

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

207

ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Pedro Fernando Nery

SENADO
FEDERAL



ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Pedro Fernando Nery¹

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. 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. **Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 207). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 5 de setembro de 2016.

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

ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

RESUMO

Este Texto para Discussão introduz a economia política da reforma da Previdência. Há muito defendida por especialistas, a reforma sempre enfrenta grandes obstáculos políticos. Entendemos que a reforma remete ao problema da ação coletiva: possui perdas concentradas e ganhos dispersos, inclusive no tempo, facilitando a mobilização contrária a sua aprovação. Introduzimos elementos da literatura e da experiência internacional, incluindo os papéis da polarização esquerda-direita; de pontos de vetos; de compensações a grupos opositores; de dados acessíveis e bem aceitos; de colegiados para assessoramento; do diálogo com atores relevantes; da liderança do Executivo; de campanhas publicitárias; e de regras de carência e transição. Por fim, apresentamos diferenças de posicionamento no tema nas unidades federativas no Congresso Nacional, sugerindo que a resistência a uma eventual reforma pode não ser uniforme entre as bancadas estaduais.

ABSTRACT

This Working Paper presents the discussion on the political economy of social security reform, discussing the Brazilian case. A reform is finally expected to 2016 and has been for a long time demanded by experts, but it always faces strong political opposition. We understand that the reform is related to the problem of collective action: its losses are concentrated and its gains are diffuse, including in time, making stronger the mobilization against its approval. We discuss the international literature and experience, with emphasis on the roles of the left-right polarization; veto points; concessions; data; advisory groups; dialogue; Executive leadership; advertising campaigns; and transition rules. Finally, we present differences in the positions across the states in the National Congress, suggesting that the opposition to the reform may not be uniform across the states delegations.

SUMÁRIO

| | | |
|---|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO: POR QUE É TÃO DIFÍCIL REFORMAR A PREVIDÊNCIA? | 1 |
| 2 | LITERATURA E EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL..... | 5 |
| | REFORMA COMO INICIATIVA DE GOVERNOS DE ESQUERDA E DIREITA | 5 |
| | PONTOS DE VETO..... | 5 |
| | COMPENSAÇÕES..... | 8 |
| | DADOS CONFIÁVEIS E BEM-ACEITOS..... | 10 |
| | COLEGIADOS PARA ASSESSORAR A REFORMA | 12 |
| | DIÁLOGO..... | 13 |
| | LIDERANÇA DO EXECUTIVO..... | 14 |
| | CAMPANHA PUBLICITÁRIA..... | 15 |
| | REGRAS DE CARÊNCIA E TRANSIÇÃO | 17 |
| 3 | DIFERENÇAS DE POSICIONAMENTO NAS UNIDADES FEDERATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL | 17 |
| 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 20 |
| | OUTROS ESTUDOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA SOBRE O TEMA:..... | 23 |
| | REFERÊNCIAS | 23 |

ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Pedro Fernando Nery¹

1 INTRODUÇÃO: POR QUE É TÃO DIFÍCIL REFORMAR A 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. Neste sentido, este texto se propõe a introduzir a **economia política** associada à reforma da Previdência.

Anedótica da dificuldade de aprovar mudanças é o fato de vinte e um anos após constar da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 1995, durante o governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, o estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição ainda estar no centro do debate do tema. Já no ano de escalada da crise política de 2015, vinte anos depois da proposta da 1ª reforma, uma tentativa de adereçar a questão das pensões por morte ricocheteou e terminou quase extinguindo o fator previdenciário: o governo teve de vetar três emendas aprovadas para três medidas provisórias diferentes que constituíam verdadeiras contrarreformas da Previdência⁴, o que também é ilustrativo da complexidade de adereçar a matéria.

¹ Mestre e Doutorando em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece os comentários de Fernando Meneguín.

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 Fórmula 85/95 sem progressão na MP nº 664/2014, extensão do reajuste real do salário mínimo para todos os benefícios na MP nº 672/2015, e desapentadoria na MP nº 676/2015.

A reforma esperada para os próximos meses foi considerada publicamente pelo Presidente como “uma luta feroz”⁵.

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 |
| 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 Alemanha⁶. Além da experiência internacional, este texto se baseia em alguma literatura especializada que existe sobre economia política de reforma da previdência.

