

POR QUE É TÃO DIFÍCIL REFORMAR A PREVIDÊNCIA?

Pedro Fernando Nery¹

Introdução: economia política da reforma da Previdência

A reforma da Previdência surge como principal item da agenda do governo do Presidente Temer, bem como já tinha sido apontada em 2016 pela ex-Presidente Dilma Rousseff como “a questão mais importante para o país”². De fato, há um razoável grau de convergência entre economistas do governo, da academia e da iniciativa privada de que a questão fiscal hoje deve ser o principal tema da agenda econômica e de que a despesa previdenciária, item dominante do gasto primário federal (54%), continuará crescendo aceleradamente. No entanto, existe uma elevada dificuldade de responder ao problema previdenciário do país, não pela ausência de estudos, diagnósticos ou prescrições de soluções, mas pelos obstáculos políticos de empreender as mudanças³. A reforma esperada para os próximos meses foi considerada publicamente pelo Presidente como “uma luta feroz”⁴. Neste sentido, este texto se propõe a introduzir a **economia política** associada à reforma da Previdência.

Alguns dados ilustram essa dificuldade. Segundo Mendes (2014a), dentre 223 projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre Previdência que tramitavam no Congresso em 2014, 78% gerava agravamento da situação das contas públicas. Em 2015, conforme o Quadro 1 abaixo, mais de 800 emendas parlamentares foram apresentadas às três MPs que trataram da Previdência no ano. Dessas, 594 impactavam as despesas, sendo 590 (99%) pressionando gastos (atenuando ou eliminando os efeitos das medidas) e apenas 4 (1%) reduzindo-os.

Quadro 1 – Emendas parlamentares a Medidas Provisórias sobre a Previdência que aumentam ou reduzem gastos com benefícios (em relação ao texto original)

Medida Provisória	Objeto	Emendas		
		Aumenta gastos (A)	Reduz gastos (B)	Total (C)
664/2014	Pensão por morte e auxílio-doença	419	3	517
672/2015	Salário mínimo	51	1	114

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência.

² Ver: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/dilma-diz-que-previdencia-e-assunto-que-mais-preocupa-governo>

³ Para diagnósticos e prescrições, ver, entre outros, Caetano (2014), Tafner *et al.* (2015) e Giambiagi (2015a).

⁴ Temer: Quero liberdade para medidas que coloquem o Brasil nos trilhos. *Valor Econômico*, 12 de agosto de 2016.

676/2015	Aposentadoria (fórmula 85/95)	120	0	184
Total		590	4	815

Fonte: *Elaboração própria*. Originalmente publicado no *Boletim Legislativo nº 33, de 2015*. (A soma das colunas A e B não iguala C principalmente por conta das emendas tratando de objetos estranhos ao tema).

As dificuldades políticas de reformar um sistema de seguridade social não são exclusivas do Brasil. Nos anos 90, quando ganharam ímpeto em países desenvolvidos, reformas da previdência contribuíram para derrubar governos na Itália, Áustria e Alemanha⁵.

O principal ponto de partida para entender as dificuldades da reforma é o conhecido problema da *lógica de ação coletiva*⁶. Por que é tão difícil empreender algumas reformas, mesmo quando tecnocratas e governo têm convicção de que elas são benéficas para o conjunto da população? Grosso modo, a formulação da lógica de ação coletiva responde que é difícil tomar medidas com **perdas concentradas e ganhos difusos**. Como as perdas são concentradas, os que se sentem perdedores conseguem perceber de maneira palpável o impacto da mudança e se mobilizam para bloqueá-la. Por sua vez, como os ganhos são difusos, os que ganham com a medida não percebem seu efeito e/ou acabam não sendo estimulados para defendê-la.

No caso da Previdência, trabalhadores inseridos há mais tempo no mercado de trabalho visualizam bem como mudanças nas regras afetam sua vida, e tendem a se opor de forma mais vocal a reformas. Mendes (2014b) observa ainda que parte do grupo que se sente mais afetado é homogêneo e tem boa capacidade de mobilização por estarem ligados ao mercado de trabalho formal e, portanto, mais habituados à organização sindical. Tafner *et al.* (2015) percebem esse grupo como dispendo de “maior rede social, maior poder e prestígio social e econômico.” Já Bonoli (2000) avalia, com base em reformas em outros países, que os mais afetados também costumam ser de um grupo de eleitores de renda média politicamente influente.

Por outro lado, o grupo que mais se beneficiaria — principalmente no futuro — com as mudanças, como trabalhadores mais jovens ou mesmo crianças, não se sente afetado e não reage (ou nas palavras do ex-ministro Marcelo Neri “os jovens no Brasil ainda não perceberam que a grande causa deles é a reforma da Previdência”⁷).

