Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v.17, 2025
ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

# PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE SOBRE O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA-ES.

# BRAZILIAN SOCIAL SECURITY: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY OF VITÓRIA-ES'S OWN PENSION SYSTEM.

**Ricardo Silveira da Paixão**

Economista, Mestre em Economia e Doutorando em Educação – UFES. Professor efetivo da Faculdade de Municipal de Linhares-ES (FACELI)
E-mail: ricardo.paixao@faceli.edu.br

## Resumo

O artigo apresenta uma análise aprofundada da Previdência Social Brasileira, com foco no Regime Próprio de Previdência do Município de Vitória-ES (IPAMV). Inspirado na nossa monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas da UFES, de mesmo título, o estudo busca compreender os desafios estruturais que comprometem a sustentabilidade do sistema. A partir de um recorte histórico e institucional, evidencia-se a relevância das reformas implementadas e o papel da governança no fortalecimento do regime. A pesquisa destaca problemas demográficos e a mudança na composição dos vínculos empregatícios, que reduziram a base contributiva e aumentaram as despesas previdenciárias, pressionando as finanças municipais. Demonstra-se que a sustentabilidade do IPAMV depende da articulação entre políticas de pessoal, equilíbrio atuarial e disciplina fiscal, revelando que os problemas enfrentados são de natureza estrutural e exigem soluções igualmente estruturantes para garantir proteção social duradoura aos servidores públicos.

***Palavras-chave**: Previdência; Regime Próprio; IPAMV; Sustentabilidade Financeira; Servidores.*

## Abstract

This article presents an in-depth analysis of Brazilian Social Security, focusing on the Municipal Pension Scheme of Vitória, Espírito Santo (IPAMV). Inspired by our thesis for the Economics degree at UFES, with the same title, the study seeks to understand the structural challenges that compromise the system's sustainability. From a historical and institutional perspective, it highlights the relevance of the reforms implemented and the role of governance in strengthening the system. The research highlights

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

demographic problems and the changing composition of employment relationships, which have reduced the contributory base and increased pension expenditures, putting pressure on municipal finances. It demonstrates that the sustainability of IPAMV depends on the coordination of personnel policies, actuarial balance, and fiscal discipline, revealing that the problems faced are structural in nature and require equally structural solutions to ensure lasting social protection for public servants.

***Keywords***: *Pension; Own Regime; IPAMV; Financial Sustainability; Servers.*

## 1 - INTRODUÇÃO

As mudanças no padrão demográfico da população, combinadas às transformações no mercado de trabalho e ao aumento do déficit fiscal em grande parte dos países, têm se traduzido em constantes pressões sobre os sistemas previdenciários no mundo inteiro. Trata-se de um tema polêmico e que, no Brasil, desperta grandes emoções no debate público, uma vez que reformas previdenciárias se apresentam como necessárias, mas são de difícil consenso político. Prova disso é que o Congresso Nacional levou mais de três décadas para avançar em alterações estruturais de maior alcance, cujos efeitos ainda não lograram provocar mudanças suficientemente amplas em nosso sistema previdenciário.

Este artigo tem como inspiração a nossa monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 2002, defendida sob o mesmo título, na qual se buscou compreender, de forma pioneira, as especificidades do Regime Próprio de Previdência do Município de Vitória-ES. Naquele momento, delineou-se a base conceitual e empírica que sustenta a presente investigação, agora ampliada em forma de artigo acadêmico. O objetivo deste trabalho é analisar o Instituto de Previdência do Município de Vitória (IPAMV), tendo em vista os desafios estruturais e financeiros do modelo, marcado pela complexidade da composição dos vínculos de trabalho que alimentam o sistema.

A administração pública municipal convive com uma diversidade de vínculos empregatícios, abrangendo servidores efetivos estatutários, celetistas, ocupantes de cargos comissionados e empregados temporários. Essa heterogeneidade, embora necessária à gestão pública, gera impactos diferenciados sobre a Previdência: enquanto os servidores efetivos contribuem para o regime próprio de previdência, os demais

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

vínculos destinam suas contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Tal arranjo cria um desequilíbrio estrutural, pois restringe a base de arrecadação do regime próprio ao universo dos servidores efetivos, ao mesmo tempo em que amplia as responsabilidades de custeio de aposentadorias e pensões, produzindo pressões fiscais significativas sobre as contas do município.

Nesse sentido, a investigação proposta busca articular as dimensões históricas e institucionais da Previdência Social no Brasil, relacionando-as com a realidade específica de Vitória, no Espírito Santo. A análise considera, de um lado, os elementos macroeconômicos e demográficos que afetam todos os regimes previdenciários, e, de outro, os problemas concretos enfrentados pelo município diante da necessidade de compatibilizar equilíbrio fiscal e garantia de direitos. Assim, ao mesmo tempo em que se examinam as reformas empreendidas em âmbito nacional, o artigo volta-se para a compreensão de como tais dinâmicas reverberam localmente, produzindo desafios que demandam soluções inovadoras e responsáveis.

A estrutura do artigo está organizada em três partes principais além de uma introdução e as considerações finais. Na primeira parte, procura-se ampliar a compreensão do tema da previdência social brasileira, trazendo o percurso histórico e os principais conceitos que ajudam a entender a construção do sistema ao longo do tempo. Além disso, apresenta-se um panorama das mudanças sofridas pela Previdência Social em diferentes contextos e como tais alterações impactaram o conjunto dos trabalhadores, destacando os efeitos demográficos e institucionais sobre o equilíbrio do sistema.

Na segunda parte, o foco recai sobre as reformas na Previdência Social brasileira. Nesse ponto, são analisadas as principais alterações normativas e seus efeitos sobre o equilíbrio atuarial e fiscal do sistema, com destaque para os avanços e limites dessas reformas no enfrentamento da crise previdenciária. Por fim, a terceira parte é dedicada a uma análise empírica sobre o Regime Próprio de Previdência da Prefeitura Municipal de Vitória, no Espírito Santo. Inicialmente, é feita uma contextualização a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, seguida da identificação dos problemas que afetam a dinâmica do regime, de modo a apontar as tensões e os desafios que envolvem a sustentabilidade da previdência municipal.

## 2 – HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Nesta seção tratamos inicialmente dos aspectos conceituais sobres o tema deste trabalho, com o objetivo de ampliar a compreensão sobre a Previdência Social no Brasil. Em seguida fizemos um breve relato da previdência social ao redor do mundo e as mudanças que têm sofrido os sistemas de alguns países. Em seguida passamos a abordar todo processo de desenvolvimento da previdência desde a origem até os dias atuais. Posteriormente nosso foco se volta para o caráter social da previdência.

Finalmente, fechamos esta parte do artigo relatando os efeitos perversos proporcionados pelos aspectos demográficos e institucionais no sistema de previdência.

## 2.1 - ASPECTOS CONCEITUAIS.

Após longos anos de imensas jornadas de trabalho chega um ponto que a capacidade física do ser humano se esgota. Fazendo com que um individuo, a partir desse momento, seja incapaz de adquirir através do seu trabalho os meios necessários para a sua subsistência. Surge assim a necessidade da existência de um sistema de proteção social que garanta sua subsistência na inatividade mediante a uma prévia contribuição ao longo da vida ativa.

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, esse tema é tratado através da Seguridade Social que abrange a previdência, saúde e a assistência social. A assistência social é caracterizada por programas seletivos de auxílio pecuniário e de serviços para as clientelas mais fragilizadas, marginalizadas ou excluídas da sociedade. Esse programa tem o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência, e seu recebimento não é condicionado à prévia contribuição por parte do beneficiário.

Já a previdência social, segundo Martinez, seria um

> ...mecanismo de proteção social, que tem por objetivo fornecer os meios de subsistência à pessoa humana, por motivo de incapacidade, invalidez, reclusão, ausência, desaparecimento, morte, quando então a pessoa não pode mais, pelo trabalho, obter os meios de subsistência, (sendo que isso se dá) mediante uma contribuição obrigatória e filiação imposta (1993, p. 57).

Em se tratando de regime financeiro o sistema previdenciário pode ser dividido em dois tipos: repartição e capitalização. O regime de repartição é um contrato social de transferências obrigatórias intergeracionais e intratemporais, dos trabalhadores em atividade para os aposentados. Este arranjo é implicitamente garantido pelo governo, com a promessa de que a contribuição dos futuros trabalhadores irá sustentar a

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

aposentadoria dos que agora contribuem.

A maioria absoluta dos sistemas básicos de pensão no mundo possui essa forma de funcionamento. Mudanças na estrutura demográfica, que serão tratadas no item 1.6 deste capítulo, abalam fortemente os sistemas desse tipo. O envelhecimento da população, por exemplo, impõe déficits que, caso não sejam tratados, serão, via de regra, cobertos pelos orçamentos governamentais, ou redundarão em diminuição de benefícios. Este é o regime adotado pelo sistema público de aposentadorias nos EUA, França, Alemanha e Itália.

No regime de capitalização, as contribuições são acumuladas ao longo do tempo de trabalho, sendo este montante investido para proporcionar os recursos necessários ao pagamento da aposentadoria. Este é o regime adotado nos esquemas de previdência complementar no Brasil. O principal expoente internacional na utilização desse regime em seu sistema público de aposentadorias é o Chile.

Há dois tipos de regime de capitalização. No tipo de contribuição definida, o participante contribui com um valor fixo, à sua escolha, o qual dependerá da expectativa de valor que ele espera como benefício no futuro. Nesse caso, o grau de incerteza é bastante elevado, pois o benefício dependerá sobremaneira da realização, ao longo do tempo, da rentabilidade do fundo. O outro tipo é o benefício definido, que é utilizado principalmente nos fundos patrocinados por empresas estatais, no qual o valor a receber já é conhecido de antemão, e será o correspondente ao salário da ativa no momento da aposentadoria. Os déficits porventura existentes nesse tipo de fundo são cobertos pela patrocinadora, ou seja, a empresa ou as empresas que contribuem com o fundo.

## 2.2 PANORAMA INTERNACIONAL

Antes de entrarmos numa discussão sobre a origem da Previdência Social no mundo devemos resgatar à questão do Estado, sua origem, processo de transformação e especialmente o advento do Estado moderno. Segundo Silva (1999, p. 57), quem melhor desenvolveu a concepção moderna do de Estado foi Maquiavel, que coloca como exigência histórica construir-se um poder central, supremo e soberano para gerir os conflitos sociais e econômicos.