O principal ponto de partida para entender as dificuldades da reforma é o conhecido problema da *lógica de ação coletiva*⁷. 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**

⁵ Temer: Quero liberdade para medidas que coloquem o Brasil nos trilhos. *Valor Econômico*, 12 de agosto de 2016.

⁶ 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-cristão 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.

⁷ Olson (1965).

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 dispor 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”⁸).

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.)

A questão de perdas e ganhos não se refere meramente a um conflito entre gerações. Bonoli (2000) vê a previdência como um mecanismo de distribuição de renda altamente sensível, ao distribuir recursos também entre gêneros, ocupações e classes⁹. A partir dos países que analisa, conclui que o sistema reflete a distribuição de poder

⁸ Ver: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/05/economia/1459884081_486535.html.

⁹ No Brasil, podemos também incluir a distribuição de recursos entre as regiões do país.

desses grupos no momento em que ele foi desenhado. A alteração deste equilíbrio seria muito difícil em todo o mundo, já que haveria neste caso uma “dependência da trajetória” (*path dependency*): as decisões do presente são limitadas por decisões do passado, mesmo que as circunstâncias que tenham levado à primeira decisão não mais se sustentem¹⁰.

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.

Este Texto para Discussão está estruturado da seguinte forma. A próxima seção apresenta elementos sobre economia política de reformas previdenciárias a partir da literatura e da experiência internacional. São abordados os papéis da polarização esquerda-direita; de pontos de vetos; de compensações a grupos opositores; de dados acessíveis e bem aceitos; de colegiados para assessoramento; do diálogo com atores relevantes; da liderança do Executivo; de campanhas publicitárias; e de regras de carência e transição. A seção seguinte traz dados sobre diferenças de posicionamento no tema nas unidades federativas no Congresso Nacional, sugerindo que a resistência a uma eventual reforma pode não ser uniforme entre as bancadas estaduais. A última seção fecha com breves considerações finais.

¹⁰ James e Brooks (2001) também vê evidência de dependência da trajetória no caso da previdência: “legados de sistema anteriores se tornam incentivos ou restrições às possibilidades de desenho para novos sistemas”.

2 LITERATURA E EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

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 Unido¹¹.

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.

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 eleitorado¹².

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 2010¹³. 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*¹⁴) 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

¹¹ Ver: [Texto para Discussão nº 190 – Idade Mínima: Perguntas e respostas](#) (item 21)

¹² Ver McCarty e Meirowitz (2007).

¹³ Ver Giambiagi e Tafner (2007) e Sarfati e Ghellab (2012).

¹⁴ Outras traduções incluem poder de obstrução, instâncias de veto, pontos de bloqueio.

entendidos como instituições políticas capazes de obstruir ou bloquear uma mudança no *status quo*¹⁵.

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).

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. Este obstáculo seria “um poderoso incentivo para que se busquem soluções negociadas e consensuais”.

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.

De maneira similar, James e Brooks (2000) observam que a dispersão do poder gerada pelo “multipartidarismo” pode permitir que uma reforma seja bloqueada: a presença de muitos partidos estaria “largamente associada à inclusão de uma ampla gama de interesses, incluindo potenciais ‘perdedores’, na decisão sobre a reforma”.

¹⁵ Tsebelis (2002).

Ainda nesse sentido e especificamente analisando a reforma brasileira dos anos 90, Figueiredo e Limongi (1998) ressaltam a importância das regras do processo legislativo. Em especial, o uso pelos opositores de destaque para votação em separado (DVS) teria sido instrumento capaz de multiplicar as oportunidades para desgaste de parlamentares da base, “obrigados a se posicionar sobre medidas que afetavam negativamente o seu eleitorado” – exacerbando os três primeiros pontos de veto como concebidos por Bonoli.

Os últimos dois pontos de veto, que dificultaram a aprovação de reforma em outros países, mas não estão presentes no Brasil, são a decisão por referendos e a presença de um Executivo dual, que em alguns casos traz uma configuração em que presidente e primeiro-ministro sejam adversários.

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)¹⁶, 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 nº 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 4¹⁷.

¹⁶ Ver também Melo e Anastasia (2005).

¹⁷ ADI 3128.

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.

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.

