

GRÉCIA E BRASIL: um exercício de comparação de regimes previdenciários

Pedro Fernando Nery

GRÉCIA E BRASIL: um exercício de comparação de regimes previdenciários

Pedro Fernando Nery¹

1 Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Senado Federal da área de Economia do Trabalho, Renda e Previdência. O autor agradece a colaboração de Rogério Nagamine Costanzi e os comentários de Rafael Silveira e Silva, bem como a edição de João Cândido Oliveira. E-mail: pfnery@senado.leg.br.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

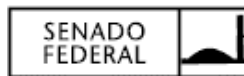
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. **Grécia e Brasil: um exercício de comparação de regimes previdenciários.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2017 (Texto para Discussão nº 236). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 27 de junho de 2017.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

GRÉCIA E BRASIL: UM EXERCÍCIO DE COMPARAÇÃO DE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

RESUMO

O Brasil é “a próxima Grécia”? No debate sobre a reforma da Previdência do Brasil, é frequente a comparação com o país europeu, que fez sucessivas reformas ao longo desta década, inclusive com corte no valor de benefícios. Ciente de que a crise fiscal grega teve múltiplas causas, e não se relaciona apenas à previdência, comparamos neste texto a evolução de indicadores previdenciários do Brasil e da Grécia. A comparação evidencia que *i*) antes de sua crise a Grécia já tinha em geral regras previdenciárias mais *rígidas* que as brasileiras; *ii*) a dívida pública brasileira já é há alguns anos precificada pelo mercado como mais arriscada que a grega; *iii*) com a sua veloz transição demográfica o Brasil alcançaria em menos de 25 anos a razão de dependência que a Grécia tinha no início de sua crise; e *iv*); o percentual da despesa previdenciária em relação ao PIB do Brasil já se aproxima nos próximos anos do observado na Grécia no começo da crise.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma da Previdência; dívida pública; Grécia.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	DEMOGRAFIA	2
3	DESPESA PREVIDENCIÁRIA	4
4	TAXA DE REPOSIÇÃO E REGRAS DE ACESSO	5
	TAXA DE REPOSIÇÃO	5
	REGRAS DE ACESSO	6
5	OUTROS	7
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	8

1 INTRODUÇÃO

Iniciada após a crise financeira de 2007 e 2008, a crise fiscal grega teve diversas causas. Em um dos países mais envelhecidos da Europa, a despesa previdenciária teve um papel importante no problema fiscal, culminando em diversas reformas previdenciárias que levaram a corte de benefícios pagos a aposentados. Neste texto, comparamos a evolução de indicadores previdenciários, demográficos e fiscais do Brasil com os da Grécia nos anos vizinhos à crise desta última.

Essencial ressaltar que a crise grega teve diversos componentes, estando relacionada notadamente à moeda única da Zona do Euro. Mitsopoulos e Pelagidis (2011) relacionam a crise a “uma enorme dívida pública, instituições de mercado de trabalho e de produtos deficientes, baixa competitividade, (...) um sistema educacional de baixo desempenho e altos níveis de corrupção”¹.

Manolopoulos (2011), para quem a Grécia sofria de “*peronismo helênico*”, adiciona²:

Quando começa a recessão global em 2008, a economia grega possuía altos níveis de dívida pública, um grande *deficit* comercial, indústrias não diversificadas, um setor público além do limite, sindicatos militantes, corrupção generalizada, pagamento desigual de tributos, uma moeda sobrevalorizada, consumidores esperando padrões de vida melhores e uma adesão ao euro baseada em dados imprecisos.

Em que pese as diferenças entre Brasil e Grécia, o país europeu virou um símbolo das consequências de um alto endividamento público – justamente uma das principais razões para uma reforma da Previdência no Brasil. As tentativas de solução da crise incluíram uma sequência de mudanças nas regras previdenciárias. Nesse sentido, temos observado no debate brasileiro reflexões como “*É preciso aprovar a reforma para que a gente não vire uma Grécia*”³ ou “*A bomba relógio da Previdência: a Grécia é o Brasil do futuro?*”⁴.