Devido ao impacto da individualidade sofrido pela Revolução Francesa, houve uma dissociação entre os assuntos econômicos e políticos e gradualmente desenvolveu-se

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

o Estado Liberal do Século XIX, descolado da esfera econômica. O Estado Liberal viu-se aos poucos substituído pelo Moderno Estado Democrático, de fato, um Estado Social.

Os problemas relativos à estabilidade econômica dos trabalhadores surgem a partir da Revolução Industrial, causados por uma mudança da economia baseada na troca para uma economia assalariada. Isso acarretava sérias consequências para os que estavam alijados do mercado de trabalho. Os idosos, por exemplo, constituíam um grupo de risco quanto à questão da ausência do salário, pois anteriormente eles eram úteis nas atividades agrícolas e trabalhavam enquanto pudessem, passo que na moderna indústria, com as mudanças do modo de produção e o rápido processo de mecanização, ser velho torna-se sinônimo de desvantagem social.

Com a modernidade, gradativamente a expectativa de vida aumentou. Logo havia um binômio: um número crescente de idosos e o excesso de mão de obra jovem, à espera de inserção no mercado de trabalho. Os desempregados constituíam um grupo de risco social e pessoal, pois, com o novo sistema, assegurar empregos para todos não se mostrava vantajoso, sendo necessária à mão de obra excedente para a regulação do mercado. Soma-se a isso a mecanização, a recessão e as falências, consequências da implantação do modo de produção capitalista.

Somente em 1854, na Áustria, foi criado o primeiro sistema compulsório de Previdência Social que cobria um número limitado de trabalhadores, contra os riscos de velhice e invalidez, despertando considerável interesse de outros países. Porém, o primeiro plano de ordem mais geral começou na Alemanha em 1880. A conjuntura da época era de contraste, pois em um estremo estava a riqueza proporcionada pela expansão da indústria alemã e no outro existia o descontentamento dos trabalhadores devido a cessação periódica de sua renda, em decorrência do desemprego, da velhice e da doença.

Sendo pressionado pela oposição democrata o chanceler Otto Bismark viu no seguro social a oportunidade de conter a ameaça do socialismo, cedendo às exigências dos trabalhadores em relação à proteção de sua renda e ao mesmo tempo reforçando o governo central da Alemanha contra os estados e municípios. Em 1883 criou-se um programa de seguro compulsório contra a doença, seguiu-se o seguro contra acidentes em 1884 e o seguro compulsório contra a invalidez e velhice que vigorou a partir de 1889.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Aos poucos a concepção de um Estado limitado a assegurar liberdades políticas e a garantir o jogo pacifico das competições, acrescentou-se a ideia de um Estado dedicado ao bem estar do povo. Esta posição encontrou respaldo nas próprias constituições nacionais, documentos básicos de organização e estrutura do Estado.

Os sistemas previdenciários dos diversos países possuem algumas diferenças, como na área de cobertura, nos métodos do financiamento e nas condições que o Estado cria para atender ao cidadão. No início, o anseio de proteção era individual. Com o tempo conclui-se que o indivíduo, por si só, não poderia conseguir esta proteção e que esta era de interesse para a sociedade, por isso mesmo constituía dever do Estado, sem especulação. Logo a previdência assumiu o caráter de direito social.

Na Europa e América do Norte a proteção social teve sua melhor forma de expressão no último século através do Welfare State. De acordo com Marques (1997, p. 22) “compreende um conjunto de políticas sociais desenvolvidas pelo Estado com o intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego”. O surgimento do Welfare State esteve associado parcialmente a prosperidade econômica europeia e norte-americana dos anos após a 2ª Guerra Mundial.

Entretanto, quando fazemos uma análise do sistema previdenciário na maioria dos países percebemos que a década de 80 foi caracterizada por uma grande crise financeira proporcionada pelo esgotamento das fontes tradicionais de financiamento e também pelo endividamento público. Essa situação levou vários países a realizarem uma reformulação nos seus sistemas previdenciário e de saúde, assim como as primeiras iniciativas de privatização de algumas empresas estatais.

Nos Estados Unidos se adotou algumas medidas para tentar minimizar os problemas criados com a ampliação da cobertura dos programas previdenciários e pelo aumento dos benefícios, como por exemplo, o aumento das taxas de contribuição e redução dos benefícios além da elevação da idade mínima para a obtenção de aposentadoria a partir de 2003. Na Inglaterra foi feita uma reforma gradual do setor público e também foram criados incentivos aos contribuintes para optarem por seguros privados. O valor das aposentadorias passou a ser calculado pela média dos salários ganhos durante a vida ativa do trabalhador e não mais pelos 20 melhores anos.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

A Itália também experimentou algumas reformas no sentido de aumentar as contribuições e diminuir os benefícios, alem de aumentar a idade mínima para 65 anos para homens e mulheres, alteração do tempo mínimo de contribuição de 15 para 20 anos, mudança no cálculo do valor da aposentadoria para os 10 últimos anos e regulamentação da previdência complementar.

A América Latina se destaca em nível mundial pela forma de mudança em seus sistemas de previdência. Peru, Colômbia, Argentina, Uruguai, Bolívia, México e Chile passaram a privatizar a administração do sistema, ou seja, passaram do regime de repartição para capitalização em contas individuais. Fica clara que essa mudança difere da ocorrida na Europa onde se procurou fazer alguns ajustes nos fundamentos que não estavam compatíveis com um sistema que já tinha cem anos de história da previdência. Sem dúvida, algumas das principais causas dessa profunda mudança foram: influência de instituições como o FMI, maior fragilidade desses países frente às pressões de agentes econômicos privados, e também o ambiente político propício para essas mudanças, como por exemplo, o regime autoritário de Pinochet no Chile.

## 2.3 - A ORIGEM DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

No Brasil quando se fala em origem do sistema previdenciário não podemos deixar de citar a Lei Eloi Chaves (1923), que foi uma espécie divisor de águas. A mesma regulamentava a existência das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Primeiramente essa lei tratava dos casos das empresas ferroviárias, sendo que ao longo dos 15 anos posteriores foram criadas CAPs semelhantes por parte dos portuários (1926), dos serviços telégrafos e radiotelegráficos (1930), dos demais serviços públicos explorados ou concedidos pelo poder público (1931), etc.

A vinculação dos filiados se dava pela empresa e o sistema se caracterizava pelo pequeno número de segurados, a multiplicidade de instituições e o reduzido volume financeiro envolvido. Só a partir de 1930 num contexto de fortalecimento do sindicalismo e da classe média iniciou-se uma tendência à vinculação dos filiados por categoria funcional, proporcionando a elevação no número de filiados e de recursos financeiros. Foi nessa época também que o Estado assumiu a gestão das novas instituições surgindo assim os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) dos marítimos, dos comerciários, dos bancários, etc.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Contudo, foi só a partir de 1960 com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social que se começou a uniformizar as contribuições e os planos de previdência dos diversos institutos. Essa Lei estendeu a cobertura previdenciária aos empregados autônomos em geral, sendo que essas mudanças só foram efetivadas em 1966 quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) unificando seis IAPs. Até metade da década de 1970 se observou a ampliação da abrangência da cobertura previdenciária a trabalhadores que até então não eram contemplados pelas regras atuais, como por exemplo, os trabalhadores rurais e as empregadas domésticas.

Somente com a ampliação do número de pessoas que passou a receber o benefício e com envelhecimento gradativo da população é que esse sistema começou a receber atenção por parte do governo. Em 1974 foi criado o Ministério de Previdência e Assistência Social com o propósito de ser o responsável pela elaboração e execução das políticas de previdência e assistência médica e social. Em 1977 o INPS foi dividido em três órgãos: o INPS responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais, o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) responsável por administrar e recolher os recursos do INPS. E finalmente o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) com a finalidade de administrar a saúde.

A assistência à população carente ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA), porém em 1988 a LBA foi deslocada para a pasta de habitação e bem-estar, em 90 o INPS foi refundido com o IAPAS, mudando o nome para INSS, e no mesmo ano, o INAMPS foi absorvido pelo Ministério da Saúde. Diante disso percebemos que o sistema de proteção social brasileiro tentou reproduzir os sistemas dos países desenvolvidos, porém com uma abrangência da população bem inferior a alcançada naqueles países.

## 2.4 - O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

A composição do sistema previdenciário brasileiro é feita através do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para os trabalhadores do setor privado, o mesmo é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os funcionários do setor público possuem sistemas especiais de aposentadorias e são regidos pelo Regime Jurídico Único. Complementando este sistema básico e com participação opcional existem os Fundos de Pensão Fechados (ligados a empresas), as entidades abertas de previdência privada e os FAPI (Fundo de Aposentadoria Programada Individual).

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Os benefícios do INSS (ou RGPS) como os do RJU podem ser considerados equivalentes, entretanto as diferenças seriam basicamente a ausência de teto no caso do RJU e a forma de cálculo do benefício. E, até a reforma de 1998, que será discutida na 3º seção desse artigo, as principais características dos benefícios eram:

- aposentadoria aos 35 anos de serviço sem limite mínimo de idade;
- aposentadoria por idade, aos 65 anos, para homens, comprovado período mínimo de contribuição. No setor rural, cinco anos a menos. Para as mulheres, cinco anos antes que os homens;
- aposentadoria por invalidez;
- possibilidade de aposentadoria proporcional, cinco anos antes, com 70% do benefício.
- taxa de reposição de 100% do salário, até um teto no RGPS e sem teto no RJU;
- não há impedimento em retornar ao mercado de trabalho, nem de acumular o benefício com o novo salário;
- pensão por morte para os dependentes do segurado;
- outros: auxílio-maternidade, auxílio-doença, auxílio-reclusão, benefícios acidentários;
- abono anual, correspondente a um 13º salário.

A previdência no setor privado baseia-se em um sistema contributivo onde o trabalhador e o empregador contribuem para o seu custeio. Para sustentar o sistema, a previdência tem como potenciais contribuintes o conjunto dos trabalhadores do setor privados. Enquanto as empresas recolhem cerca de 20% sobre a folha de pagamentos, os trabalhadores contribuem, de acordo com o seu salário, com 7,65% a 11,00%.