⁵ Ver, entre outros, Sarfati e Ghellab (2012) e Schludi (2005). Na Itália, a perda de apoio político do norte industrial parcialmente decorrente da reforma levou à renúncia do premiê Silvio Berlusconi e à formação de um governo tecnocrático (que a continuou). Na Alemanha, a reforma teria sido uma das principais razões para a derrota eleitoral do chanceler democrata-crisão Helmut Kohl, após 16 anos no cargo. Na Áustria, a reforma teria contribuído para a perda de cadeiras dos sociais democratas liderados pelo primeiro-ministro Viktor Klima, levando a formação de um novo governo.

⁶ Olson (1965).

⁷ Ver: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/economia/1459884081_486535.html.

Outros ganhos propagados da reforma são ainda mais invisíveis e difusos, como maior moderação nos juros, maior estabilidade na carga tributária e menor compressão do investimento público necessário para a renda crescer, bem como das despesas voltadas para redução da pobreza e da desigualdade (além de outras rubricas orçamentárias que seriam abatidas pelo gasto previdenciário ascendente). A maioria da população seria favorável a tais avanços, mas pode não perceber sua relação com uma reforma da Previdência, assim como a natureza difusa dos benefícios (na população e no tempo) impede a formação de grupos de interesse organizados para defendê-los (ex: associações, federações, etc.). Havendo reforma, não observaremos, como no *impeachment*, a Esplanada dos Ministérios sendo dividida por um muro para separar manifestante a favor e contra a proposta.

No entanto, um complicador importante da reforma é mais particular do Brasil: a inscrição de várias normas previdenciárias na Constituição, que chega a detalhar a idade e o tempo de contribuição para aposentadoria do “*professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio*”. Dessa forma, vários pontos do que se entende por reforma da Previdência precisam passar pelo complexo processo legislativo constitucional, facilitando o bloqueio de mudanças no Congresso Nacional pelos interessados.

Para Bonoli (2000), reformas previdenciárias são marcadas por um “impressionante nível de controvérsia”. Ele defende que os formuladores de políticas na área “precisam prestar excepcional atenção ao lado político” da questão. Nesse sentido, aqui apresentamos objetivamente que possibilidades surgem da experiência internacional e da literatura acadêmica para contornar as dificuldades de ação coletiva e do processo legislativo inerentes à reforma da Previdência.

Reforma como iniciativa de governos de esquerda e direita

A análise comparada aponta que não é peculiar apenas ao Brasil a apresentação de propostas de reforma por governos de orientações ideológicas diferentes. Exemplos de países que tiveram reformas propostas por governos sucessivos tanto de esquerda quanto de direita incluem França, Itália e Reino Unido⁸.

A esse respeito, Bonoli (2000) defende que, na verdade, a disputa nas reformas de previdência se deslocou do eixo esquerda-direita para um antagonismo entre governos e uma ampla coalizão de grupos, em geral liderada pelo movimento sindical. Segundo ele, também a esquerda adere às propostas, quando está no governo, uma vez que as condições econômicas não dão muito espaço para manobras alternativas.

⁸ Ver: [Texto para Discussão nº 190 – Idade Mínima: Perguntas e respostas](#) (item 21)

Isso não implica dizer, evidentemente, que as oposições nos Legislativos apoiem essas reformas, mesmo que, quando na situação, tenham adotado medidas semelhantes. Na Teoria dos Jogos aplicada à Ciência Política, este fenômeno é descrito pelo *blame game* (“jogo de culpa”, “jogo de empurra”): um partido no parlamento pode concordar com uma proposta impopular, mas racionalmente rejeitá-la para criar um contraste e obrigar um presidente a se indispor com o eleitorado⁹.

Um modelo de criação de consenso e acordo multipartidário é a reforma previdenciária da Espanha dos anos 90, ou Pacto de Toledo, já renovado em 2001, 2006 e 2010¹⁰. O Pacto tratava o tema como uma questão de Estado, evitando que ele fosse explorado política e eleitoralmente. Para Reynaud (2000), o acordo foi guiado por “espírito conciliatório” e pelo “desejo de fazer as mudanças no sistema com o máximo de concordância possível”.

Pontos de veto

Bonoli (2000) apresenta cinco possíveis “pontos de veto” (*veto points*¹¹) que podem existir em um país dificultando especificamente uma reforma da previdência. O significado de veto aqui não é o mesmo de no processo legislativo: pontos de veto são entendidos como instituições políticas capazes de obstruir ou bloquear uma mudança no *status quo*¹².

Os pontos, apresentados no Quadro 2, são presidencialismo; bicameralismo; representação proporcional; referendos; e Executivo dual, estando os três primeiros presentes no Brasil. Para Bonoli, o padrão de distribuição do poder decorrente desses pontos de veto é um fator importante na abordagem de governos ao problema previdenciário.