¹ MITSOPOULOS, M.; PELAGIDIS, T. *Understanding the Crisis in Greece: From Boom to Bust*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

² MANOLOPOULOS, J. *Greece's 'odious' Debt: The Looting of the Hellenic Republic by the Euro, by the Political Elite and the Investment Community*. Londres: Anthem Press, 2011.

³ <http://www.valor.com.br/politica/4906780/mendonca-brasil-precisa-reformar-previdencia-para-nao-virar-grecia>

⁴ <http://economia.estadao.com.br/blogs/joao-villaverde/a-bomba-relogio-da-previdencia/>

Portanto, este texto busca comparar a evolução de indicadores previdenciários, demográficos e fiscais do Brasil com a da Grécia nos anos vizinhos à crise desta última. A fim de usar apenas uma mesma fonte neste exercício, as comparações são feitas quase sempre a partir de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Iniciamos a análise, na próxima seção, com dados demográficos, que indicam que as expectativas de sobrevida em idades mais altas no Brasil se aproximam das da Grécia. Em seguida apresentamos dados da despesa previdenciária. Apesar de os indicadores demográficos da Grécia estarem ainda alguns anos distantes para o Brasil, a despesa previdenciária brasileira já se aproxima da que a Grécia tinha quando a crise se iniciou. Na quarta seção apresentamos diferenças nas regras previdenciárias entre os países e a taxa de reposição dos benefícios: a do Brasil está acima da praticada pelos gregos. Também indicamos que regras de elegibilidade são menos rigorosas no nosso país. Na última seção, apresentamos a evolução de outros indicadores relevantes para esta discussão, como os relacionados à percepção do risco da dívida e à própria renda *per capita*. Encerramos com considerações finais.

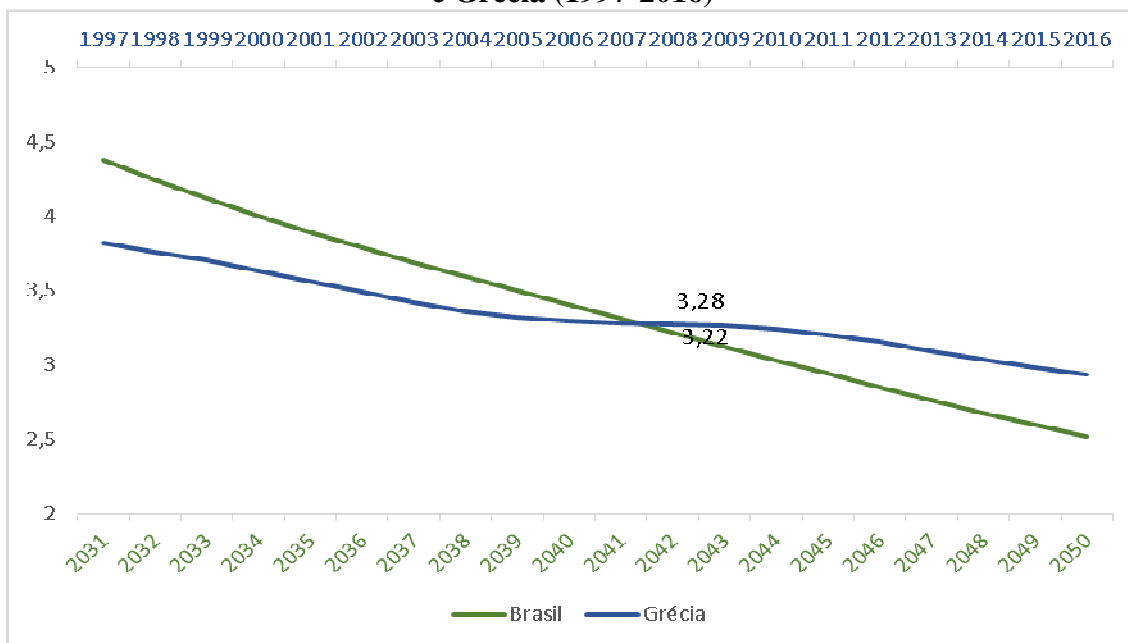
2 DEMOGRAFIA

Medida pela razão de dependência, a “demografia grega” no início da crise chegaria no Brasil no início da década de 2040, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A razão de dependência é entendida como a relação entre o número de pessoas em idade ativa e as pessoas de idade mais avançada, tornando objetiva a noção de que os ativos sustentam a previdência dos inativos, especialmente em um regime de repartição. De acordo com os dados da OCDE, o primeiro grupo compreende as pessoas entre 20 e 64 anos, e o segundo grupo compreende as pessoas com 65 anos ou mais.