De acordo com a Constituição de 1988 foi introduzido o Orçamento da Seguridade Social, distinto do Orçamento Fiscal, com fontes vinculadas de financiamentos, entre as quais vale destacar, além das citadas contribuições de empregados e empregadores, a contribuição sobre o faturamento das empresas – COFINS (de 2% sobre o faturamento), a contribuição sobre o lucro líquido – CSLL (de 10% sobre o lucro líquido) e a contribuição para o PIS/PASEP, esta última destinada exclusivamente ao financiamento do seguro desemprego e de programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. As contribuições sobre a folha são arrecadadas pelo

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

INSS e as demais são de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal – SRF.

O quadro 1 detalha o valor da alíquota e a base de incidência da contribuição para cada tipo de contribuinte.

**Quadro 1 - Contribuições à Previdência Social**

| **Tipo de Contribuinte** | Alíquota e Base de Incidência |
|---|---|
| Empresas em geral, exceto financeiras | 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados (15% no caso das cooperativas), 15% sobre o total da remuneração de empresários e trabalhadores sem vínculo empregatício, acrescidos de 1%, 2% ou 3%, conforme o risco da atividade preponderante na empresa, sobre o total de remunerações pagas. Alíquota de 2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização de produtos rurais. |
| Empresas Financeiras | Idênticas às das empresas em geral, exceto que a alíquota básica é de 22,5%. |
| Segurado empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso | 7,65%, 8,65%, 9% ou 11%, conforme o valor do salário-de-contribuição, de acordo com a tabela divulgada pelo INSS. |
| Segurado empresário, facultativo e trabalhador autônomo | 20% sobre o respectivo salário-de –contribuição, observada a escala de salário-base. |
| Empregador doméstico | 12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico. |
| Produtor rural pessoa física | Incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização de produção rural, segundo as alíquotas de 2,5%, acrescidas de 0,1% para seguro de acidente de trabalho. |

Fonte: MPAS – Site na Internet (http://www.mpas.gov.br)

Já a Previdência do Setor Público, até os anos 80 possuía, além dos servidores estatutários, os celetistas cuja relação de trabalho era estabelecida de acordo com a consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Os funcionários efetivos, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e ainda assim com alíquotas insuficientes.

Após a promulgação da constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios. Os estados e grande parte dos municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que,

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

anteriormente, haviam contribuído para o Regime Geral de Previdência Social e estavam submetidos ao teto de contribuição e de benefício.

A instituição de regimes próprios de previdência nos Estados e Municípios, pós-constituição de 1988, gerou uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que, inicialmente, o estoque de aposentadorias destes fundos estava zerado, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos, ainda que incipiente e insuficiente, porque não era baseado em cálculos atuariais. A isto se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o INSS.

No entanto, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começaram a constituir um estuque de aposentados e agravado pela inexistência de fundo de reserva nos regimes próprios de previdência. Em 1998 o déficit previdenciário de Estados e Municípios foi respectivamente de R$ 12,8 e R$ 2,5 bilhões.

A relação entre a contribuição do Tesouro e dos segurados, no âmbito federal, era da ordem de 7/1. Em 1998 as contribuições dos servidores públicos federais financiaram apenas 12,6% do dispêndio total com inativos (vide tabela - 1). Os funcionários públicos da União começaram a contribuir efetivamente para suas aposentadorias somente a partir de novembro de 1993, com uma alíquota variável de 9% a 12% sobre a remuneração total. Em julho de 1997, a alíquota foi unificada em 11%.

Em janeiro de 1999, foi aprovada nova legislação específica, já com base na Lei Geral de Previdência do Setor Público, com o aumento das alíquotas de contribuição para os ativos e estendida a contribuição para os inativos e pensionistas, incluindo um adicional de caráter temporário, com vigência até 31 de dezembro de 2002.

Em adição à alíquota de 9% sobre as remunerações que estiverem entre R$ 1200,00 e R$ 2500.00 e, para valores superiores a R$ 2500,00 a alíquota adicional será de 14%. Foram ainda, estabelecidas faixas de isenção para os inativos, relacionados à idade, remuneração e tipo de aposentadoria. Foi também instituída a conta previdenciária individual para os servidores públicos.

No ano de 1998, a necessidade de financiamento previdenciário do serviço público da União ficou em R$ 18 bilhões. A contribuição dos servidores cresceu em 25%, enquanto o aumento da despesa foi da ordem de 36%, entre 1995 e 1998 (tabela n.), o que pode

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

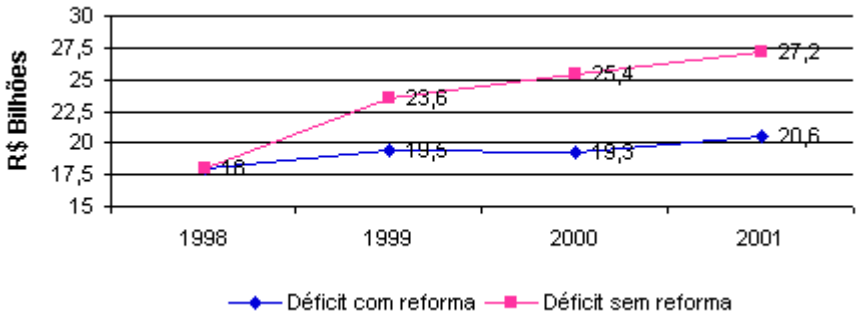
ser explicado pelo aumento do número de inativos em proporção superou ao de ativos.

**Tabela 1 - Previdência do Servidor Público – União em R$ bilhões**

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contribuição dos Servidores | 2,10 | 2,58 | 2,58 | 2,63 | 5,4 |
| Despesa com Benefícios | 15,46 | 17,39 | 19,68 | 20,95 | 24,9 |
| Déficit | 15,59 | 15,87 | 17,53 | 18,32 | 19,5 |
| Variação no Déficit | ------- | 2% | 11% | 5% | 4% |

Fonte: Ministério da Fazenda, novembro de 1998.

**Gráfico 1 - Evolução do Déficit do Regime Jurídico Único**

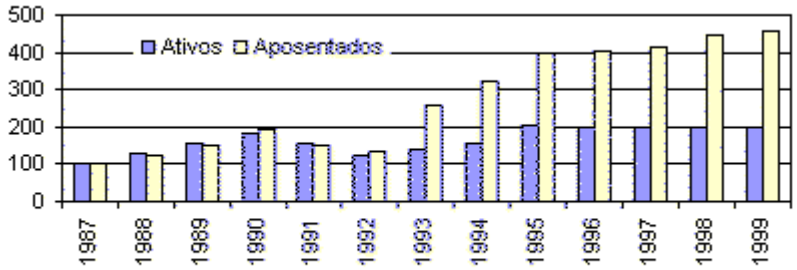



Fonte: MPAS/SPS

A tabela – 1 e o gráfico - 1 dão uma dimensão dos problemas do sistema previdenciário brasileiro. Em 1999 o déficit alcançou R$ 19,5 bilhões, número que se elevaria a R$ 23,6 bilhões sem o incremento das contribuições, e em 2001 alcançaria a surpreendente cifra de R$ 27,2 bilhões. Esse panorama decorre do crescimento do gasto previdenciário. Nos últimos anos, enquanto a despesa com pessoal ativo foi duplicada, o gasto com inativos quadruplicou (gráfico - 2). Dessa forma, a participação dos inativos no total da despesa da união com pessoal aumentou de 23,2% em 1987 para 43,6% em março/1999.

**Gráfico 2 – Índices de Despesa com Pessoal da União (1987=100)**

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406




Fonte: MARE, Boletim Estatístico de Pessoal nº 36, Brasília, abril de 1999.

## 2.5 - O CARÁTER SOCIAL DA PREVIDÊNCIA

Toda vez que iniciamos um debate sobre a Previdência Social, devemos atentar para a relevância do seu papel social. De acordo com os dados do IBGE, para cada beneficiário da Previdência Social, há, em média, mais 2,5 pessoas que, indiretamente, são beneficiadas. Dessa forma, pode se dizer que, em 2000, a Previdência chegou a 69,6 milhões de pessoas, equivalente a 43,5% da população brasileira.

Basicamente o aumento no número de benefícios é explicado pela elevação dos benefícios rurais que, somente entre 1991 e 1994, apresentaram um crescimento de 56% como resultado das mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1998 e regulamentadas em 1991, tratando da equiparação, em termos de valor dos benefícios para os trabalhadores rurais que vivem em regime da economia familiar. Sendo que a contribuição para este benefício é inexpressiva e de difícil recolhimento, a Previdência Rural representa um grande programa de renda mínima para idosos no campo e, em 2000, transferiu recursos para 7 milhões de benefícios.

Em 1998, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE (tabela – 2) o rendimento dos idosos correspondente a 66,9% da renda familiar. Nas famílias em que são chefes, os idosos são responsáveis por 75,2% da renda total, esse percentual é ainda mais elevado nas áreas rurais, onde os idosos chefes de família respondem por 81,7% da renda total da família. Esta pesquisa revelou, também, que a renda dos idosos provem, predominantemente, de aposentadorias e pensões: na área urbana, em média, 60,3% dos idosos homens e 79,3% das mulheres; na área rural, 87,4% da renda das mulheres idosas vêm da Previdência.

**Tabela 2 - Fontes dos Rendimentos dos Idosos – 1998**

| | Urbano (%) | Rural (%) |
|---|---|---|

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

| | Homem | Mulher | Homem | Mulher |
|---|---|---|---|---|
| Previdência | 60,3 | 79,3 | 55,4 | 87,4 |
| Aposentadoria | 59,0 | 44,4 | 54,5 | 69,8 |
| Pensão | 1,3 | 34,9 | 1,0 | 17,6 |
| Trabalho | 29,3 | 10,9 | 40,1 | 9,3 |
| Outros | 10,4 | 9,8 | 4,5 | 3,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: IBGE, PNDA-1998
Elaboração: IPEA
Idosos: População com mais de 60 anos

Com base nos dados da PNAD/IBGE, em 1999, excluindo as transferências feitas por meio do sistema previdenciário, o percentual de pobres aumentaria dos atuais 34% para 45,3%. Portanto, o gasto previdenciário é responsável pela diminuição de 11,3 pontos percentuais no nível de pobreza, ou seja, caso não houvesse a Previdência, teríamos mais 18,1 milhões de pessoas vivendo em condições miseráveis, o que demonstra que essa política pública, se bem administrada, pode servir como um amortecedor de forma anticíclica ao impacto de crises econômicas.

Entretanto, muito há de se fazer para ampliar a cobertura previdenciária, pois ainda existem 40 milhões de trabalhadores do setor privado que não estão sendo cobertos pela Previdência Social e se nenhuma providência for tomada essas pessoas poderão ser no futuro homens e mulheres idosos vivendo da caridade familiar ou de outros benefícios.

