

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, 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.

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, Polônia 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)).*

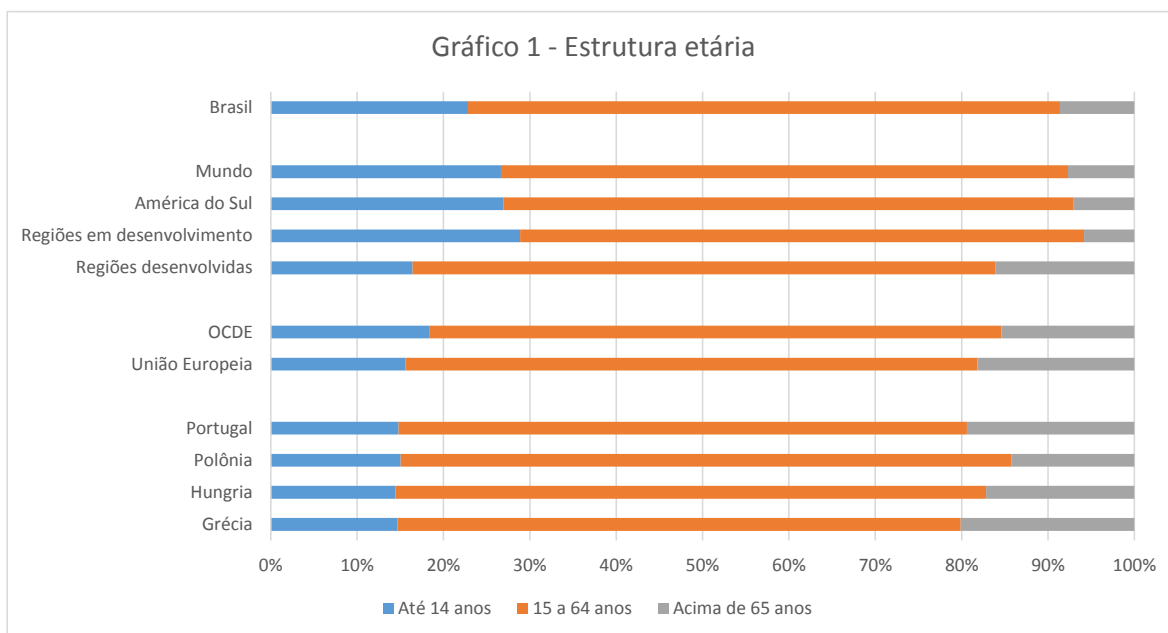
*Sobre as faixas etárias escolhidas, cabe especial menção a impressão de alguns especialistas ouvidos no Painel de Referência de que não há consenso na utilização da faixa de idosos como o agregado das faixas etárias com idades superiores a 65 anos. O argumento utilizado é de que, no Brasil, o desenho 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).*

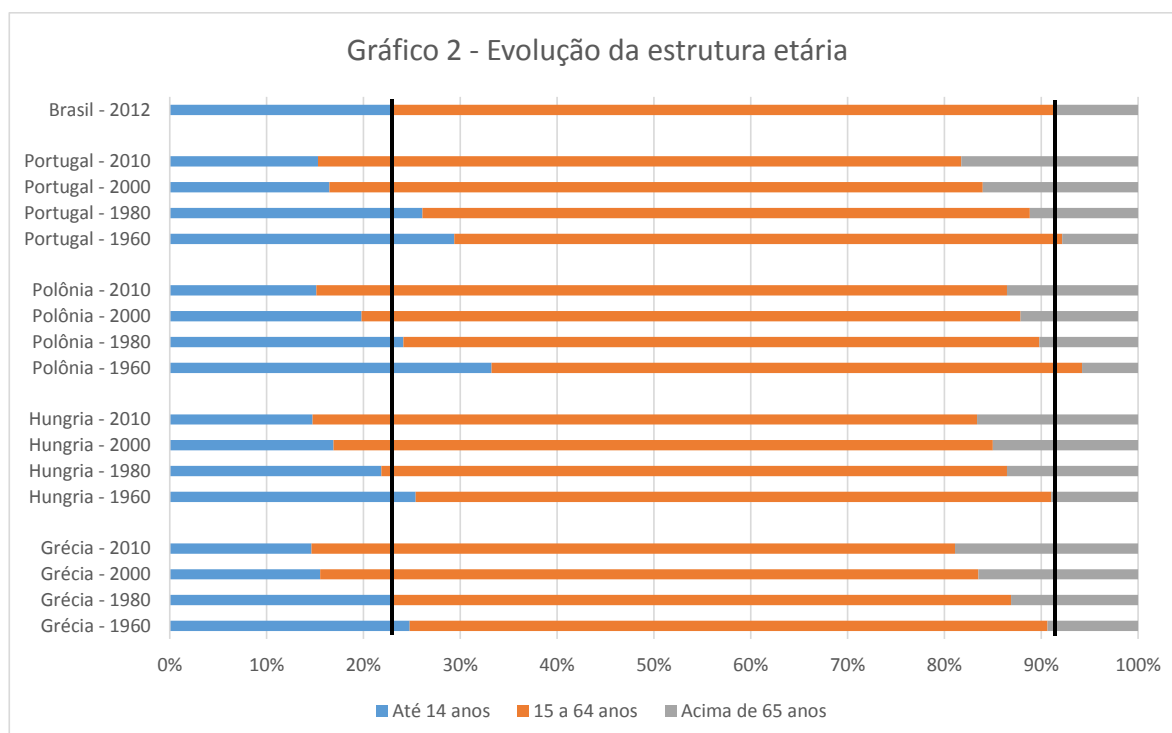
*Para compreender de forma mais ampla a estrutura etária brasileira, foram consultados, ainda, dados relativos aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org), informações demográficas atualizadas até 2013) e do conjunto dos países analisados 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.*



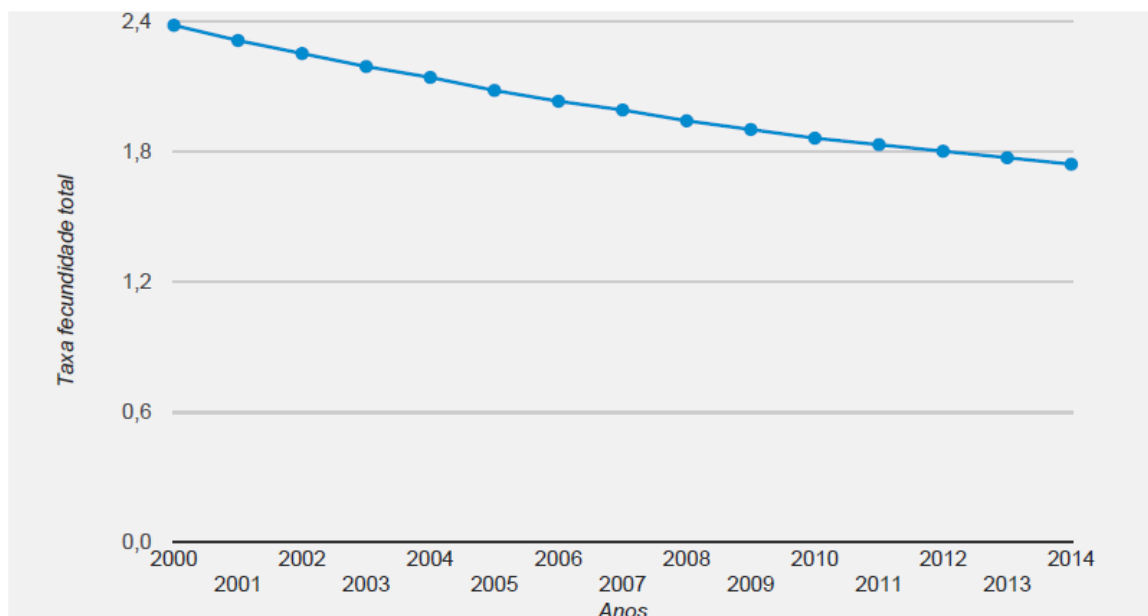
*Outro fator que explica o rápido envelhecimento das populações europeias analisadas é o comportamento da taxa de fecundidade, que apresentou declínio, entre os anos de 1960 e 2012, resultando em índices abaixo da taxa de reposição teórica de 2,1 crianças por mulher em idade fértil,*

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'.

