, e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator

ÀS COMISSÕES DE ASSUNTOS  
ECONÔMICOS; DE ASSUNTOS SOCIAIS; E  
DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO  
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E  
CONTROLE.