No início da crise grega, em 2008, essa razão era de 3,28: isto é, havia em média 3,28 pessoas em idade ativa para cada idoso(a). A OCDE estima que essa taxa no Brasil seja de 7,09. Entretanto, com a acentuada redução na natalidade conjugada com o aumento da expectativa de sobrevida dos brasileiros, ela cairia velozmente nos próximos anos, atingindo em 2042 a razão que a Grécia tinha em 2008.

O Gráfico 1, abaixo, apresenta a trajetória desses dados. A escala horizontal em azul se refere à evolução relativa à crise grega, enquanto a escala horizontal em verde se refere à evolução dos dados brasileiros quando estes alcançam aqueles da Grécia na década passada.

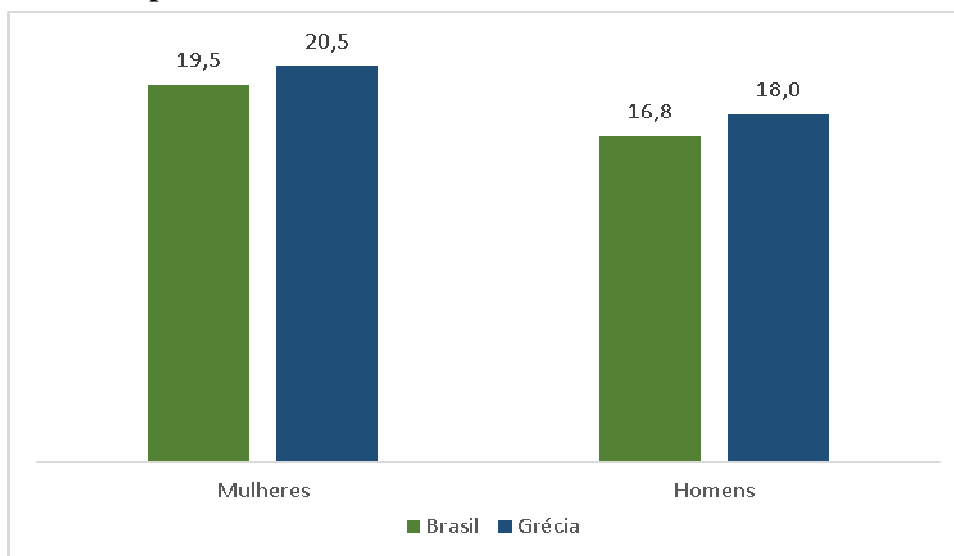
Gráfico 1 – Evolução da razão de dependência (20-64/65+) de Brasil (2031-2050) e Grécia (1997-2016)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de dados da OCDE.

Analogamente, o Gráfico 2 traz a expectativa de sobrevida aos 65 anos para brasileiros e gregos no período 2010-2015. Apesar de a razão de dependência grega ser inferior à brasileira atual, esses indicadores já se aproximam. A mulher brasileira que chega aos 65 anos vive em média mais 19 anos e meio, apenas 1 a menos do que a grega. Já o homem brasileiro viveria cerca de 17 anos adicionais aos 65, frente a 18 do grego.

Gráfico 2 – Expectativa de sobrevida aos 65 anos – Brasil e Grécia – 2010-2015



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de dados da OCDE.

