

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS REFERENTES AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTRODUÇÃO

No dia 09 de setembro de 2021 o governador Claudio Castro enviou à ALERJ um pacote legislativo com vistas à adequação e permanência do estado do Rio de Janeiro no novo regime de recuperação fiscal (RRF) previsto na Lei Complementar 178/2021.

O pacote contém uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), três Projetos de Lei Complementares (PLC) e um Projeto de Lei. Com exceção da PEC, que tem um rito que lhe é próprio, os demais projetos tramitam em regime de urgência.

Os projetos falam sobre as aposentadorias e pensões dos servidores estaduais e seus dependentes (PEC 62 e PLC 47), fim dos triênios, adicionais por tempo de serviço, licenças prêmio e especial (PLC 48), teto para os gastos primários do governo do estado (PLC 46), e regras para a contratação de servidores durante o RRF (PL 4.852)

QUADRO SÍNTESE

PROPOSTA	TEMA	CONTEÚDO	REGIME DE TRAMITAÇÃO
PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 63/2021 (MENSAGEM Nº 25/2021)	PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ESTADUAIS	Altera as regras de acesso e cálculo dos benefícios dos servidores estaduais e para as pensões de seus dependentes	-
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 47/2021 (MENSAGEM Nº 17/2021)	PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES ESTADUAIS	Lei que regulamenta algumas regras conforme as mudanças propostas na PEC 61/2021	URGÊNCIA
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 48/2021 (MENSAGEM Nº 18/2021)	TRIÊNIO E LICENÇA PRÊMIO	Extingue triênio, licença prêmio, licença especial e institui a licença capacitação	URGÊNCIA
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 46/2021 (MENSAGEM Nº 16/2021)	REGRA DO TETO / REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF)	Estabelece a regra do teto para a elevação das despesas primárias com base no RRF	URGÊNCIA
PROJETO DE LEI Nº 4852/2021	REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF)	Dispõe sobre regras contratadas no RRF	URGÊNCIA

PREVIDÊNCIA

Aposentadorias

A PEC 63 – anteriormente PEC 61, modificada para 62 no dia 14 de setembro e para 63 no dia 21 de setembro – prevê a adoção da reforma da previdência para os servidores civis do estado tal qual a aprovada em 2019, com a Emenda Constitucional 103. Soma-se a ela o PLC 47 que visa regulamentar as mudanças na constituição do estado.

De modo geral, estipula-se para os futuros servidores uma idade mínima de 62 anos para as servidoras e 65 anos para os servidores, com 35 anos de contribuição para os homens e 30 anos para as mulheres, com regras diferenciadas para algumas categorias como professores da educação básica, agentes penitenciários, policiais civis e penais, trabalhadores com deficiência e expostos a agentes químicos, físicos e/ou biológicos.

Regras de transição foram formuladas para os servidores em atividade, mas que pouco ou nada beneficiam os servidores que não estejam na iminência de se aposentar, sendo que não há qualquer regra de transição para o cálculo do benefício.

Para os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 2004, o cálculo da aposentadoria é feito com base nos 80% maiores salários de contribuição. Pela nova regra, todos os salários de contribuição são considerados. Assim, ao incluir no cálculo os salários mais baixos – antes descartados – automaticamente rebaixa-se a média e, portanto, o valor do benefício.

Para além do cálculo, fica mais difícil conseguir a totalidade desta média rebaixada. O servidor ou servidora que aposentar com 20 anos de contribuição (tempo mínimo considerando-se as regras de transição e aposentadorias especiais) terá apenas 60% dessa média rebaixada. Para cada ano adicional trabalhado, 2 pontos percentuais são somados (62% para 21 anos, 64% para 22 anos e assim por diante). Desta forma, para se chegar aos 100% da média, são necessários 40 anos de contribuição.

Pensões

Mudam também as regras para as pensões dos dependentes dos servidores e servidoras do estado. A pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou, no caso do servidor na ativa, seria o valor a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito. A estes 50% são acrescidas cotas de 10 pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%.

Tomemos um exemplo: se um servidor aposentado com benefício de R\$ 3 mil vem a falecer e tem apenas seu cônjuge como dependente, o novo pensionista terá direito a 60% (cota familiar de 50% + 10% por dependente) do valor da aposentadoria recebida. Desta forma, a pensão será de R\$ 1.800, o que pode levar ao comprometimento do orçamento familiar, uma vez que despesas importantes no orçamento familiar, como aluguel, por exemplo, não guardam relação com o número de pessoas na família.