Portanto, deve-se fazer com que as contribuições desses milhões de trabalhadores informais venham compor o quadro efetivo para que com estas contribuições se garanta equilíbrio e sustentabilidade para a Previdência. E ainda segundo Ornelas (2000, p. 11), “com as duas faces – a econômica e o social – a Previdência Social constitui um dos mais importantes instrumentos de políticas públicas existentes no país. Por isso, é preciso defendê-la, fortalecê-la e preservá-la”.

## 2.6 - OS EFEITOS DEMOGRÁFICOS E INSTITUCIONAIS NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA

Com uma combinação de redução da taxa de natalidade e aumento da expectativa média de vida, a tendência demográfica não poderia ser outra senão o envelhecimento da população. Inúmeras discussões acerca da forma de financiamento do sistema

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

previdenciário tem sido levantadas devido ao processo de envelhecimento da população mundial.

O modelo de repartição simples funciona como um processo de distribuição entre contribuições e benefícios dentro de gerações diferentes, ou seja, as contribuições previdenciárias pagas pela população ativa destinam-se a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos. Dentro desta ótica, a relação entre beneficiários e contribuintes pode apresentar grandes desequilíbrios em decorrência de fatores demográficos.

No período de 1940 a 1996, a esperança de vida ao nascer da população brasileira aumentou em 26 anos, passando de 42 para 68 anos de idade, ou seja, uma média de mais de 5 anos por década. Os maiores ganhos de esperança de vida ocorreram na década de 70, quando se elevou de 54 para 62 anos de idade. Projeções do IBGE apontam para uma esperança de vida de 76 anos em 2020. Devemos salientar que, de acordo com a tabela - 3, a expectativa de sobrevida tende a crescer à medida que se avança para grupos de idade superior. Isso se deve a elevada taxa de mortalidade infantil que subestima a esperança de vida ao nascer se comparada com a expectativa de sobrevida em idades mais avançadas.

**Tabela 3 - Evolução da expectativa de sobrevida por idade**

| **Idade** | **1930/40** | | **1970/80** | | **1995** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Homem | Mulher | Homem | Mulher | Homem | Mulher |
| 0 | 39 | 43 | 55 | 60 | 65 | 71 |
| 10 | 45 | 48 | 53 | 57 | 58 | 65 |
| 20 | 38 | 40 | 45 | 48 | 49 | 55 |
| 30 | 31 | 33 | 37 | 40 | 40 | 46 |
| 40 | 24 | 26 | 29 | 32 | 32 | 36 |
| 50 | 18 | 20 | 22 | 24 | 24 | 28 |
| 55 | 16 | 17 | 19 | 21 | 20 | 24 |
| 60 | 13 | 14 | 16 | 17 | 17 | 20 |
| 65 | 11 | 11 | 13 | 14 | 14 | 16 |
| 70 | 8 | 9 | 11 | 11 | 11 | 13 |

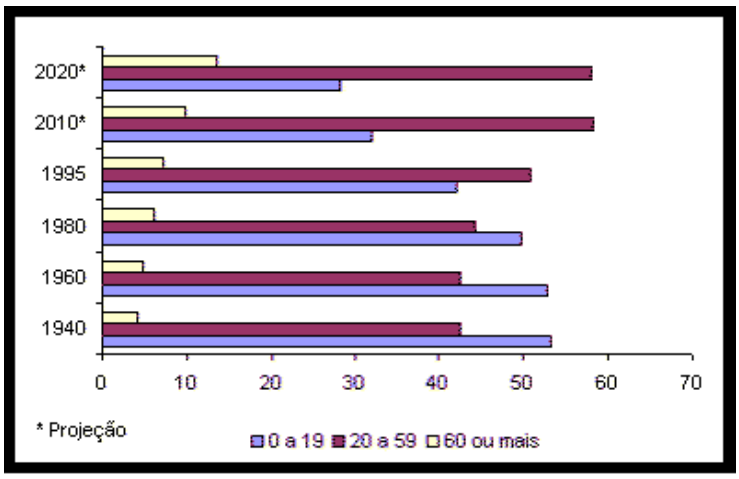
Fonte: 1930/40 e 1970/80: Previdência em Dados – 1985; para 1995: IBGE.

A combinação entre a redução da taxa de crescimento da população, que caiu de 1,9% em 1987, para 1,4% em 1997, com o aumento da esperança de vida, tem alterado a distribuição por idade da população brasileira. O gráfico – 3 mostra a evolução da distribuição percentual do grupo de idosos (mais de 60 anos), dos jovens (recém nascidos até 19 anos) e da população com idade entre 20 e 59 anos na população total.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Observa-se que a massa de pessoas com idade entre 0 a 19 anos tem decrescido em relação à população economicamente ativa (20 a 59 anos), o que representa uma redução no potencial de crescimento da massa de trabalhadores. Adiciona-se, ainda, o fato da população com 60 anos ou mais ter crescido sua participação em 4,5 pontos percentuais entre 1940 e 1997, passando de 4,1% para 8,6%, o que contribui para o agravamento do modelo de repartição simples utilizado na previdência brasileira. Projeções do IBGE apontam para uma participação de idosos de 14% em 2020.

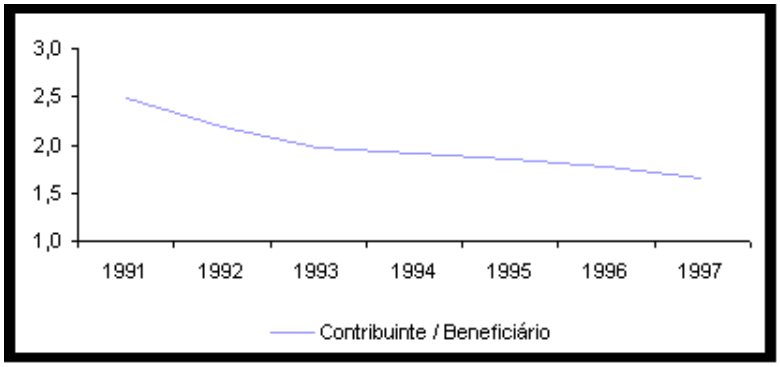
**Gráfico 3 - Distribuição da População por Faixa Etária**




Fonte: Texto para discussão nº 47 – BNDES.

O impacto desses fatores é medido através da relação ativos/inativos que saiu de 2,4 em 1991 para 1,7 em 1997. Observa-se que a tendência tem sido de constante decréscimo desta relação (gráfico - 4), o que em princípio, no modelo de repartição simples, conduz necessariamente, tudo mais constante, ao aumento das alíquotas de contribuição ou à redução no valor real dos benefícios, para que seja mantido o equilíbrio entre receita e despesa do sistema.

**Gráfico 4 - Relação Contribuinte/Beneficiário do RGPS**



ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Fonte: Ministério do Trabalho e de Previdência Social.

Assim como os aspectos demográficos afetam de forma considerável o sistema previdenciário, os fatores institucionais também foram responsáveis pela imensa pressão na estrutura do sistema, proporcionando constantes desequilíbrios financeiros. Apesar da nova abrangência dada à Previdência Social no país através da Constituição de 1988, uniformizando os benefícios entre os trabalhadores rurais e urbanos, ao instruir o piso previdenciário em um salário mínimo e ao impor a revisão nos valores dos benefícios já concedidos, essas medidas trouxeram em um curto período pesados ônus para o sistema.

No ano de 1988, o INSS pagava 11 milhões de benefícios. Em 2000 a quantidade pulou para 18,8 milhões (em 1993 já eram de 14,5 milhões). Os principais fatores que influenciaram esse aumento de benefícios foram a aposentadoria rural por idade (só em 1992 e 1993 foram concedidas 1,5 milhão) e a aceleração na concessão de aposentadorias por tempo de serviço. O número de aposentadorias rurais chegava a 6,3 milhões em dezembro de 1999, ou exatamente um terço do total de benefícios previdenciários.

Outro fator que impactou fortemente nas despesas previdenciária foi a revisão dos valores dos benefícios, com base no número de salários mínimos. Embora tenha sido decisão mais do que justa, por resgatar uma parcela do valor de compra das aposentadorias, diminuído sucessivamente pelo expediente de se corrigi-las com valores abaixo da inflação.

Portanto, entre 1984 e 1988 a média dos gastos anuais era de menos de 8 bilhões de dólares, passou para US$ 20,5 bilhões em 1993, chegando a US$ 45 bilhões em 1998. No período de 1985 a 1990, as despesas da previdência eram cobertas com 63%, em média, das receitas. E, a partir de 1993, as despesas já consumiam 100% das receitas. De lá para cá os déficits só vêm aumentando.

Diante de uma conjuntura de desequilíbrios financeiros e incompatibilidades estruturais, conforme foi visto, a implantação de reformas na tentativa de equacionar o sistema era urgentemente necessária, e as mesmas foram implantadas no ano de 1998, através da Emenda Constitucional nº 20, que será tratada nessa segunda seção.

## 3 - A REFORMA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Diante dos diversos problemas que afetam de forma constante a estrutura do sistema previdenciário, discutidos na primeira seção, decidimos retratar nesse item as principais mudanças na legislação previdenciária.

## 3.1 – O CENÁRIO POLÍTICO/ECONÔMICO PARA A APROVAÇÃO DA REFORMA

Antes de entrarmos numa discussão sobre os termos das mudanças na Previdência Social Brasileira, coube a nós, retratar as circunstâncias que viabilizaram a aprovação dessa reforma em dezembro de 1998. O ano de 1998 foi um ano eleitoral e, o atual presidente naquele ano Fernando Henrique Cardoso teve, pela primeira vez na história política brasileira a oportunidade de se reeleger. Garantir a aprovação da reforma na previdência era uma de suas promessas de campanha para o segundo mandato.

O ambiente internacional era marcado pelos acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional que fazia constantes exigências de cumprimento das metas de inflação, da condução da política monetária e do ríspido ajuste fiscal nas contas do governo. E, devido ao paradigma de inserção de nossa economia naquilo que se convencionou chamar de globalização, a crescente a necessidade de recursos externos via empréstimo era diretamente proporcional as exigências desse órgão para que o governo brasileiro da responsabilidade pelo ônus do sistema previdenciário brasileiro.