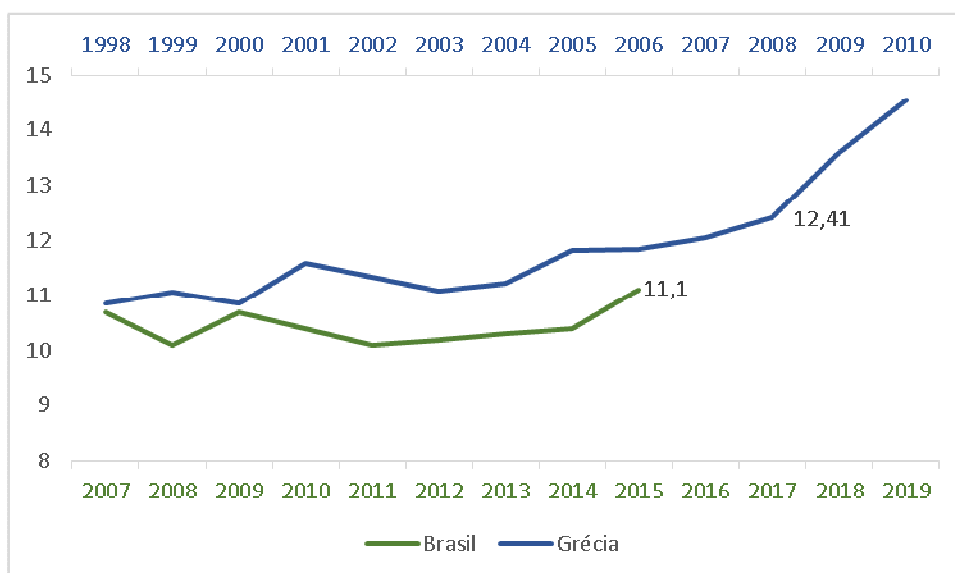
3 DESPESA PREVIDENCIÁRIA

A despeito de os dados demográficos apontarem o Brasil como um país com um nível de envelhecimento ainda algumas décadas aquém do da Grécia, uma análise preliminar aponta que a despesa previdenciária do país, em relação ao PIB, já se aproxima nos próximos anos daquela da Grécia na época do estouro da crise.

Segundo a OCDE, em 2008 a Grécia despendia com sua previdência o equivalente a 12,4% de seu PIB. Por sua vez, a despesa brasileira, em alta, estaria em 11,1% em 2015, pela métrica da OCDE.

O Gráfico 3 destaca essa evolução. Novamente, a escala horizontal em azul se refere aos dados da Grécia, enquanto a escala em verde se refere aos dados do Brasil.

Gráfico 3 – Despesa previdenciária em relação ao PIB – Brasil (2007-2015) e Grécia (1998-2010)



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de dados da OCDE.

Embora ainda não tenham sido disponibilizados dados mais atuais pela OCDE, em 2017 a despesa previdenciária no Brasil já seria de 13% do PIB (incluindo os regimes geral, próprios e o Benefício de Prestação Continuada). Por sua vez, na Grécia, em 2014, a despesa já seria de 17% segundo o *Eurostat*, incluindo benefícios de seguro-desemprego.