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.

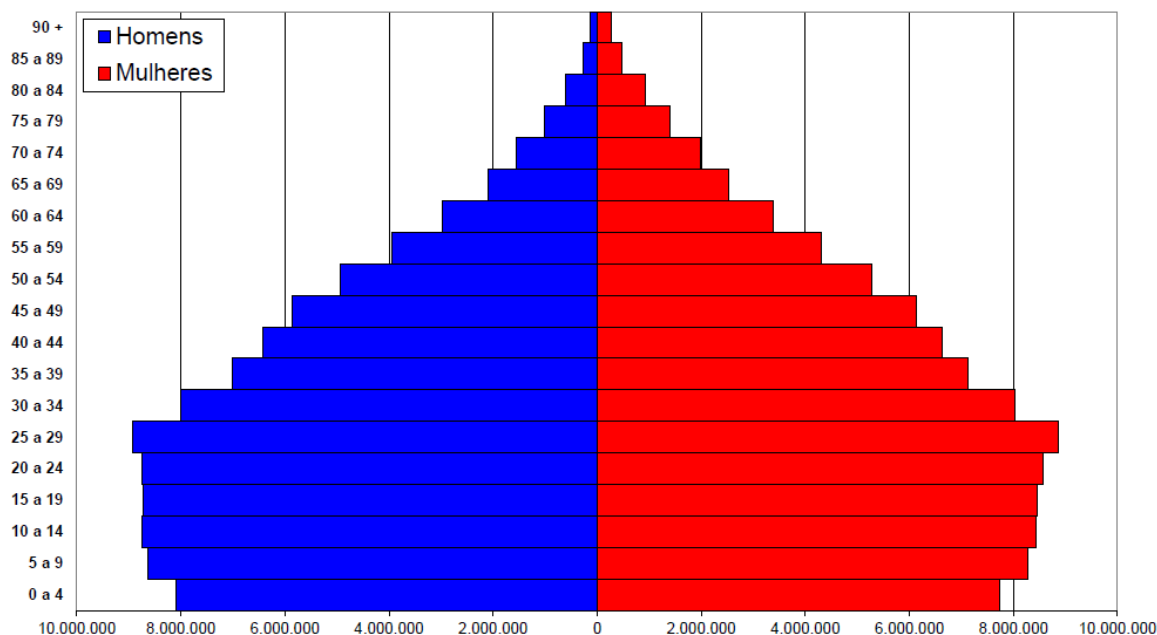
Nesse ponto, os números europeus também exibiram drástica alteração entre 1960 e 2013, com tendência identificada nas projeções a 2060, conforme ilustrado na Tabela 4.

<b>Tabela 4: Taxa de dependência</b>							
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>	:	7,0%	9,1%	10,8%	:	12,6%	44%
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>	:	73,2%	54,9%	45,9%	:	45,9%	66%

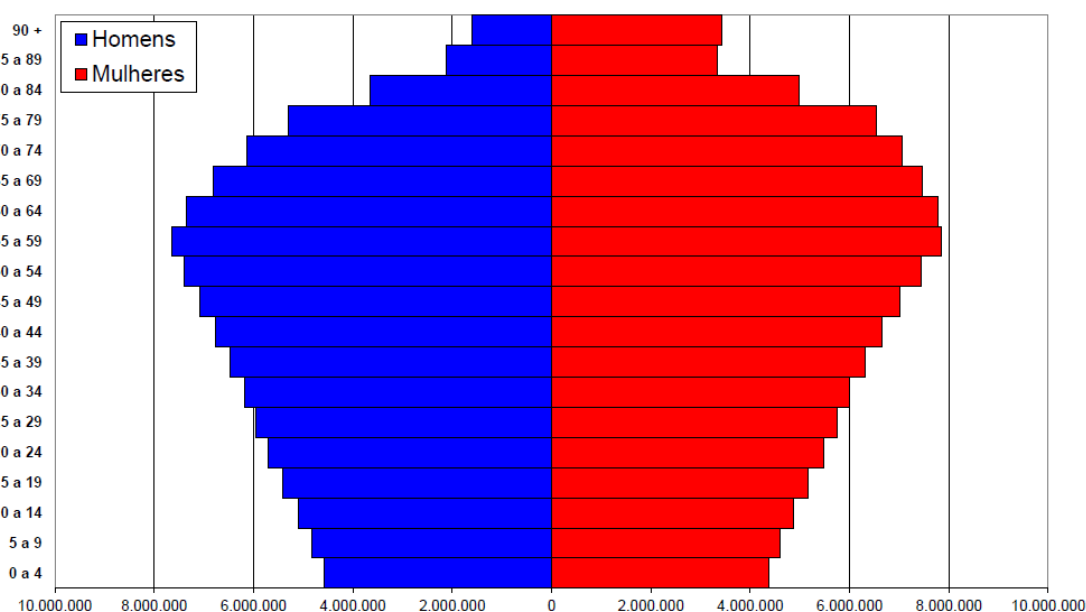
Pelo exposto, os casos europeus analisados comprovam que a situação demográfica de um país pode ser alterada drasticamente em um curto período de tempo, levando em consideração o contexto social e histórico por que passaram esses países nos últimos cinquenta anos. Alguns desses fatores também podem ser 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.