Internamente vivíamos uma situação completamente diferente ao ano da promulgação da Constituição de 1988. Em 1998 estávamos diante do aprofundamento do processo de globalização e como consequência disso houve significativas alterações nas relações trabalhistas, onde o acirramento da competição por um emprego proporcionou a precarização das condições de trabalho e ao aumento da informalidade.

Após a vitória de Fernando Henrique Cardoso no pleito de 1998 e diante de toda esta conjuntura, para o governo, aprovar a reforma da previdência se tornou uma questão urgente e crucial. Em abril de 1995 foi encaminhada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional a reforma da Previdência cujo principal componente era a Emenda Constitucional 33/95, que tramitou por 43 meses até a sua aprovação parcial em dezembro de 1998, adquirindo o título de Emenda Constitucional nº 20.

Os principais instrumentos utilizados na reforma são os seguintes:

**Emenda Constitucional nº 20**: modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências;

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

**Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**: dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências;

**Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999**: dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três poderes da União, e dá outras providências;

**Lei nº 9.876, de novembro de 1999**: dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos da Leis 8.212 e 8213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

## 3.2 – AS ALTERAÇÕES NO REGIME GERAL

### 3.2.1 – APOSENTADORIA PARA OS NOVOS ENTRANTES NO SISTEMA

O controverso parágrafo da Emenda nº 20 que trata das regras para que ainda vai entrar no RGPS após a sua promulgação é o seguinte:

> Art. 201 - § 7º É assegurada a aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:
> I – Trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
> II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Pois bem, o ponto-e-vírgula que separa o item I do item II não teve o mesmo entendimento para todos os juristas: uns achavam que significava “e” e outros “ou”. Assim, o governo recuou de exigir os dois itens cumulativamente e temos a situação inusitada de que, para quem já está trabalhando é exigida uma idade mínima, mas para quem entrar após 16/12/1998, não há limite de idade.

### 3.2.2 – A SUBSTITUIÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO PELO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Antes da reforma, bastava a comprovação do tempo de serviço, mesmo sem prova de

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

contribuição previdenciária. A partir de então, é necessário comprovar efetiva contribuição ao sistema. O tempo de serviço completado até a promulgação será contado como tempo de contribuição. Esse é um dos pontos mais significativos da reforma. A mudança não trará alteração para quem sempre esteve e estará no mercado formal de trabalho. São os que exercem atividades no mercado informal na maior parte de sua vida ativa, preponderantemente os mais pobres, que serão mais afetados pela exigência de tempo de contribuição, e certamente haverá prejuízo, pois serão exigidos 35 anos de contribuições previdenciárias.

### 3.2.3 – A INTRODUÇÃO DO CRITÉRIO DE IDADE

Conforme foi visto no item anterior, aqueles que entrarem no mercado de trabalho após 16 de dezembro de 1998, não será exigida a idade mínima, enquanto, para os que já se encontram trabalhando, há a exigência de idade mínima de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres. Ou seja, a partir de agora, os trabalhadores de mais baixa renda do mercado formal serão os mais prejudicados nesse quesito. Eles começam a trabalhar mais cedo e têm expectativa de vida menor do que os de maior renda.

### 3.2.3 – APOSENTADORIAS ESPECIAIS

Fim da aposentadoria especial para professores universitários, jornalistas, aeronautas, etc. a aposentadoria era integral aos 30/25 anos de serviço para homens/mulheres e proporcional aos 25/20 anos. Agora, seguirão as mesmas regras gerais. As aposentadorias especiais ficam restritas aos trabalhadores que efetivamente estejam sujeitos a condições insalubres, e não mais à toda a categoria profissional. A aposentadoria proporcional não existe mais para os novos entrantes.

### 3.2.4 – REGRA DE TRANSIÇÃO

Será exigido aos que já se encontram trabalhando, além da idade mínima referida, o cumprimento de um “pedágio” de 20% a mais sobre o tempo que resta para completar o tempo de serviço necessário à aposentadoria integral. Para a aposentadoria proporcional, o pedágio é de 40%. A instituição desse “pedágio” permitirá uma transição gradual entre a regra antiga e a nova regra. Com isso, o tempo trabalho até a reforma será contado de acordo com as regras anteriores e a reforma se aplicará somente ao tempo que faltava para aposentadoria. Para a aposentadoria proporcional, o benefício

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

será de 70% do que seria a aposentadoria integral, acrescido de 5% por ano adicional, até o limite de 100%.

### 3.2.4.1 – PEDÁGIO

É o acréscimo do tempo de contribuição que será contado para a aposentadoria, somando-se o tempo de serviço já cumprido pelo trabalhador, mais um número de anos calculado pela multiplicação do tempo que falta pelas regras atuais. Para aposentadoria integral esse acréscimo é de 20% e para proporcional é de 40%. Por exemplo: o trabalhador homem, com 38 anos de idade, 20 anos de serviço, vai ter que contribuir por mais 18 anos, ou seja, vai se aposentar aos 56 anos, depois de contribuir por 38 anos e não mais 35. A tabela abaixo relaciona o tempo de serviço com o pedágio que deverá ser pago.

**Tabela 4 – Relação de Pedágio**

| | HEMENS | | | MULHERES | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| TEMPO DE SERVIÇO | *HOJE FALTARIA | AGORA FALTARÃO | | *HOJE FALTARIA | AGORA FALTARÃO | |
| ANOS | ANOS | ANOS | MESES | ANOS | ANOS | MESES |
| 34 | 01 | 01 | 02 | - | - | - |
| 33 | 02 | 02 | 05 | - | - | - |
| 32 | 03 | 03 | 07 | - | - | - |
| 31 | 04 | 04 | 10 | - | - | - |
| 30 | 05 | 06 | - | - | - | - |
| 29 | 06 | 07 | 02 | 01 | 01 | 02 |
| 28 | 07 | 08 | 05 | 02 | 02 | 05 |
| 27 | 08 | 09 | 07 | 03 | 03 | 07 |
| 26 | 09 | 10 | 10 | 04 | 04 | 10 |
| 25 | 10 | 12 | - | 05 | 06 | - |
| 24 | 11 | 13 | 02 | 06 | 07 | 02 |
| 23 | 12 | 14 | 05 | 07 | 08 | 05 |
| 22 | 13 | 15 | 07 | 08 | 09 | 07 |
| 21 | 14 | 16 | 10 | 09 | 10 | 10 |
| 20 | 15 | 18 | - | 10 | 12 | - |
| 19 | 16 | 19 | 02 | 11 | 13 | 02 |
| 18 | 17 | 20 | 05 | 12 | 14 | 05 |
| 17 | 18 | 21 | 07 | 13 | 15 | 07 |
| 16 | 19 | 22 | 10 | 14 | 16 | 10 |
| 15 | 20 | 24 | - | 15 | 18 | - |
| 14 | 21 | 25 | 02 | 16 | 19 | 02 |
| 13 | 22 | 26 | 05 | 17 | 20 | 05 |
| 12 | 23 | 27 | 07 | 18 | 21 | 07 |
| 11 | 24 | 28 | 10 | 19 | 22 | 10 |
| 10 | 25 | 30 | - | 20 | 24 | - |
| 09 | 26 | 31 | 02 | 21 | 25 | 02 |
| 08 | 27 | 32 | 05 | 22 | 26 | 05 |
| 07 | 28 | 33 | 07 | 23 | 27 | 07 |

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 06 | 29 | 34 | 10 | 24 | 28 | 10 |
| 05 | 30 | 36 | - | 25 | 30 | - |
| 04 | 31 | 37 | 02 | 26 | 31 | 02 |
| 03 | 32 | 38 | 05 | 27 | 32 | 05 |
| 02 | 33 | 39 | 07 | 28 | 33 | 07 |
| 01 | 34 | 40 | 10 | 29 | 34 | 10 |

Fonte: Gabinete Parlamentar Dep. Federal Jair Menegueli
* refere-se ao dia 15/12/1998, data da aprovação da Emenda Constitucional nº 20.

### 3.2.5 – LIMITE DO VALOR DO BENEFÍCIO

Foi estipulado pela Emenda um teto máximo para a concessão do benefício no RGPS no valor de R$ 1.200,00, o qual deverá ser corrigido sempre pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do INSS. O valor do teto no final de 1999 é de R$ 1.255,32, tendo em vista a correção ocorrida no mês de maio daquele ano.

Portanto as linhas gerais da reforma do RGPS foram: a fixação de idade mínima para quem já está no sistema, combinada com o tempo de contribuição – que substitui o tempo de serviço – através da instituição de uma regra de transição; a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço para os novos entrantes; a aposentadoria por idade deixou de ser fixada na regra permanente; retirada do texto constitucional a forma de cálculo do benefício, que abrangia os 36 últimos meses; fim da aposentadoria especial para professores universitários, jornalistas, aeronautas, dentre outras categorias, ficando vedada a instituição de critérios especiais, com exceção dos casos de efetiva exposição a condições nocivas à saúde; e, finalmente, proibição da contagem de tempo fictício para as aposentadorias

## 3.3 – AS ALTERAÇÕES NOS REGIMES PRÓPRIOS DO SETOR PÚBLICO

### 3.3.1 – A IDADE MÍNIMA

Após a reforma aquele que ingressarem no serviço público serão aposentados: por invalidez, com os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se o motivo for acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável; compulsoriamente, aos 70 anos de idade, para ambos os sexos, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; voluntariamente, se tiver 10 anos de serviço público e 5 no cargo em que se dará a aposentadoria: a) se tiver 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se for homem e 55 anos e 30 de contribuição, se mulher. b) se tiver 65 anos de idade – 60, se mulher – com proventos proporcionais ao tempo de

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

contribuição.

### 3.3.2 – A REGRA DE TRANSIÇÃO

As mesmas regras de transição aprovadas para o RGPS valem para quem já estava em serviço, acrescentando a necessidade de 5 anos de efetivo exercício no cargo onde se dará a aposentadoria. As regras se aplicam igualmente aos magistrados, ao Ministério Público e aos Tribunais de Contas, com a diferença de que seu tempo anterior à reforma será contado com acréscimo de 17%.

### 3.3.3 – IMPOSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE TEMPO FICTÍCIO

Com a Emenda, ficou proibida qualquer possibilidade de contagem de tempo fictício, a nosso ver essa medida corrige uma série de distorções.

### 3.3.4 – OS PROFESSORES

Foi eliminada a aposentadoria especial para os professores universitários. O professor dos níveis infantil, fundamental e médio, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nestas funções, terá seu tempo de serviço anterior à reforma contado com acréscimo de 17% se homem e 20%, se mulher.