Quadro 2

Pontos de veto a reformas previdenciárias e presença no Brasil

Presidencialismo	✓
Bicameralismo	✓
Representação proporcional	✓
Referendos	
Executivo dual	

Fonte: *Elaboração própria*, a partir de Bonoli (2000).

⁹ Ver McCarty e Meirowitz (2007).

¹⁰ Ver Giambiagi e Tafner (2007) e Sarfati e Ghellab (2012).

¹¹ Outras traduções incluem poder de obstrução, instâncias de veto, pontos de bloqueio.

¹² Tsebelis (2002).

Resumidamente, para o autor, o presidencialismo permite que os parlamentares, sensibilizados pelo *lobby* de grupos organizados, votem contra o governo sem se preocupar com a sua sobrevivência (o que ocorreria no parlamentarismo). Já no caso do bicameralismo, quando os membros das duas casas legislativas são eleitos de forma diferente (como no Brasil), cria-se um ponto de veto adicional para a reforma. Por sua vez, o sistema de voto proporcional estaria associado a um grande número de partidos no Legislativo e propiciaria mais oportunidades de “veto” para os que se opõem à nova legislação.

Para Bonoli, os “pontos de veto podem ser um formidável obstáculo à reforma previdenciária”. Ele aponta ainda que esses pontos de veto podem ser mais ou menos fortes no tempo, por conta das circunstâncias impostas pelo calendário eleitoral: o governo seria mais forte imediatamente após a sua eleição, enquanto os grupos contrários se fortaleceriam nas proximidades de novos pleitos.

No Brasil, a presença de muitas regras previdenciárias na Constituição também fortalece os três pontos de veto: para bloquear mudanças (emendas à Constituição) bastam 40% dos votos em uma das quatro votações que ocorrem na Câmara dos Deputados e no Senado.

Ainda, pelo mesmo motivo, podemos especular a existência de um ponto de veto adicional no Brasil: o Supremo Tribunal Federal (STF)¹³, que é frequentemente provocado nessa matéria via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). A título de exemplo, um dos principais itens da segunda reforma da Previdência (Emenda Constitucional n° 41, de 2003), a contribuição de servidores inativos, foi considerado inconstitucional em ADI por quatro ministros, incluindo a relatora, além do Procurador-Geral da República (PGR) – o entendimento terminou derrotado pelo apertado placar de 7 a 4¹⁴.

Compensações

Ainda para Bonoli (2000), o esforço para que reformas previdenciárias sejam bem sucedidas tende a envolver um processo de negociação com compensações para determinados grupos. À medida que a orientação política do governo (esquerda ou direita) perderia importância nessa discussão, os pontos de veto apresentados anteriormente ganhariam relevância, dando grande força política para os grupos opositores capazes de explorá-los. Assim, governos tenderiam a fazer compensações específicas a estes grupos, e essas estratégias podem funcionar, segundo Bonoli. Nos países analisados pelo autor, os principais alvos dessas estratégias foram o movimento sindical ou corporações públicas.

¹³ Ver também Melo e Anastasia (2005).

¹⁴ ADI 3128.

Em especial, ainda de acordo com Bonoli, teria sido comum, durante reformas em outros países, mudanças em critérios da contabilidade do sistema: “em particular, os elementos não-contributivos que foram integrados a esses sistemas, para alcançar objetivos mais gerais de política sociais, têm sido removidos”. No Brasil, também observamos no debate a presença de grupos contrários à forma de apresentação de contas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Eles defendem que a contabilidade exclua despesas com benefícios de menor contrapartida contributiva, bem como que inclua determinadas receitas e haja maior esforço arrecadatório do governo (tema explorado anteriormente no [blog](#)).

Segundo Bonoli, a separação de benefícios não-contributivos, relacionados mais à política social, dos benefícios estritamente previdenciários foi uma demanda chave do movimento sindical na França, na Itália, no Reino Unido e na Suíça. Para o pesquisador, a aceitação deste pleito durante reformas previdenciárias “pode garantir apoio do movimento sindical, ou pelo menos consentimento [às mudanças]”. A questão também foi tema da reforma da previdência na Espanha, como primeira recomendação do Pacto de Toledo.

Outros pleitos das centrais sindicais no Brasil, no âmbito da reforma, que poderiam ser objeto de compensação nos moldes defendidos por Bonoli, incluem, além da revisão de desonerações sobre a folha de pagamento: revisão da isenção das contribuições para instituições filantrópicas e da alíquota paga pelo agronegócio; combate à sonegação; esforços para recuperação da dívida ativa (incluindo um “Refis previdenciário”); venda de imóveis do INSS; regulamentação de bingos e jogos de azar, com destinação das receitas para a Previdência; e a recriação do Ministério da Previdência Social.