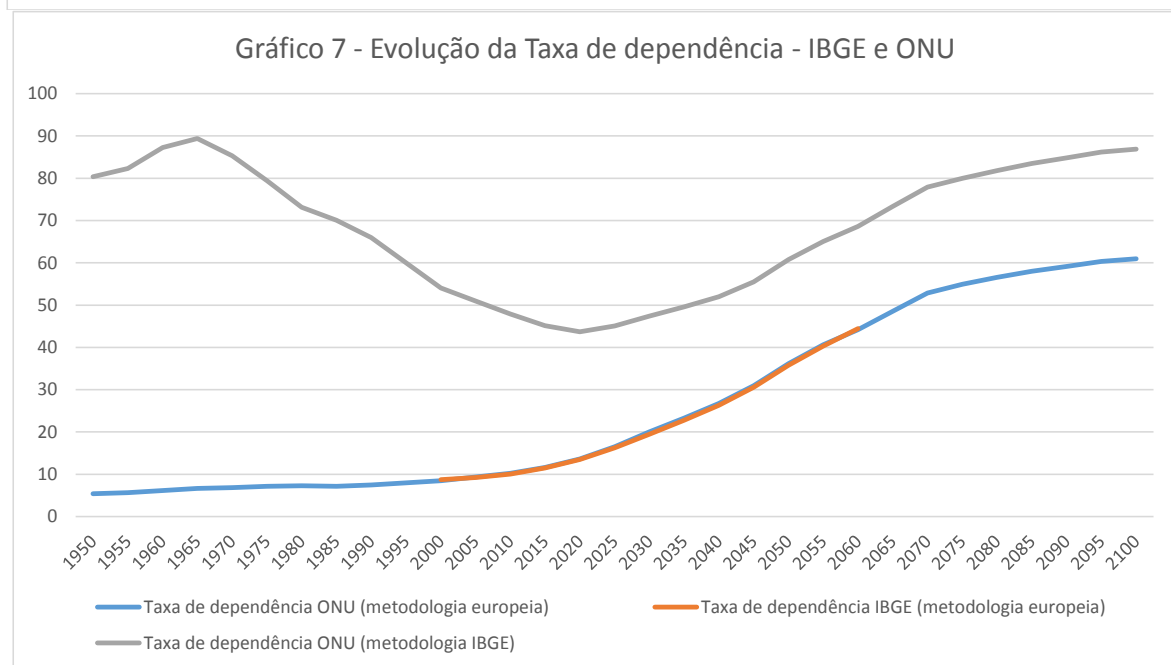
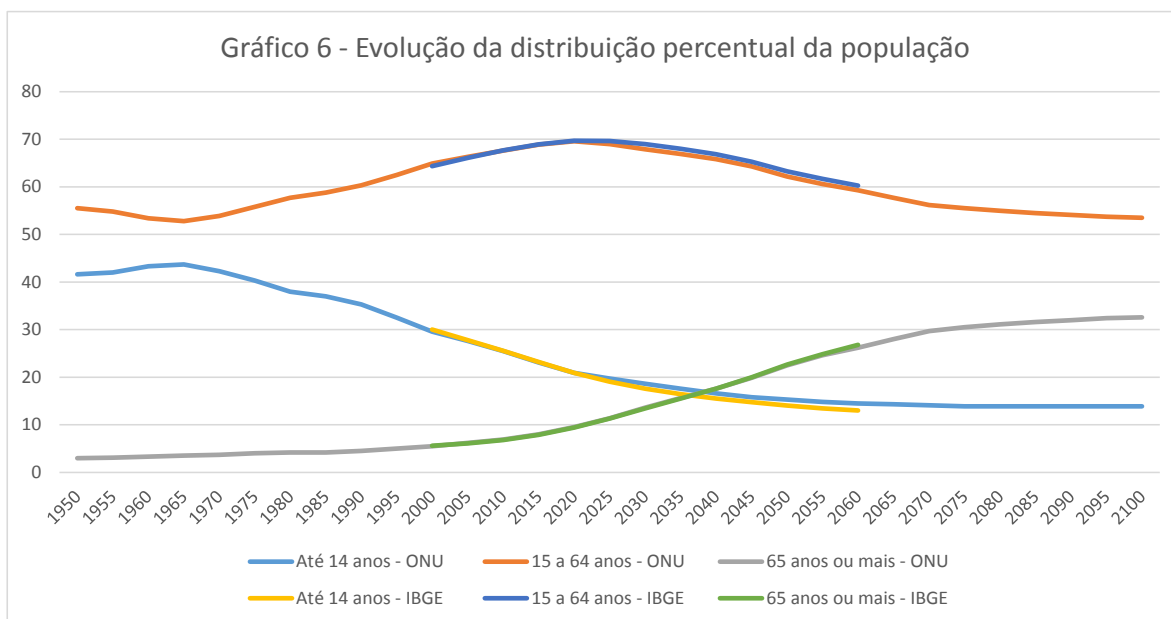
**Gráfico 4 – Pirâmide Etária Absoluta – Brasil – Projeção 2010**



*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).

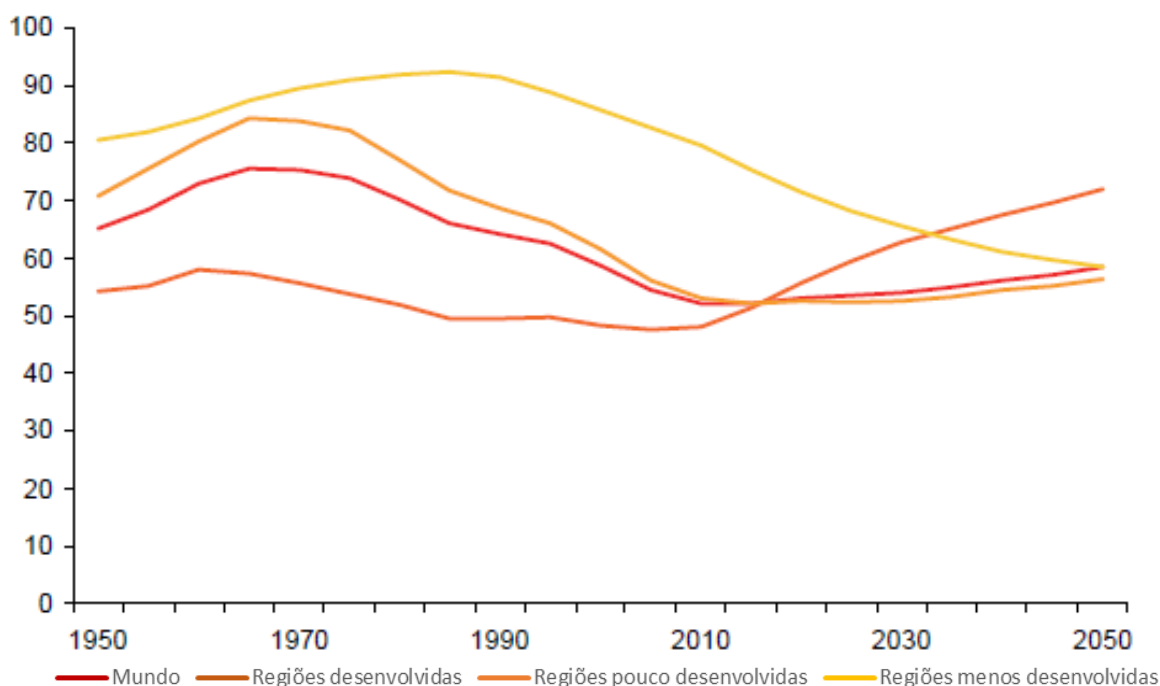
**Tabela 6: Taxa de dependência (mundo)**

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).