### 3.3.5 – CARGOS EM COMISSÃO

A partir da reforma, os servidores ocupantes de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com o órgão público, serão segurados do RGPS, na qualidade de empregados.

### 3.3.6 – ACÚMULO DE APOSENTADORIAS NO SETOR PÚBLICO

Fim da percepção simultânea de aposentadoria e remuneração de cargo ou função pública, ressalvados os cargos eletivos e os de livre nomeação, estes últimos inclusive deverão ser regidos pelo RGPS. Sem dúvida essa foi uma importante medida moralizadora do sistema, posto que as aposentadorias cumulativas sempre são obtidas pelos de maior renda, além do que o carácter de um sistema previdenciário não se coaduna com a concessão de mais de uma aposentadoria. As aposentadorias em vigor não serão anuladas, mas a estratégia da reforma foi apropriar-se das condições legais, até os seus limites.

Portanto, a Emenda nº 20 consolidou o novo modelo previdenciário para o servidor

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

público, agora com ênfase no caráter contributivo e no equilíbrio financeiro e atuarial. Até então a aposentadoria do servidor funcionava como uma extensão da política de pessoal dos órgãos públicos, pois o inativo pertence à própria folha de salários da entidade onde se aposentou.

Já a Lei Geral de Previdência do setor público, a de nº 9.717/98, estabeleceu as normas de organização e funcionamento dos regimes próprios no setor público, preenchendo uma lacuna aberta desde a promulgação da Constituição atual. A lei facultou ao setor público, nos três níveis de governo, a instituição de regimes complementares, com a condição de adotarem para os servidores o mesmo teto de benefícios do RGPS, valendo a complementação para o que exceder a este valor.

Entretanto, essa reforma nada fez no intuito de aumentar o volume de cobertura do sistema previdenciário brasileiro. O número de pessoas que trabalham informalmente, ou seja, não contribuem para previdência é cada vez mais crescente. Esses trabalhadores quando não tiverem mais forças para trabalhar não conseguirão se aposentar aumentando assim o número de excluídos em nosso país.

## 4 - A PREVIDÊNCIA MUNICIPAL

Nesta seção analisamos o regime próprio de previdência do município de Vitória/ES. Iniciamos esta etapa destacando a inserção do município brasileiro na Previdência Social. Em seguida abordamos o processo de municipalização. A Lei de Responsabilidade Fiscal também foi retratada nesta parte do artigo por ser um mecanismo que tenta moralizar a utilização dos recursos públicos no Brasil.

Encerramos essa etapa do artigo fazendo um estudo do sistema próprio de previdência do município de Vitória/ES. Apesar do limitado acervo de dados sobre o tema citado e da baixa quantidade de estudos sobre essa matéria, nos atrevemos em pesquisar sobre esse assunto tão importante esperando contribuir de alguma forma com a sociedade.

### 4.1 O MUNICÍPIO BRASILEIRO E A INSERÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A autonomia político administrativa resulta, basicamente, da posição de peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida. Portanto, o município brasileiro possui autonomia para gerir os assuntos do seu peculiar interesse. Conforme preceitua o código civil, o município legalmente constituído é pessoa jurídica de direito público interno. Dessa forma, vale ressaltar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

simples divisões administrativas do território municipal.

Após a criação do município, com o atendimento de todos os requisitos previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica dos Municípios. Lei essa que era lei de um Estado que preceituava sobre a criação e organização de seus municípios. No entanto com a promulgação da nova Constituição, essa situação se alterou, pois, compete ao município, agora, elaborar a sua própria Lei Orgânica (art. 29), pela qual reger-se-á observados, obviamente, os princípios estabelecidos nas Constituições do país e do Estado.

Compete aos municípios, de acordo com o art. 30 da Constituição Federal: "legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instrui e arrecadar os tributos de sua competência, bem como, aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; criar, organizar e suprimir distritos, observadas a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental (o art. 208 da Constituição, em seu parágrafo 2º, impõe responsabilidade ao prefeito pelo não oferecimento ou irregular oferecimento do ensino obrigatório).

Ainda sobre o art. 30 da Constituição Federal: prestar, com técnicas e financiamento da União e do estado, serviços de atendimento a saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico – cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual".

Sendo uma pessoa jurídica de direito público interno, o município possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e poder contrair obrigações, e estes estão inscritos na própria Constituição Federal. As leis federais sobre criação de municípios perderam validade a partir da promulgação da atual carta magna. Criado o município, sua instalação se dará com a posse do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores.

**4.2 - A MUNICIPALIZAÇÃO**

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Em relação ao conjunto dos seus servidores, alguns compromissos da União para com os estados e municípios foram modificados com a Constituição de 1988, a União passou a dar um tratamento mais econômico e não tanto social, apesar de visar o desenvolvimento. Como exemplo do que foi dito, podemos citar a municipalização da saúde e da educação, onde o governo federal transferiu novos encargos e recursos para estados e municípios.

Cabe ao Conselho Municipal, sem o qual o município não estará em condições de receber recursos, fazer com que cada municipalidade conheça a sua realidade com absoluta priorização dessas necessidades. Após constituído esse conselho não poderá desconsiderar o art. 15 da Lei Orgânica da Assistência Social, que estabelece as obrigações dos municípios com a área de assistência social: conseguir recursos, pagar auxílios-natalidade e auxílio funeral e desenvolver ações no combate à pobreza, entre outras.

Para atender essa demanda é necessário que o município tenha um Conselho Municipal que funcione, instrua o fundo de assistência, e elabore o seu plano municipal junto com a prefeitura, para que, com esses instrumentos, esteja capacitado a receber os recursos e promover maior desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, dos municípios catalogados, somente 44% têm conselhos, ou seja, dos 5.388, temos 2.372 com conselhos, conforme dados do 2º Congresso Brasileiro do Município (1997, p.46).

Em se tratando de regime previdenciário, os municípios podem não querer um regime próprio e contribuir junto à Previdência Social (RGPS); podem manter o sistema custeado pelo orçamento, isto é, contribuir sem criar fundo; e ainda pode optar em ter uma legislação que irá disciplinar claramente em que condições uma prefeitura pode criar fundos, que planos tem que apresentar e qual a forma de fiscalização desses fundos. Cabe ao município decidir qual das três opções é mais compatível com a sua realidade.

Na questão da assistência social, quem vai definir as necessidades mais urgentes do município é o conselho municipal, após analisar o plano de ação elaborado junto com a prefeitura. A assistência social englobando previdência e o seu financiamento, não é mais responsabilidade exclusiva da União. Essa responsabilidade é da União, Estados e Municípios, à medida que se tem um plano municipal, estadual, que, também aumentará a sensibilidade dos deputados estaduais para que apresentem emendas,

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

colocando recursos no orçamento estadual para a assistência social.

### 4.3 - O MUNICÍPIO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal é fruto da necessidade de se moralizar a utilização dos recursos públicos no Brasil. Na prática, a legislação institui um código de conduta para todos os administradores públicos. Pela lei, os agentes envolvidos na gestão pública passam a ter critérios, normas e limites para administrar as finanças. E têm também que prestar contas à sociedade sobre quanto e como gastam os recursos públicos.

Não serão admitidas iniciativas de última hora e que não cumpram com os objetivos previamente determinados. De acordo com a nova sistemática, o planejamento dos gastos é feito por meio do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA. A grande novidade é que para todas as despesas deve haver uma fonte de receita de mesmo valor também é exigido maior transparência da gestão pública, com ampla divulgação de instrumentos, inclusive por meio eletrônico, com incentivos à participação popular e com a realização de audiências públicas.

A LDO funciona como um importante mecanismo de planejamento da gestão fiscal do município. Por meio dela, é possível estabelecer as metas e as prioridades da administração pública e a orientação para a lei orçamentária anual, alem de outras previsões. E ainda, junto à LDO vêm anexado diversos documentos, entres eles o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais contém a avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores municipais. Trata-se de uma ferramenta fundamental para o planejamento da gestão fiscal com enfoque nas contas da previdência própria. O documento dá condições ao gestor público de verificar a tendência do regime previdenciário para corrigir eventuais desvios com antecedência. Também é parte integrante deste anexo o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, na qual está incluído o aumento de despesa com pagamento de benefícios previdenciários.

Já no Anexo de Riscos Fiscais devem estar previstos os passivos contingentes e os perigos capazes de afetar as contas públicas. Entre elas, existem riscos que pode afetar

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

o equilíbrio do sistema, como as decisões judiciais proibindo a contribuição dos inativos e pensionistas para aqueles municípios que faziam esses recolhimentos sobre os proventos. Outro importante instrumento de planejamento é a Lei Orçamentária Anual. A mesma prevê toda a matéria orçamentária e fiscal dos órgãos, fundos e entidades, alem da seguridade social.

No trato sobre a Previdência Social, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a renúncia de receitas ou o aumento de despesas de caráter continuado sejam acompanhados de medidas de compensação. No campo previdenciário a renúncia de receitas pode ocorrer por meio de anistia, de remissão, isenção ou benefícios sobre as contribuições previdenciárias. No item planejamento a lei, através das normas de Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas, torna obrigatória a realização de uma programação financeira e de um cronograma de execução mensal de desembolsos.

Com a Lei nº 9717/98 houve uma limitação da utilização de contribuições e recursos do regime próprio de previdência para o pagamento de benefícios previdenciários desse regime, salvo taxa de administração, ou seja, os recursos destinados à previdência dos servidores só poderão ser utilizados para pagamento de benefícios (aposentadorias, pensão, auxílios, etc.). A lei não permite que os recursos tenham outras finalidades, como investimentos em saúde, educação, saneamento ou segurança.

A LRF impôs limites para a despesa em relação à Receita Corrente Líquida – RCL para os órgãos do executivo e legislativo. Segundo a lei, a Despesa Total com Pessoal – DTP não poderá exceder 60% da recita corrente líquida. Esse percentual será distribuído entre os órgãos municipais, da seguinte forma: 6% para o legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do município quando houver; e 54% para o executivo. E ainda, esses percentuais, não podem ser remanejados entre os poderes, porém podem ser reduzidos se houver expressa previsão na LDO município.

O descumprimento dos limites de gastos com pessoal acarretará para os municípios em diversas restrições por parte da união, que vão desde a proibição de receber transferências voluntárias ou obter garantia de outro ente até o impedimento de contratar operações de crédito.