4 TAXA DE REPOSIÇÃO E REGRAS DE ACESSO

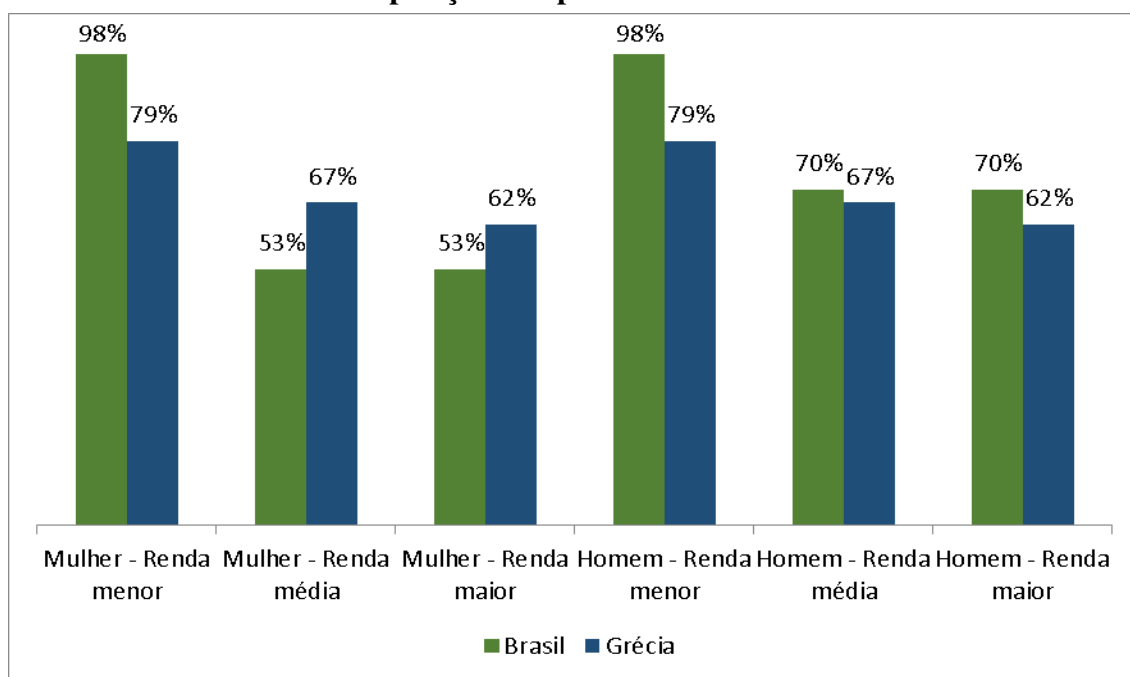
TAXA DE REPOSIÇÃO

A taxa de reposição é em geral compreendida como a relação entre o valor do benefício previdenciário e a média dos salários recebidos anteriormente. Segundo a OCDE, em 2014 – já após sucessivas reformas na Grécia – a taxa de reposição brasileira era em geral mais generosa do que a grega. Ressalte-se que esse resultado antecede a aprovação da fórmula 85/95 no Brasil em 2015, que ampliou a reposição para parte dos segurados.

Em relação à Grécia, no Brasil a reposição era maior para homens, de qualquer renda, e para mulheres que ganham menos, mas inferior para mulheres que ganham mais – conforme o Gráfico 4. A reposição muito maior dos que ganham menos é decorrente da vinculação dos menores benefícios ao salário mínimo, enquanto a reposição menor para mulheres que ganham mais provavelmente decorre da incidência do fator previdenciário em aposentadorias “precoces” que ocorrem nessa população (a média de idade da aposentadoria por tempo de contribuição para mulheres é de cerca de 52 anos).

No Gráfico 4, além da distinção entre homens e mulheres, seguimos a segregação da OCDE dos trabalhadores em três tipos. O grupo “renda menor” compreende os trabalhadores que ganham 50% do que ganha o “trabalhador médio”, enquanto o grupo “renda maior” compreende os trabalhadores que ganham 50% a mais do que o médio.

Gráfico 4 – Taxa de reposição da aposentadoria – Brasil e Grécia – 2014



Fonte: *Elaboração própria*, a partir de dados da OCDE.

REGRAS DE ACESSO

A Grécia realizou mudanças em sua legislação previdenciária nos anos de 1992, 2002, 2004, 2008, 2010, 2011, 2012, 2015 e 2016. **Após as reformas, exige-se para aposentadoria idade mínima de 67 anos para homens e 62 para mulheres**, com 20 de contribuição (a partir de 2022). Aposentadorias antecipadas podem ser permitidas aos 62 anos.

Entretanto, **antes das reformas dos últimos anos, a Grécia possuía um benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, tal qual o Brasil**, isto é, uma aposentadoria sem idade mínima. Todavia, **o requisito de tempo de contribuição era maior, de 37 anos** para ambos os sexos, enquanto no Brasil o requisito desse benefício é de 35 anos para homens e 30 para mulheres.

Já a pensão por morte também possuía regras de usufruto mais restritas. Ela é paga somente por 3 anos, salvo se o cônjuge não possuir qualquer outra renda. No Brasil, ela era vitalícia até 2015, e continuou sendo para cônjuges com 44 anos ou mais de idade. A reposição do benefício ao cônjuge também era menor: chegava a 50% para cônjuges com menos de 65 anos, e atingia 100% apenas para pensionistas que não possuíam outra renda. Após as reformas na Grécia, o valor foi ao máximo de 75% em qualquer caso.