Dados confiáveis e bem-aceitos

Reynaud (2000) defende que a análise comparada de reformas da previdência fornece “*lições úteis*”, salientando dois aspectos principais que facilitam a aprovação da reforma: *i*) a existência de dados confiáveis para subsidiar a discussão; e *ii*) a existência de órgão plural para assessoramento e debate.

Em relação ao primeiro ponto, Reynaud salienta a importância da disponibilidade de dados confiáveis e “aceitos pelos vários atores” em relação à situação financeira do sistema e perspectivas futuras, que possam servir de insumo às decisões.

O próprio déficit atuarial do Regime Geral, que deveria ser um dos pontos de partida do debate, é uma informação publicamente conhecida apenas por projeções do Tribunal de Contas da União (TCU), que insiste que o Balanço Geral da União deva apresentar essa informação.

Colegiados para assessorar a reforma

O segundo “fato estilizado” levantado por Reynaud (2000) é que precedem reformas bem sucedidas o debate em órgãos ou grupos de trabalho, permanentes ou provisórios, que posteriormente subsidiam a tomada de decisão sobre mudanças. Neste sentido, é saliente o caso do Japão, em que o órgão permanente contribui para a atualização do sistema previdenciário a cada cinco anos.

Segundo Reynaud, esses órgãos que auxiliam o processo decisório em questão previdenciária costumam contar com representantes de empregadores, sindicatos, além de acadêmicos e a burocracia especializada. Além de permanentes, como no exemplo japonês, podem ser temporários, como o Fórum de Debates sobre Políticas e Emprego, Trabalho e Renda de Previdência Social de 2015¹⁵. Entretanto, no passado, o funcionamento de grupos de trabalho provisórios como esse foi objeto de críticas no Brasil pela sua aparente baixa eficácia, sendo o Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), de 2007, caracterizado desde como “de baixa fertilidade em decisões concretas” até “um zero” ou “uma perda de tempo”¹⁶.

Giambiagi e Tafner (2010), que consideraram o Fórum “um retumbante fracasso”, avaliam que a ausência de resultados se deveu ao bom momento da economia (e da arrecadação) e à ausência de participação de parlamentares e políticos. Já Rolim (2016) sugere a recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social¹⁷ “como fórum permanente de avaliação e revisão” do sistema. Contemplando a crítica destes especialistas, pode-se aventar a criação no Brasil de uma estrutura consultiva permanente e com participação do Congresso Nacional.

Diálogo

Consoante com a seção anterior, Sarfati e Ghelab (2012), analisando em publicação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) as reformas ocorridas após a crise mundial de 2008, defendem que reformas conduzidas de maneira apressada, mais unilateral e com pouco diálogo com os atores sociais relevantes, mesmo se aprovadas, tendem a ter resultados menos sustentáveis: “não há alternativa crível e viável ao diálogo social como ferramenta para idealizar e implantar reformas da previdência sustentáveis”.

De maneira similar, Bonoli (2000) argumenta que os pontos de veto existentes em um país podem ser “neutralizados” não apenas com a estratégia de compensações

¹⁵ Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015.

¹⁶ Lopez (2009).

¹⁷ Extinto nos anos 90. Neste sentido, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 178, de 2007, do Senador Paulo Paim, que o “recria” o órgão com gestão quadripartite (participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo) nos moldes do inciso VII do art. 194 da Constituição.

descrita anteriormente, mas também integrando potenciais opositores ao processo de formulação da proposta de reforma.

A Presidência e a Previdência: o papel da liderança do Executivo

Se por um lado a literatura e a experiência internacional sugerem a relevância de colegiados para assessorar a reforma e a manutenção de diálogo, por outro não se descarta a importância de um Executivo forte liderando o processo. A atuação do Executivo comandando uma reforma previdenciária não é óbvia: os ganhos ficam principalmente com sucessores do governante, enquanto o ônus se dá no curto prazo e pode penalizá-lo já no próximo ciclo eleitoral.

Entretanto, muitos pesquisadores e instituições consideram que é fundamental que o Executivo encabece a proposta de reforma. A Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA, 2010), em estudo sobre o processo de reformas na América Latina, considera que “o mais elevado nível de liderança política é vital”. Por sua vez, DiSalvo (2015), analisando reformas previdenciárias ocorridas nos cinquenta estados americanos após a crise de 2008 observa que nelas lideranças surgiram com entendimento sobre o tema e disposição para enfrentar a questão: “Reformas requerem uma pessoa com credibilidade para servir como a face pública da mudança”.

A esse respeito, Botelho e Tafner (2015) afirmam sobre o caso do Brasil:

é uma responsabilidade, principalmente, do líder do Executivo brasileiro. Dada a nossa estrutura de funcionamento de regime político-institucional, onde se configura aquilo que os especialistas chamam de presidencialismo de coalizão, cabe ao presidente da República a condução das mudanças estruturais brasileiras. Ele é o maior detentor de capital político e desfruta de poderes capazes de mobilizar as prioridades dentro do Congresso e da opinião pública, por isso o melhor candidato para viabilizar as mudanças no cenário previdenciário.