Elementos dessa controvérsia incluem, para exclusão no lado da despesa, benefícios de menor contrapartida contributiva como a aposentadoria rural e outras modalidades de aposentadoria por idade (ex: microempreendedor individual, donas de casa) e, para a inclusão no lado da receita, o valor perdido com desonerações, isenções e contribuições alvos da Desoneração de Receitas da União (DRU)¹⁸.

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]”.

De acordo com Reynaud (2000), a questão também foi tema da reforma da previdência na Espanha. A primeira recomendação do Pacto de Toledo teria sido

¹⁸ Este tema é objeto de duas publicações da Consultoria Legislativa: o [Boletim Legislativo nº 37, de 2015](#) e o [Texto para Discussão nº 170, de 2016](#) (item 23).

justamente que benefícios não-contributivos fossem financiados exclusivamente por tributos, e não pelas contribuições sociais.

Em verdade, uma diferença importante do caso brasileiro em relação a alguns países nesse quesito é que a mudança na contabilidade não gera de fato nenhum desembolso adicional por parte do governo, porque o Tesouro Nacional já cobre qualquer déficit do RGPS, não tendo o regime que incorrer em aumento de contribuições ou corte de benefícios para fechar as contas na presença de déficit.

Nesse sentido, aponta Bonoli (2000) sobre a inclusão da revisão da contabilidade previdenciária no âmbito de uma reforma:

Esse acordo tende a satisfazer tanto governos quanto sindicatos. Aquele [o governo], sem gastos adicionais (a despesa é simplesmente transferida da previdência para o orçamento geral do governo), consegue garantir pelo menos algum consentimento do movimento sindical; estes [os sindicatos] veem a pressão financeira no sistema previdenciário se reduzir e, como resultado, futuras reformas serem mais improváveis. Este tipo de compensação, no entanto, tem a desvantagem de estar disponível apenas uma vez. Quando a separação do provisionamento dos [benefícios] previdenciários e não-contributivos for totalmente alcançada, o escopo para tal acordo estará exaurido.

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.

Já James e Brooks (2001) também defendem que compensações devem ser feitas, mas imediatamente e por outro motivo. Elas serviriam para sinalizar que a reforma é benéfica. Para as autoras, não é suficiente convencer que os jovens serão beneficiados nem isentar grupos mais velhos das mudanças (com regras de carência,

que será analisada mais adiante). Essas promessas seriam mais críveis “concedendo ganhos imediatos”¹⁹.

Segundo James e Brooks, esses ganhos são normalmente direcionados a grupos com potencial de bloquear a reforma, notadamente o Judiciário²⁰, mas as compensações não precisam se dar necessariamente na área previdenciária e incluiriam a concessão de benefícios e isenção de tributos.

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. Aqui discutimos três tipos de dados que são usadas no debate no Brasil: *i*) os de contabilidade (os mais controversos); *ii*) os de demografia (os mais bem aceitos); e *iii*) os de projeções financeiras/atuariais (os mais deficientes).

O governo projeta para 2017 um déficit no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de R\$ 200 bilhões. Ilustrativamente, apenas três anos antes, houve grande celeuma quando o Ministério da Previdência Social apontava que o déficit de 2014 poderia ser de R\$ 50 bilhões (quatro vezes menos nominalmente)²¹. No entanto, a figura de um déficit de R\$ 200 bilhões em 2017 não é aceita por vários atores relevantes, entre elas a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, representantes de corporações públicas, sindicatos e advogados especializados.

Portanto, um primeiro tipo de informação a ser mais bem esclarecida é o resultado do RGPS. Em verdade, a geração de dados sobre receitas e despesas não é onde reside a controvérsia, mas sim a forma de apuração do resultado, que têm a

¹⁹ Especificamente, o trabalho de James e Brooks (2001) trata da economia política de uma reforma estrutural (ex: migração de um regime de repartição para um de capitalização), e não de uma reforma paramétrica como é esperado para o Brasil.

²⁰ Ver também Góra (2013).

²¹ Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/03/1426981-dilma-se-irrita-e-previdencia-volta-atras-sobre-deficit.shtml>.

objeção de grupos importantes, como apresentado anteriormente. Portanto, tais grupos também não reconhecem as projeções financeiras e atuariais que apontam a insustentabilidade do sistema. Dessa forma, seguindo o “fato estilizado” apontado por Reynaud (2000), a interpretação dos dados sobre o resultado anual do RGPS surge como um importante obstáculo para o convencimento sobre a pertinência da reforma da Previdência no Brasil.