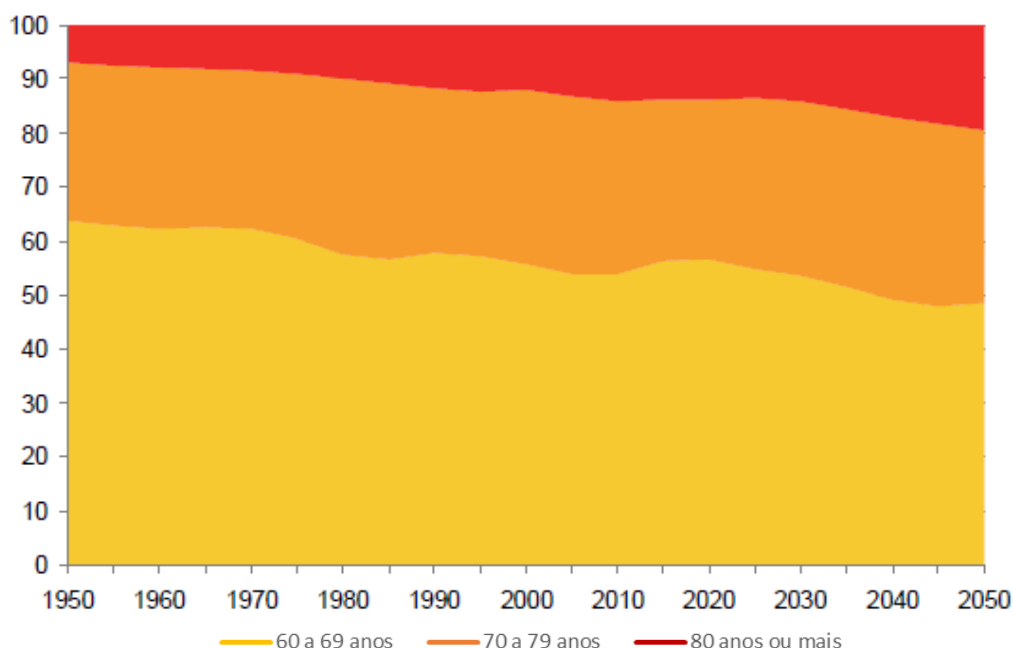
Gráfico 8 – Taxa de dependência – Projeção 2050 ONU



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
<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
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
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

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)	%
<b>Empregados</b>	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>Polônia</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>Polônia</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>Polônia</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 Polônia (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>Polônia</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 à 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>Polônia</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 Polônia e Hungria – que, desde o ingresso à União Europeia, têm apresentado melhorias constantes e substanciais em seu nível de renda.

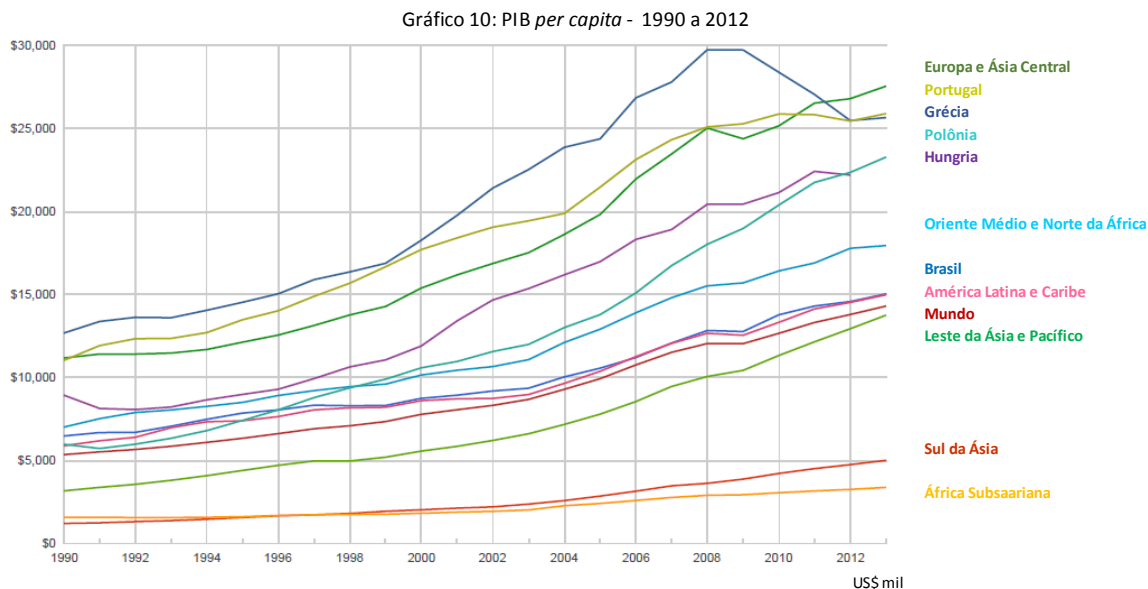
**Tabela 13: evolução do PIB per capita  
(ajustado à paridade do poder de compra)**

	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>Polônia</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>Polônia</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)

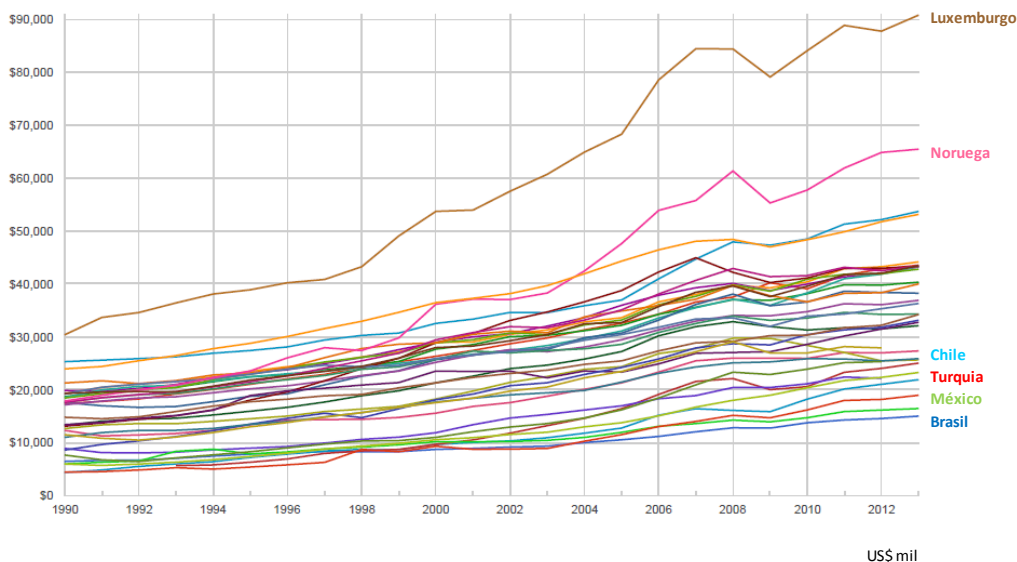
Em termos de projeção, segundo o documento da Comissão Europeia ‘**Ageing Report 2012**’, citado pelo perito externo, o PIB **per capita** da Grécia, em 2060, terá aumentado, em média, 0,9%; enquanto Portugal teria um aumento de 1,3%. Como a média para a União Europeia foi estimada em 1,4%, esses países estariam perdendo espaço na economia do bloco. Por outro lado, a posição da Hungria e da Polônia 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).

Gráfico 11: PIB per capita - OCDE - 1990 a 2012



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 Polônia. A evolução do período está demonstrada na Tabela 15.