Sintomática da baixa prioridade dada à condução da questão no Executivo é o fato de, entre 2003 e 2016, o comando do Ministério da Previdência Social ter sido o mais trocado de toda a Esplanada (dez vezes, mesmo número do Ministério dos Transportes)¹⁸. Comparativamente, os Ministérios da Fazenda e da Justiça passaram por apenas quatro trocas, e os do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome somente por três.

Campanha publicitária

Em Giambiagi (2015d), identifica-se entre os requisitos para uma reforma previdenciária persuasão e energia do governo que a propõe. Bonoli (2000), em pesquisa comparada, ressalta a importância de campanhas publicitárias. Já a ISSA

¹⁸ Até a reforma ministerial da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

(2010), com base na América Latina, afirma ser necessária “educação sobre previdência para informar o entendimento do público sobre como a sociedade gerencia o risco social”, enquanto DiSalvo (2015), baseado no caso americano, defende a importância de “campanhas sérias de educação cívica”.

Para James e Brooks (2001), cabe ao governo no âmbito da reforma não apenas aumentar a quantidade de “ganhadores” e reduzir a de “perdedores” com a mudança, mas também alterar a percepção das pessoas sobre a qual desses grupos ela pertencem. Para a autora, a geração mais jovem deve ser convencida de que, apesar do risco, será beneficiada, e a geração mais velha deve receber a promessa de que não será afetada.

No mesmo sentido, pesquisa de agosto de 2016 apontava que 86% da população afirmava “saber pouco ou nada” sobre o funcionamento da Previdência Social¹⁹. O governo Temer tem de fato sinalizado que irá promover campanhas publicitárias sobre a reforma.

Regras de carência e transição

Um último ponto, comum a reformas da seguridade em outros países e considerado crucial pela literatura,²⁰ já está bem absorvido nas propostas de reforma da Previdência do país: a necessidade de regras de carência e/ou transição para mudanças.

Além de fazer justiça ao planejamento das famílias com as normas vigentes, as regras servem para reduzir a oposição à reforma, ao isentar das mudanças total ou parcialmente os trabalhadores para quem a aposentadoria não é um plano distante. A carência compreende um período de tempo até que as regras novas passem a valer (para não afetar, por exemplo, quem está em vias de aposentar) e a transição um período em que regras intermediárias entre as antigas e as novas ficam valendo (atingindo, por exemplo, um grupo mais velho que ainda não está em idade de se aposentar, mas não é considerado jovem).

Diferenças de posicionamento nas unidades federativas no Congresso Nacional

Adicionalmente à literatura existente e à experiência internacional, especulamos que as **disparidades nos valores recebidos do INSS** pelas Unidades Federativas (UF) – decorrentes de diferenças demográficas e diferenças no mercado de trabalho – podem também trazer diferença no padrão de votação dos parlamentares de diferentes regiões. Observamos que, onde as transferências do INSS são maiores (Estados com população mais envelhecida e com mercado de trabalho formal mais sólido), houve maior

¹⁹ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/aposentadoria-maioria-dos-brasileiros-nao-entende-funcionamento-19979215>

²⁰ Ver, entre outras, James e Brooks (2001).

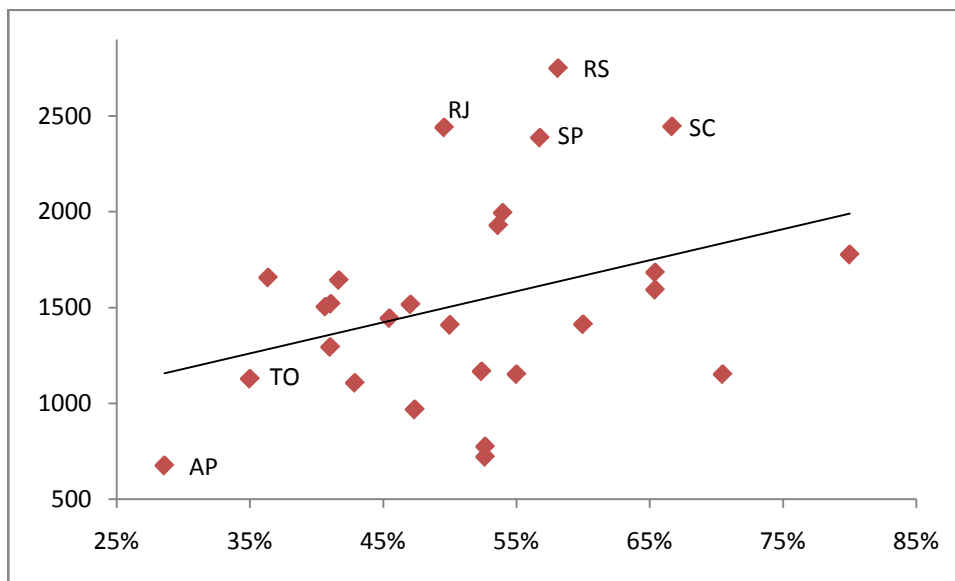
tendência de posicionamento de contrarreforma no biênio de 2015/2016, ainda que uma relação de causalidade não esteja rigorosamente identificada²¹.