No que tange ao segundo tipo de dados, os demográficos, não observamos a mesma situação. As informações existem, estão disponíveis e o principal órgão que as produz, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é visto como uma instituição de excelência em suas atribuições. Entretanto, já observamos no debate, por parte de quem não aceita a contabilidade da Previdência, também questionamentos à narrativa de que a necessidade da reforma decorre do envelhecimento populacional, que é chamada de “determinismo demográfico”.

Um terceiro tipo de dados se diferencia dos anteriores, referentes à contabilidade e à demografia, pela carência de informações públicas de qualidade: o de projeções financeiras e atuariais do sistema para o futuro. Elas são vistas basicamente apenas quando se publicam dados obrigatórios em instrumentos burocráticos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por exemplo, quando foi repentinamente aprovada no Plenário da Câmara dos Deputados a fórmula 85/95 para aposentadoria por tempo de contribuição, o governo apresentou dificuldade em informar o impacto da mudança.

Não há projeções de cenários publicadas de forma sistemática, mas somente a partir de competentes esforços independentes, mas feitos sem periodicidade fixa, por parte de pesquisadores, normalmente ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Ilustrativamente, no Reino Unido há um órgão especializado e exclusivamente dedicado a informações atuariais pertinentes ao governo, enquanto nos Estados Unidos o órgão americano equivalente ao INSS publica com periodicidade projeções de receitas e despesas para os próximos 75 anos.

Bonoli (2000) argumenta que mesmo reformas com base em projeções de desequilíbrios futuros encontram maior resistência quando comparadas a reformas a partir de crises concretas no presente, mais aceitas como inevitáveis. Acatando o argumento de Bonoli, pode-se especular que o trabalho de persuasão de uma reforma seria ainda mais difícil quando as projeções são menos acessíveis e/ou mais contestadas.

Recentemente, no entanto, houve um importante esforço de técnicos de diferentes órgãos do Executivo para suprir essa lacuna. Espera-se que desse empreendimento partam informações que possam munir os atores relevantes nas discussões sobre a reforma.

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 contribuiu 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 2015²². 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”²³.

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 Social²⁴ “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.

Reynaud afirma que não se deve ter muita expectativa em relação a esses órgãos ou grupos de trabalho, porque não estão posicionados para formar consensos ou

²² Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015.

²³ Lopez (2009).

²⁴ 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.

reformular o sistema, mas defende que eles podem ser úteis em estimular o debate sobre suas potenciais deficiências e desequilíbrios financeiros. Já publicação da Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA) defende que a interação entre órgãos governamentais e profissionais como atuários, economistas e advogados “é necessária” para uma reforma²⁵.

Quadro 2 – Exemplos de colegiados que assessoram políticas de seguridade social

| País | Órgão | Composição |
|----------------|---|---|
| Reino Unido | Comitê Consultivo da Seguridade Social (SSAC) | 13 membros: 1 de confederação patronal da indústria (CBI), 1 de federação de sindicatos (TCU), 1 trabalhador com histórico de incapacidade, 1 representante de minoria, além de representantes regionais e acadêmicos, advogados e ex-servidores. |
| Alemanha | Conselho Consultivo Social (<i>Sozialbeirat</i>) | 12 membros: 4 dos empregadores, 4 dos segurados, 1 do banco central (<i>Bundesbank</i>), e 3 acadêmicos das ciências econômicas e sociais. |
| Japão | Comitê Consultivo de Benefícios (<i>nenkin shingikai</i>) | Presidido por representante de federação de empregadores, inclui funcionários públicos, acadêmicos e um atuário, mas não representantes de empregadores ou trabalhadores. |
| Estados Unidos | Conselho de Administração (<i>Board of Trustees</i>) da SSA | 6 membros: os Secretários do Tesouro, Trabalho, Saúde e o Comissário de Seguridade Social, além de 2 membros indicados pelo Presidente e ratificados pelo Senado. |

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

DIÁLOGO

Consoante com a seção anterior, Sarfati e Ghellab (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”.

Eles afirmam, porém, que reformas feitas na esteira da crise econômica mundial, especialmente na Europa, sofreram com pressões dos mercados financeiros e de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e União Europeia. Tal pressão, como na Grécia e na França, teria levado a reformas de pior qualidade. Os autores defendem como exemplos de reformas conduzidas com diálogo mesmo em uma circunstância de crise as feitas nos anos 90 por

²⁵ ISSA (2010).