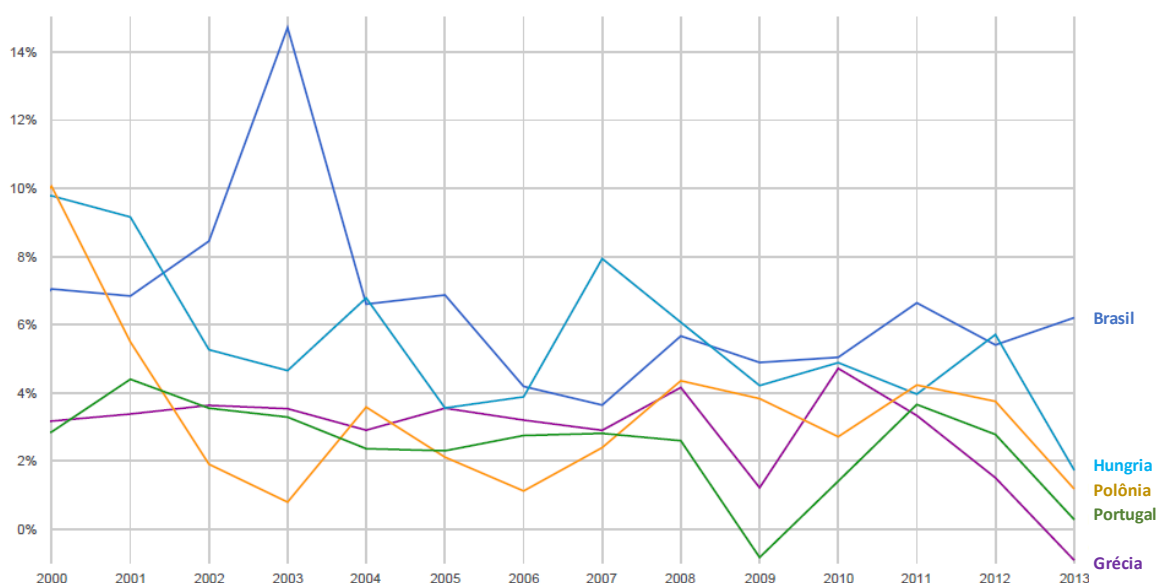


**Tabela 15: inflação 2001 - 2012**

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

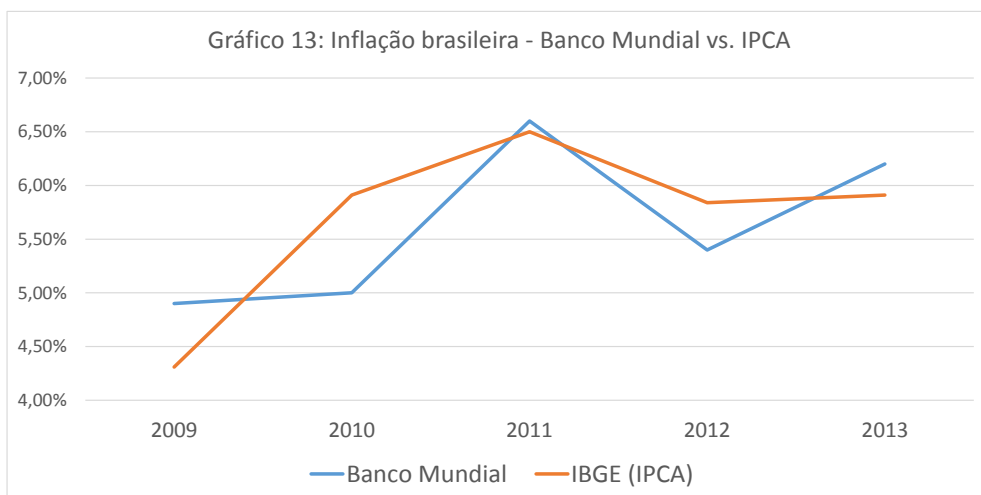
Dados do Banco Mundial indicam que a evolução da inflação brasileira a aproxima da inflação húngara, valores anuais na faixa de 4% a 8% ao ano, semelhança que se cessa a partir de 2013 (apesar de sua adesão à União Europeia em 2004 e da não adoção do Euro pelo país). Esse comportamento pode ser verificado 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.



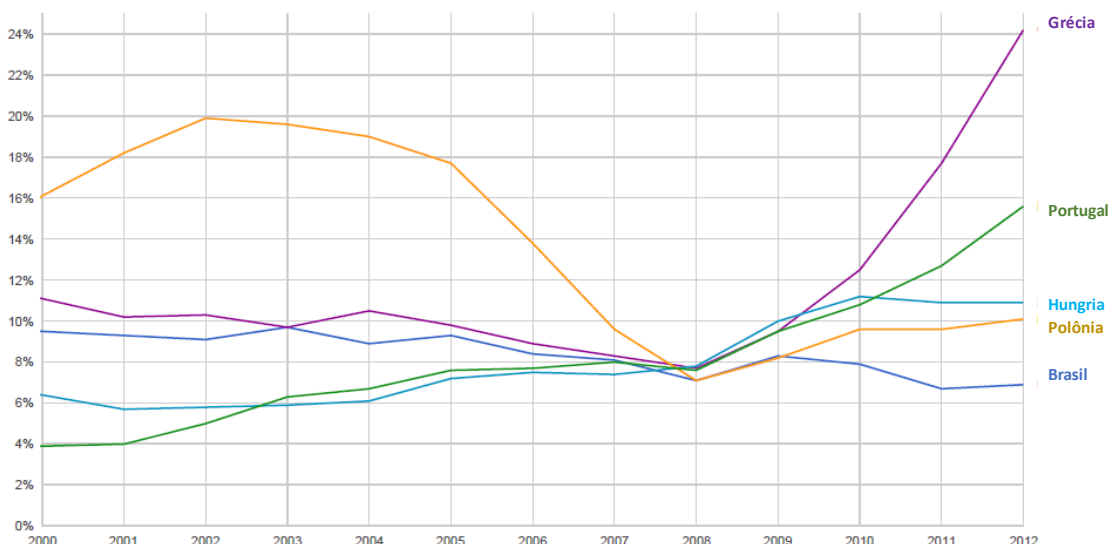
Quanto ao desemprego, os países europeus analisados apresentaram taxas que indicam duas tendências opostas: até 2008 os países apresentaram índices de desemprego que convergiam à faixa de 7% a 8%; e, após essa data, índices crescentes de desemprego, com as situações mais graves observadas na Grécia (evolução 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>Polónia</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>Polónia</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 seleccionados 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
<b>Grécia</b>	48	50	49	49	40
<b>Hungria</b>	:	:	61	54	58
<b>Polónia</b>	:	:	58	59	58
<b>Portugal</b>	:	53	60	59	47

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Grécia</b>	41	41	42	45	52
<b>Hungria</b>	61	62	60	59	58
<b>Polónia</b>	56	56	57	55	58
<b>Portugal</b>	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
<b>Grécia</b>	109%
<b>Hungria</b>	60%
<b>Polónia</b>	65%
<b>Portugal</b>	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 Cíveis 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, Polónia 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.

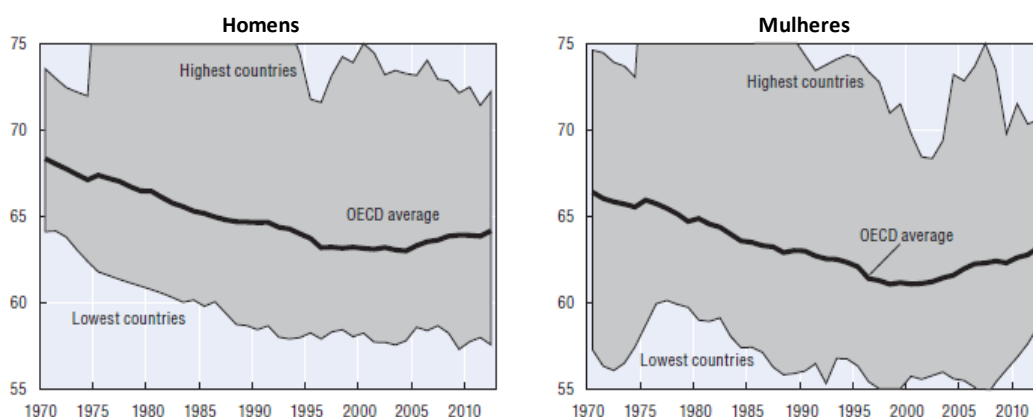
Agregando os afastamentos por aposentadoria, o afastamento chega a 30% da população economicamente ativa, reproduzindo os padrões europeus ilustrados na Tabela 22, superando o índice de Portugal.