### 4.4 - O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

A fim de melhor explicar o funcionamento e os impactos do regime próprio de previdência nas finanças das principais prefeituras do estado do Espírito Santo, tornou-se necessário delimitar uma área que demonstrasse empiricamente como esse fenômeno se realiza.

Foram escolhidas as prefeituras dos seguintes municípios: Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Mas, devido a alguns problemas de ordem técnica/administrativa não foi possível que as prefeituras de Cariacica, Guarapari, Serra, Viana e Vila Velha nos fornecesse os dados em tempo suficiente para que pudéssemos incluí-los no nosso trabalho.

Entretanto, a Prefeitura de Vitória foi a única que forneceu todos os dados solicitados, após a autorização do Secretário de Administração. Sendo assim, passamos a nos ater ao sistema próprio de previdência da Prefeitura de Vitória, devido a disponibilidade de dados sobre o tema citado acima.

### 4.4.1 A ORIGEM DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICIPIO DE VITÓRIA - IPAMV

Em Vitória o sistema de Previdência e Assistência aos servidores do município começou em 1925 pelo então Prefeito Otávio Índio do Brasil Peixoto, com a denominação de Caixa Beneficente Washington Pessoa – CBWP, de acordo com o estatuto seria uma entidade de direito privado. Após 61 anos sem nenhuma alteração significativa na CBWP, em 1986 o Prefeito Hermes Laranja, através da Lei 3380, transformou a entidade em Instituto Beneficente Washington Pessoa, mantendo-a como instituição de direito privado.

Na gestão do Prefeito Paulo Hartung em 1994 a entidade foi transformada em autarquia do município sob o regime jurídico de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial (Lei 4005). Nessa época essa instituição era responsável por uma gama de benefícios e as receitas para custear os mesmos não eram equivalentes, isso levava a um desequilíbrio financeiro atuarial.

Sendo assim foi implantada pelo mesmo prefeito uma reforma institucional com o objetivo de estancar a sangria dos recursos da instituição, impedindo a proliferação da concessão de benefícios sem a correspondente fonte de recursos e impedir a caminhada acelerada rumo a falência.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Em 1997 o Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas assumiu a administração do município introduzindo uma profunda mudança na estrutura de benefícios da Instituição, que passou a se chamar Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória - IPAMV. Esse instituto ficou responsável pela concessão dos benefícios de aposentadoria, pensão, auxílio natalidade e auxílio funeral, estes dois últimos suspensos por força da Emenda Constitucional nº 20/98.

Com relação à assistência à saúde o servidor ficou responsável pelo seu custeio e o IPAMV passou a ser um simples intermediador entre o segurado e a administradora de plano de saúde que hoje é a UNIMED. Essa reforma ainda contou com uma ampla mudança na estrutura administrativa da autarquia criando o conselho administrativo e o conselho fiscal com a participação dos servidores segurados do regime próprio de previdência do município.

Para custear o sistema foi estabelecido o percentual de 10% de contribuições para os servidores (ativos e inativos) e para o município, ficando esse último responsável pela complementação da folha de pagamento mensal dos benefícios sempre que a despesa for superior a receita. Hoje essa complementação representa uma contribuição adicional de aproximadamente 8%.

### 4.4.2 OS SERVIDORES MUNICIPAIS

Basicamente, os servidores da Prefeitura Municipal de Vitória mantém vínculos empregatícios com a mesma através dos regimes: estatutário, celetista e contrato temporário. Os estatutários são servidores regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Vitória – Lei 2994/82, a nomeação far-se-á mediante a aprovação em concurso público. Já os celetistas são subordinados a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Um terceiro tipo de vínculo é o contrato temporário, que consiste em uma prestação de serviço com término estabelecido no ato de assinatura do contrato.

Outras relações de trabalho também são estabelecidas: como os cargos de provimento em comissão, servidores de outros órgãos colocados à disposição desta municipalidade e os estágios. Somente os servidores estatutários podem se aposentar pelo município.

Em 2001 o número total de servidores era de 8757, comparando com o ano de 1996 percebemos que houve um aumento de 7,3%. Porém esse crescimento não foi nada

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

para o sistema de previdência da prefeitura, pois, em sua grande parte, essa elevação foi devido ao aumento no número de servidores contratados por tempo determinado. Como sabemos, este tipo de vínculo não contribui para o regime próprio do município e sim par o INSS, ou seja, os aumentos de funcionários contratados não são traduzidos em aumento na mesma proporção da arrecadação. A tabela 5 nos fornece uma ideia bem clara dessa situação.

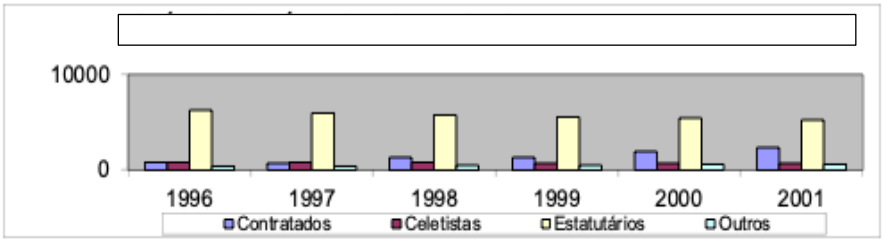
**Tabela 5 - NÚMERO DE SEVIDORES NA ATIVA**

| | ANOS - TAXA DE CRESCIMENTO | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VíNCULO | 1996 | % | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % | 2000 | % | 2001 |
| Contratados | 758 | -12,5 | 663 | 89,4 | 1.256 | 5,3 | 1.323 | 43,2 | 1.895 | 23,8 | 2.346 |
| Celetistas | 834 | -4,9 | 793 | -2,8 | 771 | -7,7 | 712 | -3,8 | 685 | -4,1 | 657 |
| Estatutários | 6.223 | -3,6 | 5.999 | -4,5 | 5.727 | -2,6 | 5.576 | -3,0 | 5.409 | -4,0 | 5191 |
| Outros | 344 | 18,0 | 406 | 15,8 | 470 | 8,9 | 512 | 5,1 | 538 | 4,6 | 563 |
| Total | 8.159 | -3,7 | 7.861 | 4,6 | 8.224 | -1,2 | 8.123 | 5,0 | 8.527 | 2,7 | 8.757 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória – Elaboração Própria

No ano de 1996 o município contava com 6.223 servidores estatutários, cerca de 76,3% do total de pessoal. Para os contratados o número era de 758, cerca de 9,3% do total. Em 2001 o número de efetivos caiu para 5.191 perfazendo 59,3% do total. Quanto ao número de contratos houve uma verdadeira explosão, passando para 2.346, aproximadamente 26,8% do total. De 1996 a 2001 houve um incremento de 209% na quantidade de contratos. Somente de 1997 para 1998 os contratos temporários cresceram 89,4%. No gráfico 5 podemos visualizar melhor essas alterações.

**Gráfico 5 – Número de Servidores na Ativa**




Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória – Elaboração Própria

Essa conjuntura proporciona impactos negativos no sistema previdenciário do tipo de repartição simples, conforme discutido na seção 1 desse trabalho. Pois, são os servidores estatutários que sustentam as aposentadorias dos inativos. Com a redução no número desses servidores temos na mesma proporção uma queda nas contribuições. Fazendo com que a prefeitura destine quantidades cada vez maiores de recursos para cobrir os déficits do sistema. Mas, uma pergunta aguça nossa

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

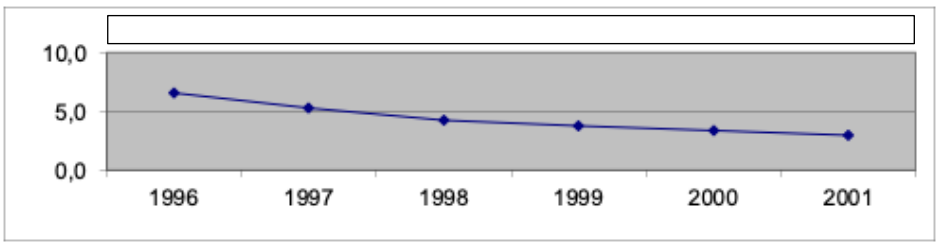
curiosidade, porque o número de servidores estatutários caiu tanto enquanto o número de contrato temporário triplicou no período de 1996 a 2001?

O município de Vitória reflete o processo de desregulamentação, flexibilização, redução dos custos e empregabilidade instituído pelo governo federal, que entrou na era da internacionalização e financeirização do capital adotando estratégias de inserção passivas e subordinadas através da abertura comercial e financeira, expondo nossa economia no campo da competição internacional sem qualquer tipo de proteção.

O governo abre mão da articulação de um projeto nacional e passa a propor a intensa flexibilização da legislação que regula o trabalho de maneira a fornecer a desregulação e a redução de custos empresariais. Rompendo com a tradição que identifica cidadania com o exercício de um trabalho, o emprego é um direito do cidadão e, na sua ausência, cabe ao Estado assegurá-lo. Em favor da redução de custo, empresas e Estado buscam se liberar dos encargos com o emprego e fazem do desemprego uma responsabilidade individual do próprio desempregado.

O gráfico 6 trata da relação ativos/inativos que em 1996 tinha para cada aposentado 6,6 trabalhadores na ativa. Porém, no ano de 2001 essa relação caiu pela metade indo para 3,3. Essa relação mostra que seguindo essa tendência de queda iremos ter uma proporção de um ativo para um inativo, quadro esse que implicará maiores despesas para os cofres municipais para o pagamento dos benefícios, pois o mesmo tem que complementar a diferença entre arrecadação e o pagamento dos benefícios.

**Gráfico 6 – Relação Ativos / Inativos**




Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória – Elaboração Própria

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

### 4.4.3 - OS PROFESSORES

A aposentadoria especial dos professores tem sido alvo de imensas críticas por parte do governo, argumentando que essa categoria é muito grande e o ônus desse subsídio é compartilhado por toda sociedade. Segundo Giambiagi (1999, p.233) ...por mais sacrifício que implique o exercício da profissão, por que um professor pode se aposentar cinco anos antes que as outras pessoas e um médico – cuja atividade é tão ou mais estressante que a de um docente – ou um policial – que arrisca a vida diariamente – não possam fazê-lo.

É inegável que no regime de repartição simples um subsídio como esse dado aos professores, sem que se tenha uma fonte adicional de recursos acarretará em pesado ônus compartilhado por todos. No regime próprio do município de Vitória encontramos mais um agravante, o volume crescente de servidores contratados.