Canadá, Finlândia, Dinamarca e Suécia: “o diálogo é ingrediente essencial para o desenho de políticas inteligentes e inovadoras e, mais importante, para sua efetiva implantação”.

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

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.

Já Giambiagi (2015b) vê como um dos requisitos de uma reforma uma liderança com grande capacidade de articulação política. 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)²⁶. 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.

A liderança do Executivo é ainda mais premente se a opção por uma reforma ampla ao invés de uma série de mudanças fatiadas (como ocorreu nos últimos anos com as leis da previdência complementar do servidor público, em 2012, e das pensões, em 2015²⁷). Contrariamente à estratégia de fatiar as mudanças, uma reforma ampla tem o potencial de unir contra a proposta grupos heterogêneos que se opõem cada um apenas à parte das mudanças.

Bonoli (2000) considera bem-sucedido o conjunto de reformas implantadas nos anos 80 e 90 no Reino Unido, tratando em momentos diferentes de temas diferentes, também concentrando oposições diferentes a cada proposta. Já Giambiagi (2015c) defende ser necessária uma “mudança cultural” e que, idealmente, a sociedade discuta o tema de maneira ampla.

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 (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

²⁶ Até a reforma ministerial da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016.

²⁷ Respectivamente Leis nº 12.618, de 30 de abril de 2012, e nº 13.135, de 17 de junho de 2015.

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.

Nesse sentido, chama à atenção no Brasil a objeção à reforma por parte dos já aposentados²⁸, mesmo em relação a propostas que não os afetam, pelo contrário, potencialmente os beneficia. Por exemplo, uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição amplia o número de segurados contribuintes e reduz o número de beneficiários por um determinado período, reduzindo o risco de mudanças abruptas no futuro. De fato, é possível que os atuais aposentados se incomodem com o discurso de reforma, ainda que não sejam afetados, por temer que essa narrativa crie espaço para perda de direitos no futuro. Ainda assim, tal oposição ilustra o potencial que campanhas sobre a reforma podem ter.

No mesmo sentido, pesquisa de agosto de 2016 apontava que 86% da população afirmava “saber pouco ou nada” sobre o funcionamento da Previdência Social²⁹.

No atual momento brasileiro, campanhas publicitárias também podem servir ao desafio de convencer a população sobre a necessidade de uma reforma diante de uma crise política que acumula escândalos no noticiário político. Para Mendes (2015), a sensação de impunidade reduz a coesão social necessária para que a sociedade resolva justamente seus problemas de ação coletiva. Manolopoulos (2011), analisando a crise grega, vê nessa percepção um “risco político colossal” à medida que se perde autoridade para pedir “sacrifícios dos cidadãos comuns”. Em uma análise mais formal, Kandori (1992) descreve o “equilíbrio de contágio”: a assimilação de que as normas sociais estão sendo violadas suprime o comportamento pró-comunidade dos indivíduos, eventualmente levando a um “colapso sistêmico”.

²⁸ Ver, entre outros: <http://www.cobap.org.br/noticia/58308/cobap-e-contra-a-reforma-e-defende-politica-consistente-de-cobranca-dos-devedores-da-previdencia-social> .

²⁹ Ver: <http://oglobo.globo.com/economia/aposentadoria-maioria-dos-brasileiros-nao-entende-funcionamento-19979215>

REGRAS DE CARÊNCIA E TRANSIÇÃO

Um último ponto, comum a reformas da seguridade em outros países e considerado crucial pela literatura,³⁰ 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).

Para Amaro (2011), são fatores para que a reforma tenha apoio político uma carência extensa e uma transição lenta. Entretanto, para o demógrafo Bernardo Lanza Queiroz (UFMG), a janela temporal para uma reforma assim no Brasil pode ser curta: caso a reforma seja proposta somente no futuro, o agravamento do envelhecimento populacional tornaria inviável não contemplar os trabalhadores mais próximos da aposentadoria (o que por sua vez traria ainda mais oposição à reforma). O espaço para uma reforma mais planejada, segundo ele, talvez acabasse já no início da próxima década³¹.

3 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 tendência de posicionamento de

³⁰ Ver, entre outras, James e Brooks (2001).