No Brasil, a reposição do cônjuge é de 100%⁵.

Apesar das regras mais duras para aposentadorias comuns e pensões, a Grécia possuía antes da crise um desenho menos rígido do que o do Brasil em relação à gestão, com uma profusão de regimes em âmbito nacional e também em relação a aposentadorias especiais. Naquele país, esses benefícios contemplavam mães e esposas de pessoas com deficiência e até músicos, cabeleireiros e padeiros, cujas profissões eram consideradas perigosas ou insalubres. Após as reformas, permaneceu a aposentadoria especial para trabalhadores da construção civil.

Também antes da crise, a Grécia conferia acesso mais fácil a uma modalidade similar à aposentadoria por idade urbana que existe no Brasil, com requisito de idade 5 anos abaixo do brasileiro e o mesmo requisito de tempo de contribuição. Uma modalidade de benefício assistencial ao idoso pobre, similar ao Benefício de Prestação

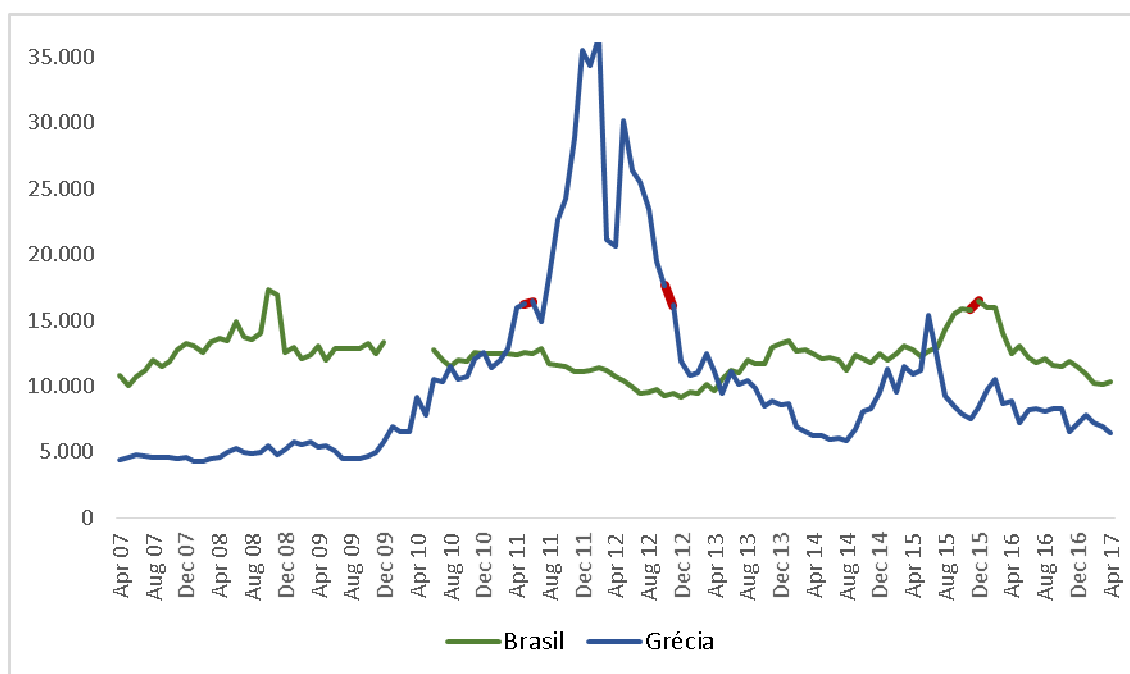
⁵ Considerando o teto do INSS e a incidência do fator previdenciário, caso o benefício seja decorrente de aposentadoria.

Continuada (BPC) do Brasil, igualmente concedia benefício 5 anos *antes* do que no Brasil (60 anos, majorados para 65 após a crise).

5 OUTROS

Outros indicadores que podem ser úteis nesta discussão, que não são previdenciários, são os ligados à percepção de insolvência e risco de um país. Apresentamos a evolução de um desses indicadores, associado a títulos públicos dos dois países, no Gráfico 5, entre abril de 2007 e abril de 2017.