Em 1996 o número de professores contratados por tempo determinado era de 257, aproximadamente 16,8% do total. Já em 2001 esse número saltou para 599 professores, representando 36,6% do total. Um crescimento de 133% em 5 anos.

Enquanto isso o número de professores regidos pelo estatuto caiu nesse mesmo período passando de 1.231 para 1.035. Uma queda de 16%. Melhor dizendo, com essa redução houve também uma queda na arrecadação, pois somente os estatutários contribuem para o regime próprio de previdência, os contratados contribuem para o INSS.

Na tabela 6 constataremos entre outras coisas que o número de professores celetistas é praticamente irrelevante no período devido a Lei 2994/82 que concedeu a oportunidade de opção para os celetistas se transformarem em estatutários.

**Tabela 6 - NÚMERO DE PROFESSORES NA ATIVA**

| | ANOS - TAXA DE CRESCIMENTO | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VINCULO | 1996 | % | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % | 2000 | % | 2001 |
| Contratados | 257 | -36,6 | 163 | 55,8 | 254 | 23,2 | 313 | 24,3 | 389 | 54,0 | 599 |
| Celetistas | 3 | 66,7 | 5 | 0,0 | 5 | 0,0 | 5 | 0,0 | 5 | -20,0 | 4 |
| Estatutários | 1.231 | -2,4 | 1.201 | -3,7 | 1.157 | -3,2 | 1.120 | -4,2 | 1.073 | -3,5 | 1.035 |
| Total | 1.530 | -10,5 | 1.369 | 3,4 | 1.416 | 1,6 | 1.438 | 2,0 | 1.467 | 11,7 | 1.638 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória – Elaboração Própria

### 4.4.4 - DESPESAS COM SERVIDORES

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

Quando o assunto é gasto com os funcionários percebemos que houve um crescimento no número de servidores de todos os vínculos no período de 1996 a 2001 (tabela 7). Com os contratados por tempo determinado o volume de recursos passou de R$ 489.529 para 1.760.328. Um crescimento nos gastos que representa 260%, devido basicamente ao aumento no número desses servidores.

**Tabela 7 - GASTOS COM SEVIDORES NA ATIVA (em R$)**

| | ANOS | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| VíNCULO | 1996 | % | 1997 | % | 1998 | % | 1999 | % | 2000 | % | 2001 |
| Contratados | 489.529 | 23,2 | 603.111 | 80,3 | 1.087.267 | 7,3 | 1.167.129 | 48,1 | 1.728.263 | 1,9 | 1.760.328 |
| Celetistas | 270.039 | 12,9 | 304.982 | 12,3 | 342.642 | -8,5 | 313.494 | 0,6 | 315.441 | 9,0 | 343.845 |
| Estatutários | 5.569.049 | 18,0 | 6.569.957 | 2,0 | 6.699.977 | -2,9 | 6.502.926 | 1,1 | 6.576.389 | 4,6 | 6.882.104 |
| Outros | 1.762.993 | -64,9 | 619.377 | 27,6 | 790.017 | 8,6 | 858.168 | 5,1 | 901.923 | 14,2 | 1.029.736 |
| Total | 8.091.609 | 0,1 | 8.097.427 | 10,2 | 8.919.903 | -0,9 | 8.841.717 | 7,7 | 9.522.015 | 5,2 | 10.016.013 |

Fonte: Prefeitura Municipal de Vitória – Elaboração Própria

Com os estatutários os gastos passaram de R$ 5.569.049,00 para R$ 6.882.104,00, ou seja, 23,6% a mais no período de 1996 a 2001. Mas, se o número de servidores efetivos diminui ao longo desse período como pode ter aumentado os gastos do município com pessoal. É simples, os servidores estatutários possuem uma série de direitos que os contratados não tem. Como exemplo podemos citar o adicional de tempo de serviço, hora extra, progressão/promoção por mérito, avanço de letra, reenquadramento, gratificação, etc.

Isso faz com que a folha de pagamento desses servidores cresça mesmo que não haja aumento na quantidade de funcionários. Fazendo um simples exercício intelectual percebemos um dos principais motivos dessa explosão no número de contratos temporários. Ao dividir as despesas dos servidores contratados e estatutários pelas suas respectivas quantidades de servidores em 2001, detectamos que o resultado nos leva a afirmar que o custo de um servidor contratado é em média R$ 750,00 enquanto um efetivo custa para a municipalidade R$ 1.325,00, uma diferença de 57%.

Assim, observa-se que os principais problemas enfrentados pelo regime próprio de previdência da capital capixaba derivam não apenas da ampliação da máquina administrativa e do consequente aumento da folha, mas também da adoção de soluções paliativas, como a contratação temporária em larga escala. Tais escolhas impactam o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Municipal, que passa a enfrentar o desafio de garantir a cobertura futura em um cenário de crescentes despesas com pessoal.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

O quadro revela a necessidade de planejamento de longo prazo, com políticas que conciliem responsabilidade fiscal, valorização dos servidores e sustentabilidade previdenciária, sob pena de comprometer a capacidade do município em manter seu sistema de proteção social.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social, como um dos pilares da Seguridade Social no Brasil, constitui-se em um dos maiores desafios do Estado contemporâneo, especialmente por lidar diretamente com a proteção social dos trabalhadores frente a riscos como velhice, invalidez e morte. Sendo um mecanismo que garante renda em momentos de perda de capacidade laboral, a Previdência desempenha papel estratégico tanto na coesão social quanto no equilíbrio macroeconômico.

Contudo, trata-se de uma área que necessita de constantes reformas, uma vez que a dinâmica demográfica, o comportamento do mercado de trabalho e as transformações institucionais impactam de forma direta a sua sustentabilidade financeira. Nesse contexto, a análise dos regimes próprios de previdência social, a exemplo do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória (IPAMV), revela-se fundamental para compreender os dilemas enfrentados pelas administrações municipais na gestão de sistemas previdenciários.

O estudo sobre o IPAMV evidencia com clareza a relação intrínseca entre estrutura ocupacional, desenho institucional e equilíbrio fiscal. A análise histórica dos vínculos empregatícios da Prefeitura de Vitória mostrou que, à medida que houve redução no número de servidores estatutários e crescimento expressivo de contratos temporários e comissionados, a base contributiva do regime próprio sofreu erosão significativa.

Como apenas os efetivos estatutários aportam recursos ao IPAMV, o aumento da participação de trabalhadores sem vínculo permanente implicou a diminuição da arrecadação previdenciária, ao mesmo tempo em que as despesas com benefícios continuaram a crescer. Essa mudança estrutural teve reflexos imediatos na razão entre servidores ativos e inativos, que sofreu queda acentuada em poucos anos, indicando tendência de agravamento do desequilíbrio atuarial.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

A pressão demográfica amplia ainda mais esse cenário. O envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida prolongam o tempo de permanência dos segurados na condição de beneficiários, ampliando o passivo previdenciário a ser financiado. Tal quadro torna a relação entre contribuintes e beneficiários cada vez mais desfavorável, exigindo do ente municipal aportes crescentes para complementar os recursos necessários ao pagamento das aposentadorias e pensões.

Trata-se, portanto, de um problema estrutural: o IPAMV, assim como outros regimes próprios de caráter municipal, depende não apenas da arrecadação direta das contribuições, mas também de aportes orçamentários que pressionam as finanças públicas e limitam a capacidade de investimento do município em outras áreas.

Outro aspecto relevante identificado neste artigo é o impacto do magistério na composição do regime. Por ser uma das categorias mais numerosas e sujeita a regras especiais de aposentadoria, a substituição de estatutários por professores contratados temporariamente intensificou a fragilidade da base de contribuições. Essa dinâmica ilustra como decisões de política de pessoal, ao privilegiarem vínculos precários, repercutem de forma direta sobre a sustentabilidade previdenciária, criando um ciclo de aumento de despesa sem contrapartida contributiva equivalente.

A análise dos dados aponta que a sustentabilidade do IPAMV não pode ser pensada de forma isolada, apenas pela ótica das alíquotas de contribuição ou da gestão administrativa do instituto. É necessário compreender que a previdência municipal se insere em um quadro mais amplo, no qual interagem fatores demográficos, institucionais e fiscais.

A manutenção de um regime próprio requer disciplina fiscal, planejamento atuarial recorrente e políticas de recursos humanos alinhadas com as necessidades de financiamento de longo prazo. Sem tais medidas, o desequilíbrio tende a se agravar, impondo ônus cada vez maiores ao Tesouro municipal e comprometendo a capacidade do Estado de honrar os compromissos assumidos com seus servidores.

Dessa forma, nota-se que os problemas enfrentados pelo IPAMV são de natureza estrutural e exigem soluções igualmente estruturantes. Mais do que ajustes pontuais, é preciso enfrentar a questão de fundo: a compatibilização entre a política de vínculos empregatícios, o perfil demográfico da população segurada e a sustentabilidade fiscal

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

do município. Só assim será possível garantir que o regime próprio de previdência cumpra, de forma duradoura, sua função social de assegurar proteção e dignidade aos trabalhadores que dedicaram suas vidas ao serviço público.

## 6 - REFERÊNCIAS

ABRAPP. **Site da Abrapp** [online]. Disponível: http://www.abrapp.org.br [capturado em 04 de mar. 2002].

ANAPP. Site da Anapp [online]. Disponível: http://www.anapp.com.br [capturado em 25 de fev. 2002].

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providencias. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, N. 241-E, 16 dez. 1998.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p.73-111, 1995.

FERNANDES, Ana Elizabete Mota. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

FRANÇA, Rodrigo. Investidor corre atrás da aposentadoria. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 de mar. 1999. Folhainvest, p.6.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

IBGE. **Indicadores sociais: uma análise da década de 1980**. Rio de Janeiro, 1995.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios.** Rio de Janeiro, 1992, 1993, 1995-1998.

IPEA. **Site do Ipea** [online]. Disponível: http://www.ipea.gov.br [capturado em 27 de fev. 2002].

MARQUES, Rosa Maria. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.

ISSN 2178-6925
DOI: 10.61164/88nkm406

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Previdência e privilégios. **O Globo**, Rio de Janeiro, 06 de fev. 1996.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL, 1993, Brasília. **Anais**... Brasília: CEPAL, 1994. p. 151-163.

SOUZA, Jéferson Won Rondon de. **A Reforma de 1998/1999 da Previdência Social Brasileira.** 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2000.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Record, 1998.