³¹ Ver: <http://www.economist.com/node/21551093>.

contrarreforma no biênio de 2015/2016, ainda que uma relação de causalidade não esteja rigorosamente identificada³².

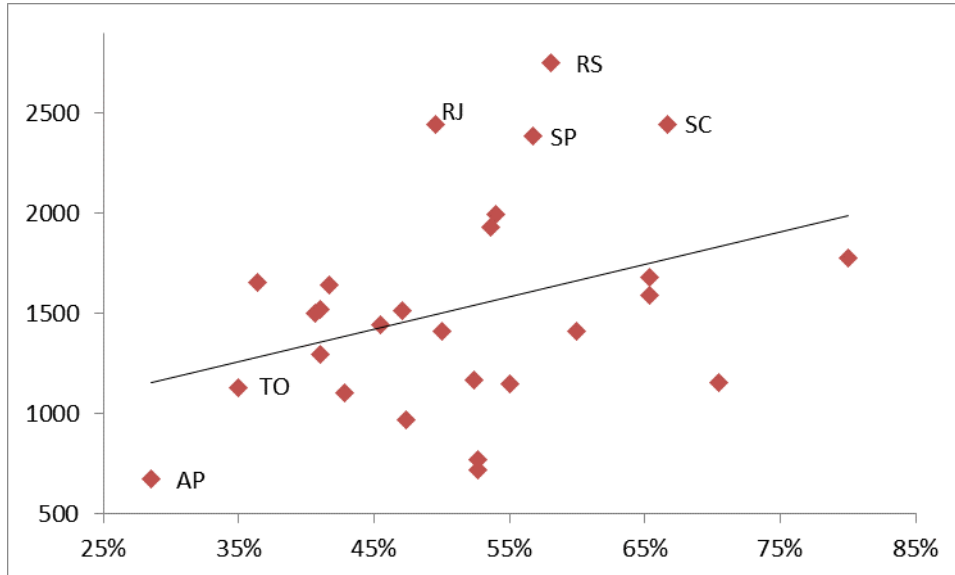
Confirmada tal relação, seria possível concluir que uma eventual reforma contaria com menor resistência de representantes dos Estados mais pobres (como os do Norte e Nordeste), que hoje têm uma estrutura demográfica mais jovem e recebem benefícios de menor valor (ex: aposentadoria por idade, rural). 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) quando o valor dos benefícios (ligado a um mercado de trabalho mais forte).

³² Outros fatores podem explicar diferenças no padrão de votação, como maior ou menor composição de parlamentares de oposição ao governo Dilma Rousseff.

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.

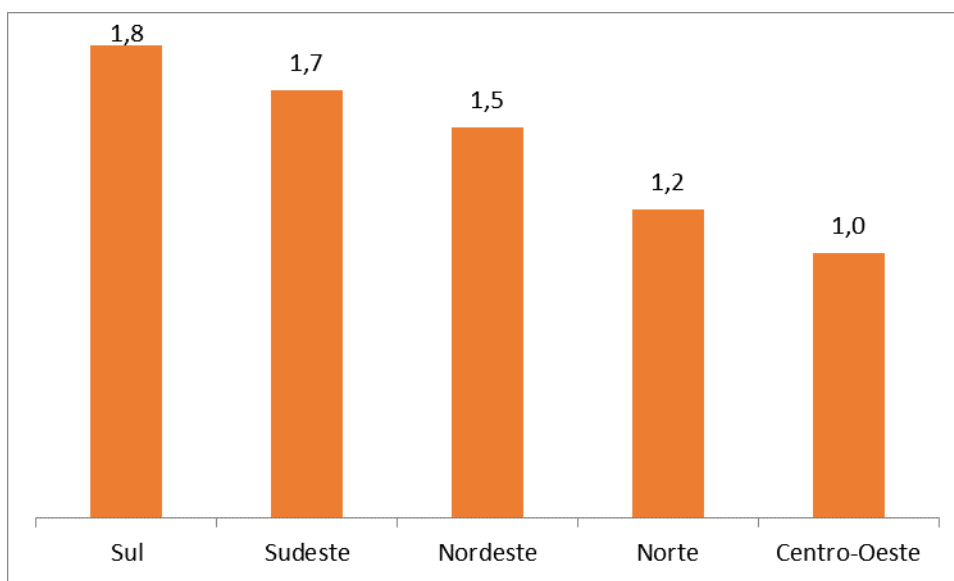


Fonte: *Elaboração própria*. Inclui destaques das MPs 664/2014, 672/2015 e 676/2015. Dados de transferências (em R\$ de 2016) calculados a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (2014).