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.

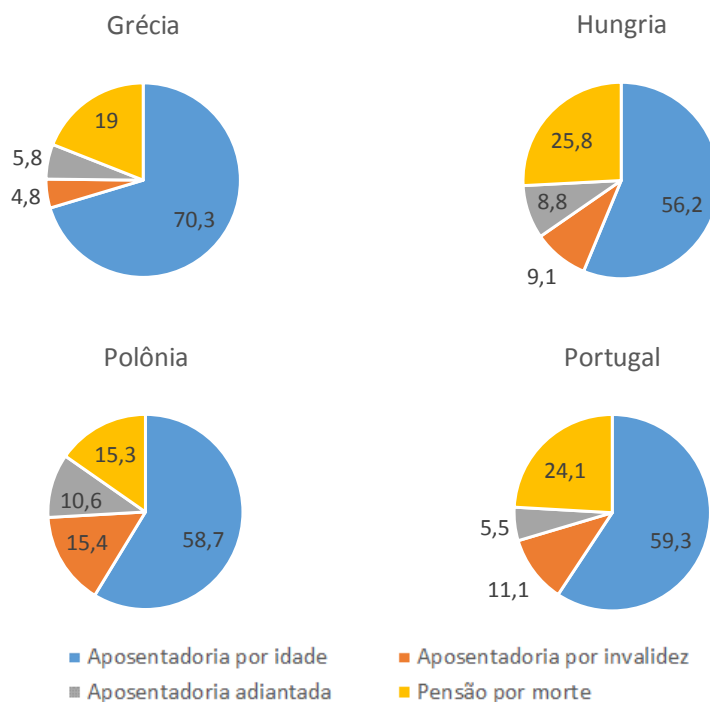
Outra informação disponível relacionando o mercado de trabalho e aposentadorias voluntárias é a idade média de saída do mercado de trabalho, acompanhada pela OCDE. No Gráfico 15, essas idades são visualizadas, divididas por gênero, para o período de 1970 a 2010. Neste gráfico estão ilustradas as evoluções 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.

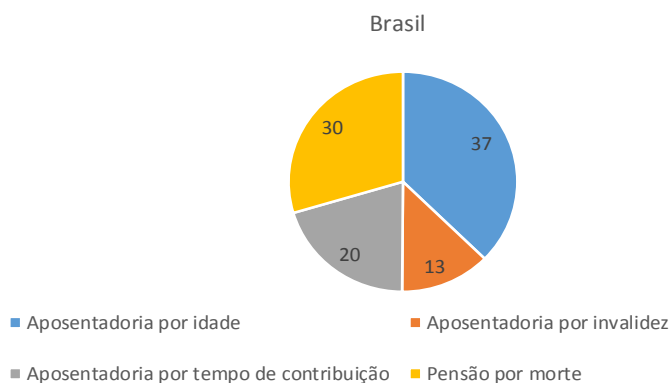
Gráfico 15: Idade média de saída do mercado de trabalho, por gênero



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.

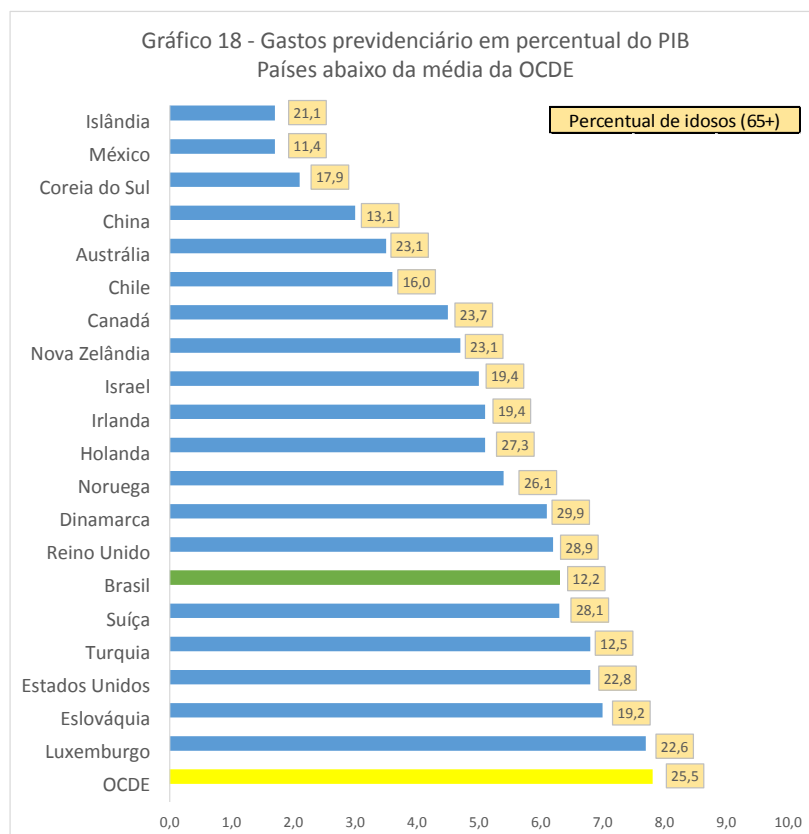
Os gastos previdenciários do RGPS, constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social, divulgado pelo INSS, são consolidados na Tabela 24. Frisa-se que apenas o Regime Geral de Previdência Social está apresentado, não incluindo informações dos regimes próprios da União, estados, DF e municípios. 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**

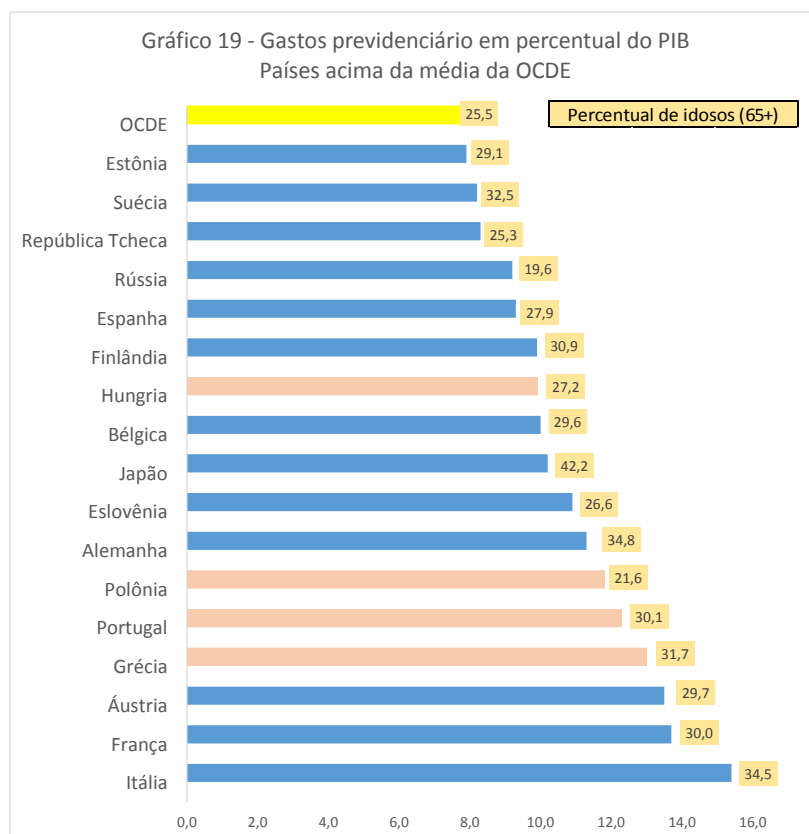
	Gastos em 2012	%PIB
<b>Benefícios do RGPS:</b>	<b>278.777.984</b>	<b>6,3%</b>
<b>Previdenciários</b>	<b>270.742.115</b>	<b>6,1%</b>
Aposentadorias		
Tempo de Contribuição	84.848.866	1,9%
Idade	70.447.610	1,6%
Invalidez	31.127.126	0,7%
Pensão por morte	68.292.289	1,6%
Auxílios		
Doença	14.877.501	0,3%
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 Nocial (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 – Anfp).