Confirmada tal relação, seria possível concluir que uma eventual reforma contaria com menor resistência de representantes dos Estados mais pobres (como os do Norte e Nordeste), que hoje têm uma estrutura demográfica mais jovem e recebem benefícios de menor valor (ex: aposentadoria por idade, rural). Analogamente, Estados do Sul e do Sudeste concentrariam maior oposição.

De maneira ilustrativa, observamos um grau de correlação positivo de **0,35**, entre uma medida de grau de “voto contrarreforma” e um indicador de transferências do INSS nas UF. O grau de voto contrarreforma corresponde ao percentual de votos, na bancada de cada UF na Câmara dos Deputados, favoráveis a itens da Previdência na chamada “pauta-bomba” em 2015: destaques votados no âmbito de Medidas Provisórias criando a fórmula 85/95 (MP das pensões), reajuste real para todos os benefícios (MP do salário mínimo) e desaposentadoria (MP com componente móvel à 85/95). Já o indicador de transferências do INSS inclui o valor transferido a título de todos os benefícios, dividido sobre o total da população, concentrando no indicador tanto a participação de beneficiários do INSS na população (ligado ao envelhecimento) quanto o valor dos benefícios (ligado a um mercado de trabalho mais forte).

O Gráfico 1, abaixo, apresenta tal relação.

Gráfico 1 – Unidades federativas - Correlação entre transferência do INSS *per capita* e grau de voto contrarreforma na Câmara dos Deputados em 2015.

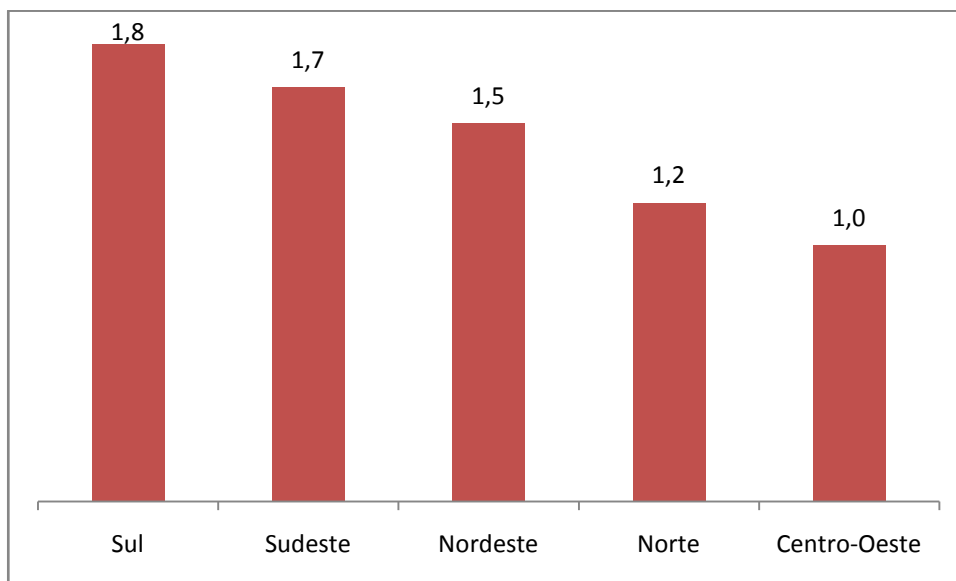


²¹ Outros fatores podem explicar diferenças no padrão de votação, como maior ou menor composição de parlamentares de oposição ao governo Dilma Rousseff.

Fonte: *Elaboração própria*. Inclui destaques das MPs 664/2014, 672/2015 e 676/2015. Dados de transferências (em R\$ de 2016) calculados a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

Outro exercício, bem mais simples e no mesmo sentido, é apresentado no Gráfico 2. Trata-se da média, em cada região, do número de emendas por parlamentar apresentadas às MPs 664/2014, 672/2016, 676/2015 e também 739/2016 (já no novo governo, referente à perícia do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, e ainda não votada)²². Em média, parlamentares do Sul apresentaram 50% mais emendas às MPs tratando de ajustes na Previdência em 2015/2016 do que parlamentares do Norte, e 80% a mais do que os do Centro-Oeste. As diferenças de ativismo em emendar as propostas do Executivo podem sugerir resistência à futura reforma, que pode não ser uniforme entre as bancadas estaduais.