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)³³. 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.

³³ 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

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.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto apresentamos a economia política da reforma da Previdência, revisando a literatura existente e a experiência internacional, e adicionando comentários a particularidades do Brasil – notadamente em relação a diferenças regionais no recebimento de transferências do INSS.

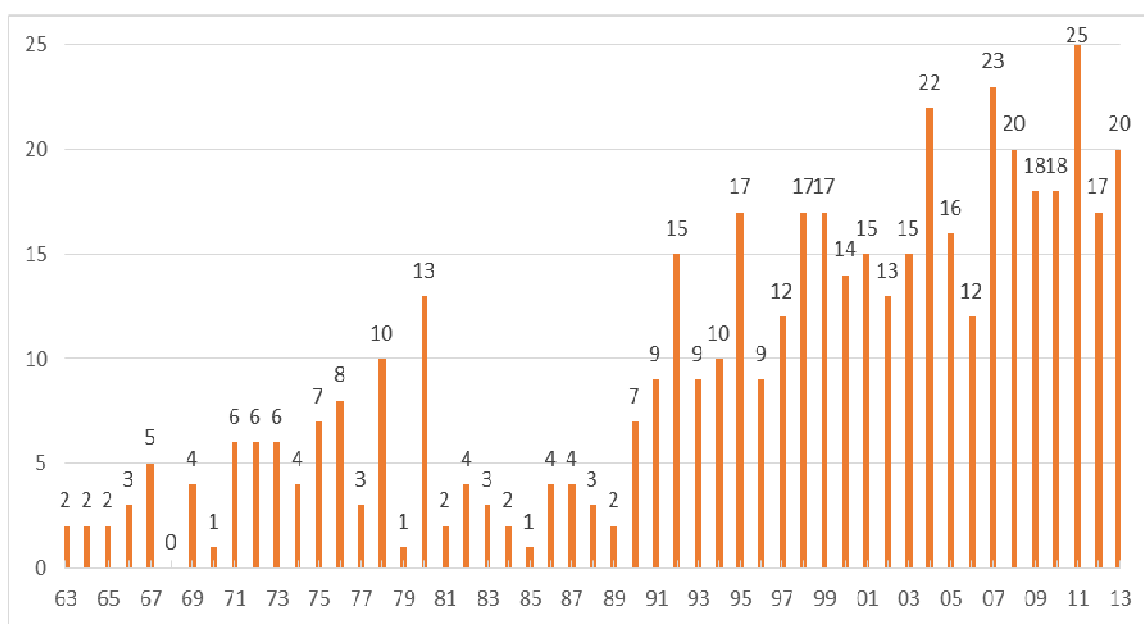
Resumidamente, a literatura de economia política e a experiência internacional apontam que reformas previdenciárias são propostas por governos tanto de esquerda, quanto de direita (normalmente com oposição do movimento sindical). Apontam também que alguns fatores que **facilitam a aprovação da reforma**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

- 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.

Uma nova reforma da Previdência terá que contornar o problema da lógica da ação coletiva: seus custos são visíveis e concentrados, enquanto seus benefícios não são tão visíveis e são mais difusos, inclusive no tempo. Essa configuração torna as mudanças impopulares e de difícil aprovação, no Brasil e no mundo.

Gráfico 3 – Leis previdenciárias em vigor no mundo, por ano de aprovação – 1953 a 2013