A Anfp, 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’.*

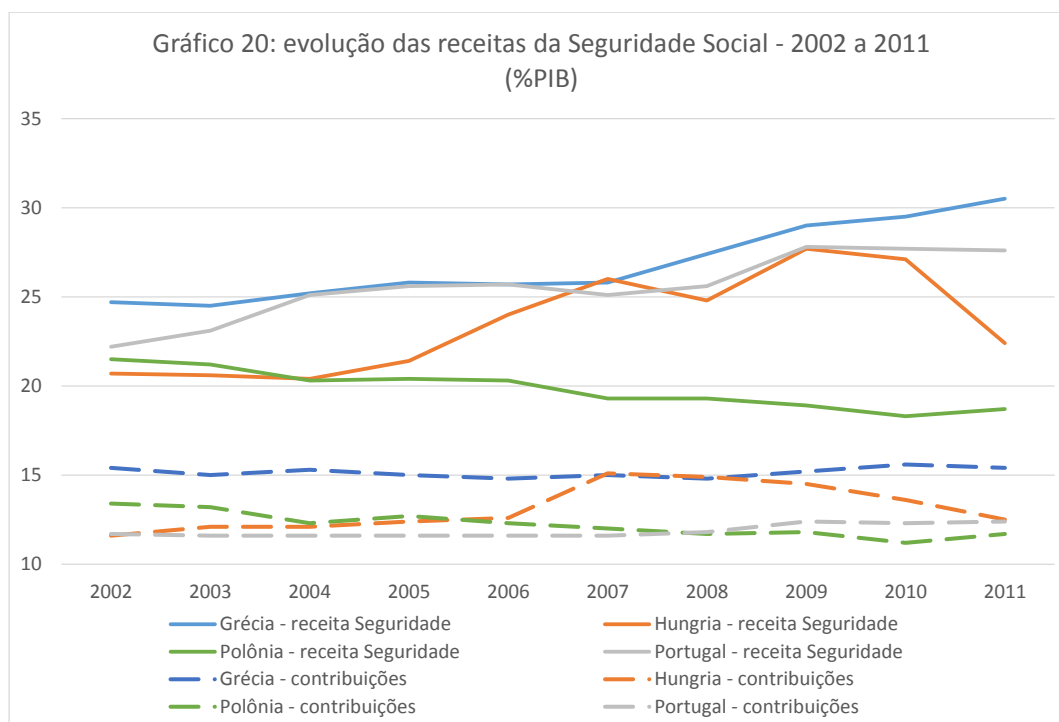
*Dessa forma, nota-se a influência de dois fatores nos gastos previdenciários do regime geral: a inflação e o ajuste do salário mínimo (que tem buscado utilizar a fórmula de ajuste da soma da inflação com o crescimento do Produto Interno Bruto).*

*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.

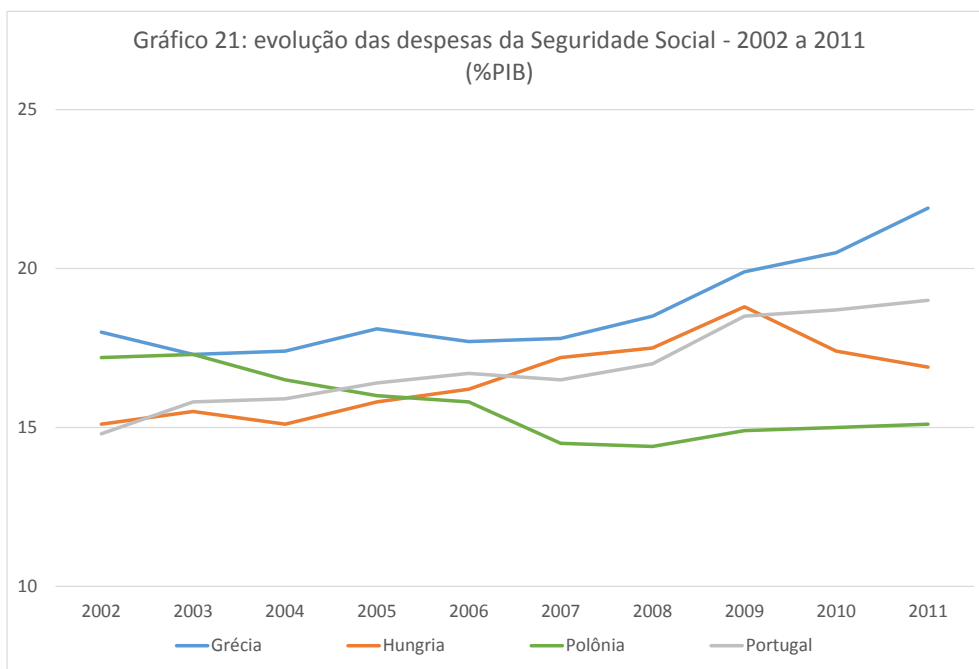
Como regra geral, os benefícios dos países estudados possuem variáveis relacionadas ao tempo de contribuição, valor acumulado (real ou notional) e, até, aspectos atuariais. Tais condições, segundo o perito local, podem subsidiar futura reforma no modelo brasileiro, de forma a considerar, nos benefícios 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.