Gráfico 2 – Regiões – Emendas por parlamentar a MPs com efeitos diretos em benefícios previdenciários – 2015/2016



Fonte: *Elaboração própria*. Inclui destaques das MPs 664/2014, 672/2015, 676/2015 e 739/2016.

Considerações finais

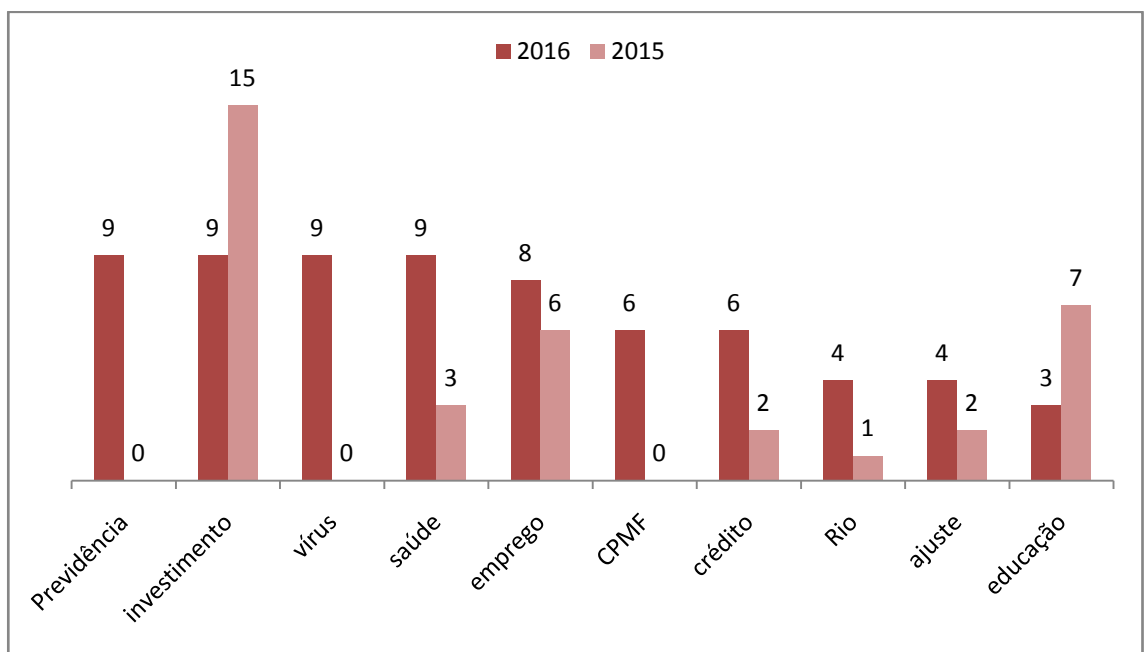
Resumidamente, a literatura de economia política e a experiência internacional apontam que reformas previdenciárias são propostas por governos tanto de esquerda, quanto de direita (normalmente com oposição do movimento sindical). Apontam também que alguns fatores que **facilitam a aprovação da reforma** são:

²² Ao contrário do Quadro 1, neste exercício usamos o total de emendas apresentadas. Evidentemente, parte das emendas pode não ter relação com o conteúdo da MP

- A ausência de pontos de vetos como o presidencialismo, bicameralismo, representação proporcional (presentes no Brasil);
- Compensações a grupos contrários, observada em vários países mudanças na contabilidade do sistema, nos moldes do defendido por vários grupos no Brasil;
- Dados confiáveis e bem-aceitos para subsidiar o debate e facilitar a aceitação do diagnóstico que justifica as mudanças;
- Colegiados para assessoramento, incluindo empregadores, sindicatos, acadêmicos e burocratas especializados;
- Mecanismos de diálogo, como estratégia para reduzir oposições;
- Liderança do Poder Executivo;
- Campanhas publicitárias; e
- Regras de carência e transição.

Já as evidências sobre as diferenças regionais relativas às transferências do INSS sugerem que a resistência à futura reforma no Brasil pode não ser uniforme entre as bancadas estaduais, com maior oposição no Sul e no Sudeste.

Gráfico 3 – Comparação de temas mais mencionados nos discursos de Dilma Rousseff ao Congresso Nacional em 2015 e 2016



Fonte: *Elaboração própria.*

A tendência no Brasil parece ser de enfrentar as dificuldades políticas e não mais adiar a reforma, sinalizada pelo Presidente Temer e também pela ex-Presidente Dilma Rousseff. As referências à Previdência dominaram seu discurso de abertura do ano

legislativo no Congresso Nacional em 2016, enquanto discurso de posse, em 2015, a Previdência não havia sido citada - uma ilustração da mudança de prioridades (naquela ocasião as principais referências eram ao investimento e à educação, vide Gráfico 3²³).