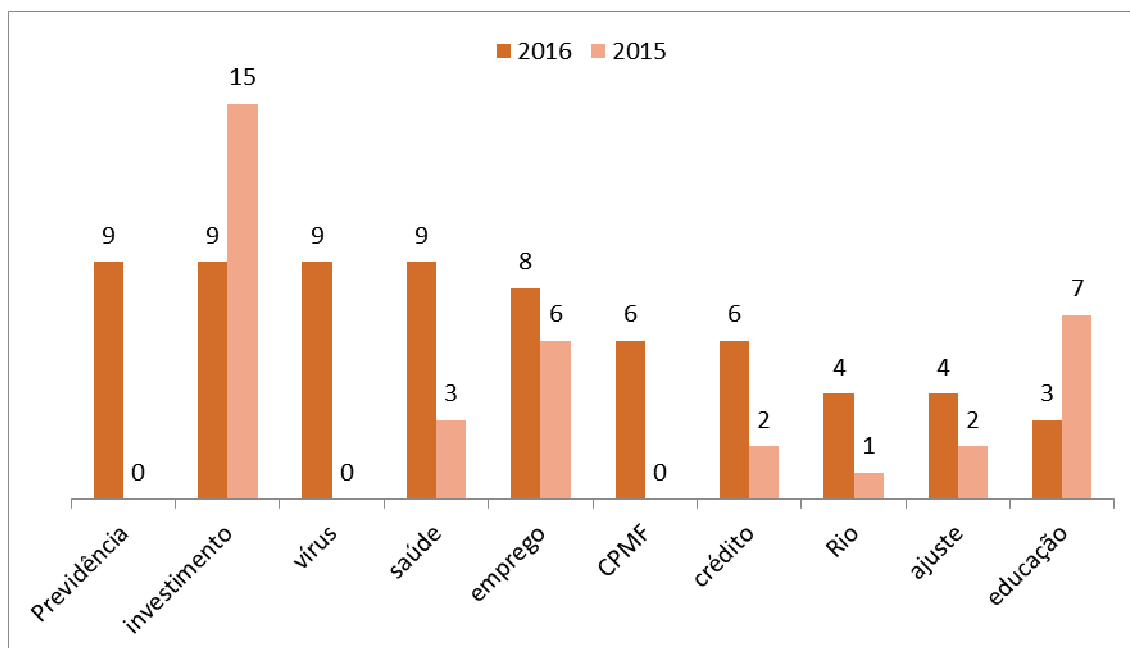


Fonte: *Elaboração própria*, a partir dos dados do *Social Security throughout the World*. Inicialmente no Texto para Discussão nº 190.

Entretanto, as dificuldades não significam necessariamente paralisia. O Gráfico 3, acima, apresenta que, face à transição demográfica e à crise financeira, dezenas de país conseguiram repactuar as suas leis previdenciárias desde os anos 90 e especialmente nos últimos anos. Somente em 2011, entraram em vigor 25 novas leis nacionais de previdência.

³⁴ O levantamento leva em conta 525 leis de 179 países. Foram identificadas 40 leis em vigência que datam de antes de 1963. Foram identificadas também 7 novas leis posteriores a 2013: optamos por incluir como ano final da amostra o ano de 2013 por ser este o último ano com informações disponíveis para todos os países.

Gráfico 4 – Comparação de temas mais mencionados nos discursos de Dilma Rousseff ao Congresso Nacional em 2015 e 2016



Fonte: *Elaboração própria.*

A tendência no Brasil também 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 4³⁵).

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.

³⁵ O governo acabara de lançar o slogan “Pátria Educadora”.

OUTROS ESTUDOS DA CONSULTORIA LEGISLATIVA SOBRE O TEMA:

[Boletim nº 48, de 2016 – Colocando os pingos nos is: importância do novo modelo de governança para os fundos de pensão das estatais na defesa de direitos de participantes e aposentados](#)

[Boletim nº 46, de 2016 – A Hora e a Vez do Fortalecimento da Governança Pública no Segmento dos Fundos de Pensão](#)

[Texto para Discussão 190 – Idade Mínima: perguntas e respostas](#)

[Boletim nº 37, de 2015 – A Previdência tem Déficit ou Superávit? Considerações em tempos de “CPMF da Previdência”](#)

[Boletim nº 31, de 2015 – Fator Previdenciário ou Fórmula 85/95? A construção de uma alternativa](#)

[Boletim nº 30, de 2015 – A MP 672/2015 e a Política de Valorização do Salário Mínimo: Haverá valorização?](#)

[Boletim nº 21, de 2015 – Análise da MP nº 664, de 2014: Alterações na Pensão por Morte e no Auxílio-Doença](#)

[Boletim nº 17, de 2014 – Sobre a Perda de Valor das Aposentadorias: existe perda?](#)

[Texto para Discussão 164 – Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre Previdência Social: uma avaliação qualitativa de impacto fiscal](#)

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.

_____ *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 nº 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 nº 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, nº 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.

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

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