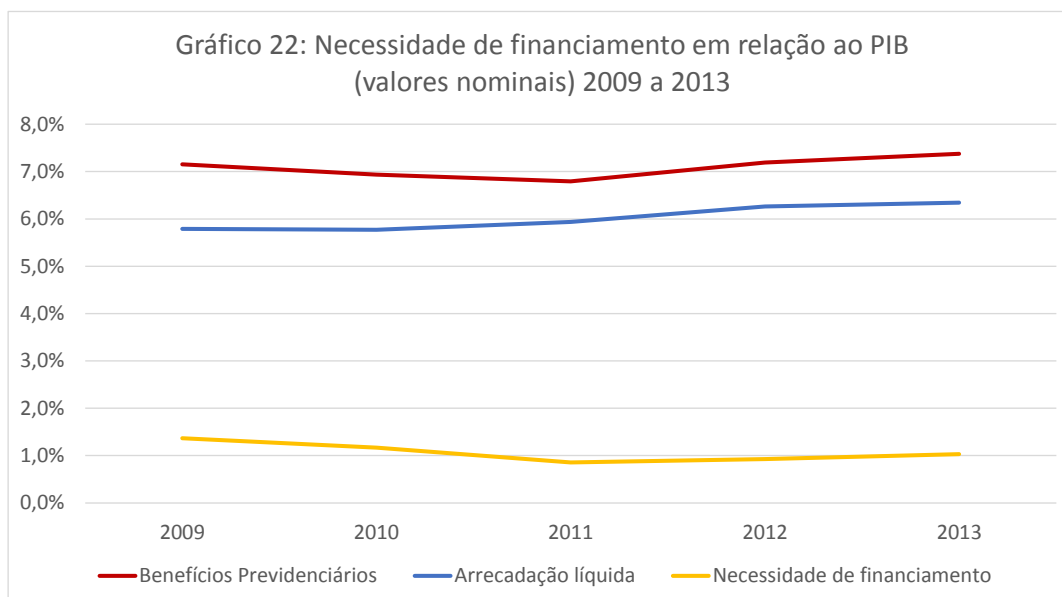


As informações de receitas e despesas sociais, para os anos de 2009 a 2011, estão consolidadas na Tabela 27, onde se apresentam as receitas de contribuições sociais, as receitas totais, as despesas com Assistência e Previdência Sociais, o Resultado 1 (diferença entre as receitas totais e as despesas 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 Polónia 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
Polónia	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
Polónia	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
Polónia	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 nocional, 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 do 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
<b>Grécia</b>	64,0	75,4	53,9	46,7
<b>Hungria</b>	73,6	73,6	73,6	73,6
<b>Polónia</b>	48,8	49,3	48,8	48,8
<b>Portugal</b>	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 econômico, 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.

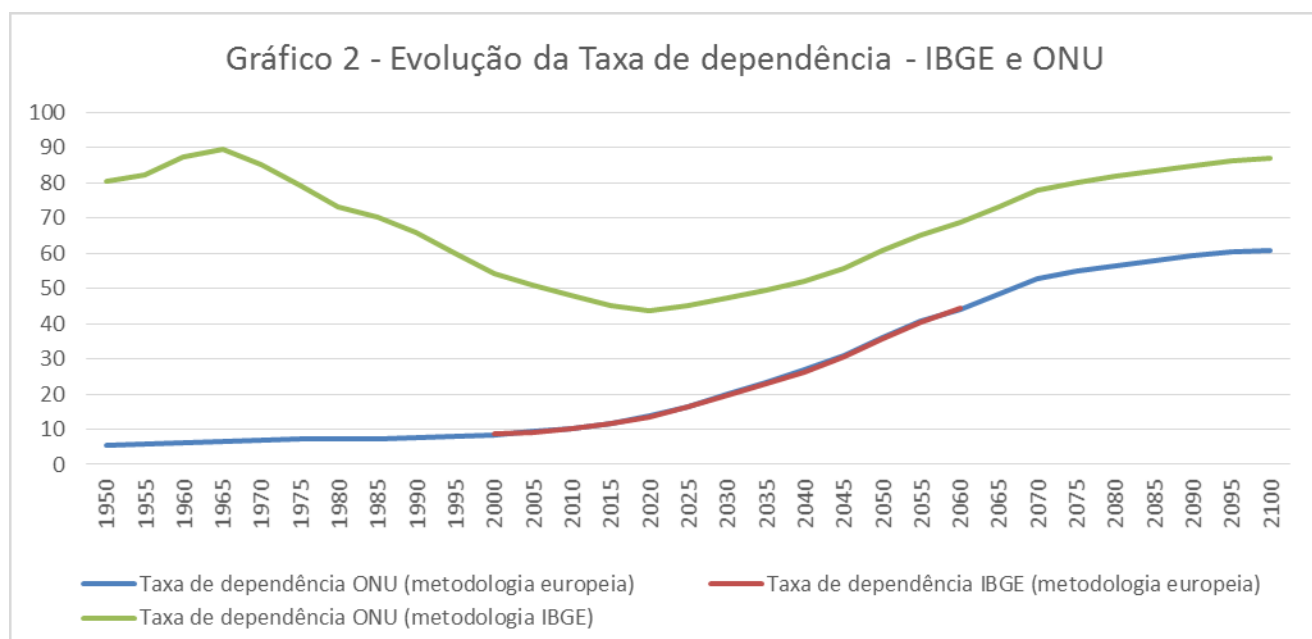
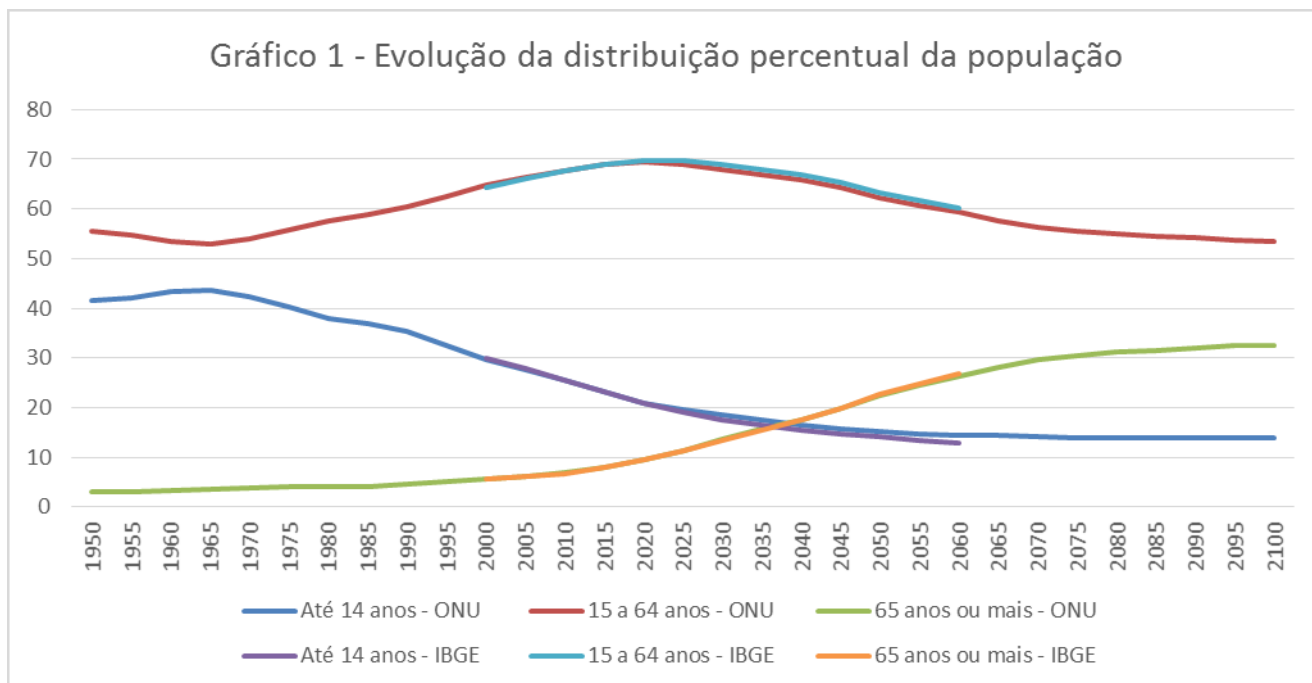
14. Dos sete tópicos em que se estruturou o estudo, destaco os seguintes pontos.

#### 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 representativas 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 alcancarem 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

## 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.

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