Gráfico 5 – Retorno a 10 anos (10-year bond yield) – Brasil e Grécia – abril de 2007 a abril de 2017



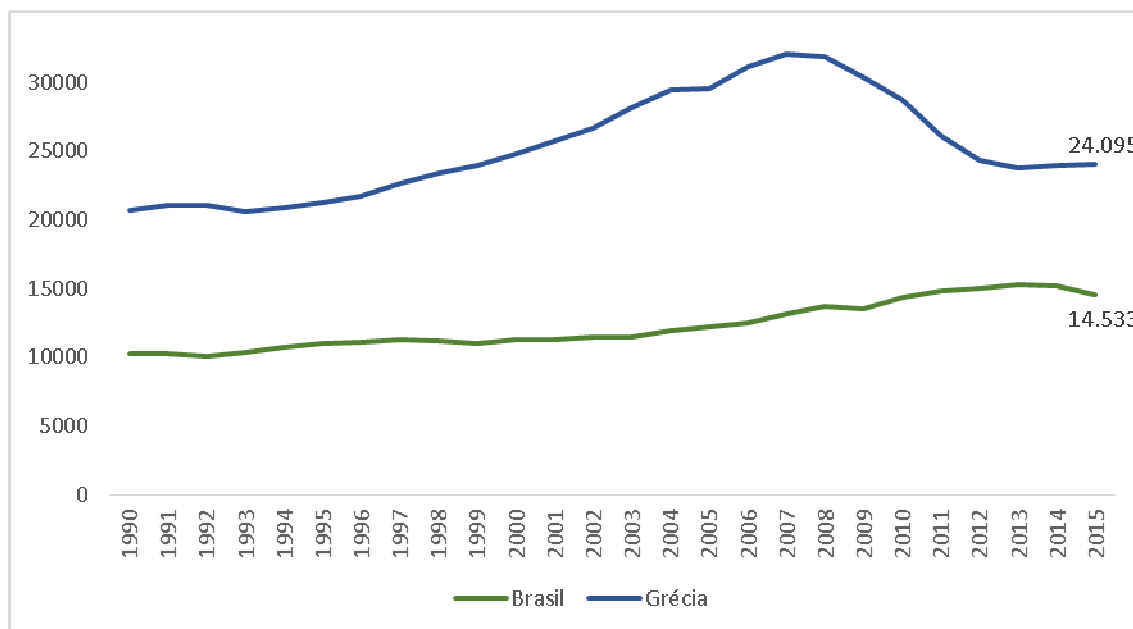
Fonte: *Elaboração própria*, a partir do *Investing.com*.

Na verdade, na maior parte destes últimos 10 anos o título brasileiro foi percebido como mais arriscado do que o grego. As exceções aconteceram durante o auge da crise da dívida grega, entre o primeiro semestre de 2011 e o primeiro semestre de 2013, e por um breve período em junho de 2015.

De fato, em janeiro de 2016, pico do risco brasileiro por essa métrica, o indicador do país já era tão alto quanto o da Grécia no apogeu de sua crise (pontos em vermelho no Gráfico 5).

Por fim, o Gráfico 6, abaixo, apresenta a trajetória do PIB *per capita* anual dos dois países, em dólares. Mesmo após uma expressiva queda nos últimos anos, a Grécia permanece sendo um país muito mais rico do que o Brasil.

**Gráfico 6 – Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* –
Em dólares (PPP) de 2011 – 1990 a 2015**



Fonte: *Elaboração própria*, a partir do *DataBank* do Banco Mundial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No debate sobre a reforma da Previdência, a comparação com a Grécia é impertinente sob dois primas. Por um lado, porque o endividamento grego teve diversas causas. Por outro lado, porque:

- o Brasil possui regras mais acessíveis para os principais benefícios do que a própria Grécia possuía antes da crise;
- o Brasil já possui hoje indicadores de risco mais elevados do que os da Grécia; e
- a renda *per capita* brasileira está muito abaixo da grega.

Nesse sentido, uma crise da dívida de proporções gregas no país já partiria de um nível de renda 40% mais pobre. Por essa ótica, o Brasil “virar uma Grécia” nos próximos anos é, ironicamente, um cenário otimista.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