Também o Presidente Temer, em seu discurso de posse, destacou, entre outras reformas, a da Previdência: “Esta agenda, difícil, complicada, não é fácil, ela será balizada, de um lado pelo diálogo e de outro pela conjugação de esforços”. Na iminência da proposta de uma ampla reforma da Previdência, resta ainda, portanto, a dúvida sobre se nossa democracia conseguirá solucionar o problema da ação coletiva e garantir o interesse das maiorias sem voz do país.

Esse texto está baseado no Texto para Discussão nº 207 da Consultoria Legislativa do Senado. Disponível em: [HTTP://www.senado.gov.br/estudos](http://www.senado.gov.br/estudos). .

Referências

AMARO, M. *Terceira Reforma da Previdência: Até Quando Esperar?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado - Texto para Discussão nº 84). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Fevereiro, 2011.

BONOLI, G. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BOTELHO, C.; TAFNER, P. O encontro marcado. In: TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

CAETANO, M. A. Reforma previdenciária, cedo ou tarde. In: Giambiagi, F.; Porto, C. (Org.). *Propostas para o Governo 2015/2018*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 393p.

DISALVO, D. *The Limits of Retrenchment: The Politics of Pension Reform*. Center for State and Local Leadership at the Manhattan Institute. Civic Report nº 103, setembro de 2015.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Reforma da Previdência e Instituições Políticas. *Novos Estudos*, nº 51, julho de 1998.

GIAMBIAGI, F. Explicando a Previdência. *Revista Interesse Nacional*, ano 8, número 31, out.-dez. 2015a.

²³ O governo acabara de lançar o slogan “Pátria Educadora”.

_____ *O desafio previdenciário*. Apresentação feita no Insper. São Paulo, maio 2015b.

_____ A reforma da Previdência é necessária, diz especialista em contas públicas. Entrevista concedida a Aline Salgado e Octávio Costa. *O Dia*, 1º de fevereiro. 2015c.

_____ Brasil chegou à sua “tempestade mais que perfeita” com uma conta explosiva nas mãos. Entrevista concedida a Paulo Barra. *Infomoney*, 16 de dezembro. 2015d.

GIAMBIAGI, F., TAFNER, P. *Uma Agenda Parcial de Reformas para 2009: À Procura de um "Pacto de Toledo" Brasileiro*. Texto de Discussão n° 1.299. Rio de Janeiro, Brasília: Ipea, 2007.

_____ *Demografia – A Ameaça Invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GÓRA, M. Political economy of pension reforms: selected general issues and the Polish pension reform case. *IZA Journal of Labor & Development*, 2013.

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA). Social dialogue in the Americas. In: *Dynamic Social security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity – Developments and trends*. 32pp. 2010.

JAMES, E.; BROOKS, S. The Political Economy of Structural Pension Reform. In: HOLTZMANN, R.; STIGLITZ, J. *New Ideas About Old Age Security*. Washington: World Bank, 2001.

KANDORI, M. Social Norms and Community Enforcement. *Review of Economic Studies*, vol. 59, issue 1, pages 63-80, 1992.

LOPEZ, F., G. *Fórum Nacional da Previdência Social: consensos e divergências*. Texto de Discussão n° 1.342. Rio de Janeiro, Brasília: Ipea, 2009.

MELO, C, R.; ANASTASIA, F. A Reforma da Previdência em Dois Tempos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 48, n° 2, 2005.

MENDES, M. *Por que o Brasil cresce pouco?* Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014a. 252p.

_____. *Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre Previdência Social: uma avaliação qualitativa de impacto fiscal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado - Texto para Discussão nº 164). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Dezembro, 2014b.

_____. A Operação Lava-Jato reduz o crescimento econômico? *Valor Econômico*, 14 de agosto de 2015.

MCCARTY, N.; MEIROWITZ, A. *Political Game Theory: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

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.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press, 1965 [1971].

REYNAUD, E. *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain*. International Labour Organization, 2000.

ROLIM, L. *Previdência Social - Análise e Perspectivas - Propostas de melhoria de gestão e reformas paramétrica e estrutural*. Apresentação feita ao Grupo de Trabalho sobre a Reforma da Previdência. Brasília, junho 2016.

SARFATI, H.; GHELLAB, Y. *The political economy of pension reforms in times of global crisis*. Genebra: International Labour Office, Social Security Department, Industrial and Employment Relations Department, 2012.

SCHLUDI, M. *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdã: Amsterdam University Press, 2005.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência: A Visita da Velha Senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.



www.brasil-economia-governo.org.br

TSEBELIS, G. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2871>