TRIÊNIO E ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO

Para além das mudanças nas aposentadorias e pensões, os demais projetos de lei visam reduzir salários e benefícios dos servidores em efetivo exercício, tal como o PLC 48, que propõe a extinção do regime de adicional por tempo de serviço, licença prêmio, e licença especial (aplicável a bombeiros e PMs) para todo o funcionalismo público civil e militar do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme o PLC apresentado, os servidores que atualmente têm triênios teriam o valor absoluto deste adicional incorporado sob uma nova rubricada chamada Direito Pessoal. Além disso, a partir da publicação da lei aprovada, o tempo de efetivo exercício deixaria de contar para efeitos de adicional por tempo de serviço. Este valor absoluto – o Direito Pessoal – não guarda qualquer relação com o salário base. Assim, mesmo que os salários sejam reajustados, o Direito Pessoal fica congelado e o triênio extinto na prática.

Adicionalmente, o artigo quarto proíbe progressões, promoções ou equivalentes atrelado exclusivamente ao tempo de serviço. Na prática, isso inviabiliza boa parte dos planos de cargos, carreiras e salários que existem no setor público estadual.

O projeto prevê que os planos de carreira que existam que tenham como critério apenas o tempo de serviço sejam modificados para acrescentar *“como requisitos mínimos obrigatórios os critérios de avaliação de desempenho satisfatória e aperfeiçoamento profissional permanente, a serem regulamentados por ato do Poder Executivo.”*

Para além dessa regulamentação – da avaliação de desempenho - hoje ser inexistente e, portanto, desconhecida, vale lembrar que o tempo de serviço é um critério defendido pelo movimento sindical para a evolução funcional por ser objetivo e de fácil aferição, tanto por parte do servidor quanto por parte da administração.

TETO DOS GASTOS

Tal como acontece hoje por conta da Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Emenda do Teto, a intenção do governo do estado é limitar o crescimento das despesas primárias na fase de empenho. Conforme definição do Portal da Transparência do Governo do estado Despesas primárias ou não financeiras:

são aqueles gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos. São exemplos as despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos e investimentos.

A diferença em relação ao regime adotado pela União é que ao invés de 20 anos, o PLC 46/2021 trata de três exercícios apenas.

Para o primeiro ano (2022) as despesas de 2021 seriam corrigidas até o limite dado pela inflação medida pelo IPCA de maio de 2017 a abril de 2021 (17,89%). Este percentual será o teto para o aumento (nominal) dos gastos primários, considerados de forma agregada para os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autônomos do Estado (Ministério Público e Defensoria Pública).

Para 2023, o limite para a correção do valor das despesas de 2022 seria a variação acumulada do IPCA de maio de 2021 a abril de 2022 e para 2024, o limite para a correção do valor das despesas de 2023 seria a variação acumulada do IPCA de maio de 2022 a abril de 2023.

O Rio de Janeiro tem apresentado crescimento econômico inferior e desemprego mais elevado ao verificado nacionalmente. Nesse contexto, reduzir as despesas relacionadas às políticas públicas implica reduzir, também, a possibilidade de enfrentamento coordenado da crise local. Além disso, prejudica o cidadão fluminense que ao ver queda na sua renda familiar, decorrente da carestia e do desemprego, necessitaria acessar cada vez mais serviços públicos ao invés dos privados, tais como saúde e educação, por exemplo.

CONTRATAÇÃO DE PESSOAL DURANTE O RRF

O PL 4852 além de autorizar o governo do estado a operar o RRF, proíbe a contratação de servidores, bem como a realização de concursos públicos durante a vigência do regime, excetuando-se apenas três situações:

- I. as reposições de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa;
- II. as reposições de contratações temporárias;
- III. o provimento de cargos efetivos essenciais à continuidade dos serviços públicos, desde que expressamente previstos no Plano de Recuperação Fiscal homologado.

Em relação o item I, os cargos de chefia e de direção e assessoramento são cargos passíveis de preenchimento por livre nomeação e exoneração na forma de cargos em comissão. Ou seja, o gestor pode nomear e exonerar pessoas de fora do serviço público, que não sejam servidores concursados, para o preenchimento dessas vagas em questão.

As contratações temporárias, por sua vez, deveriam ser um mecanismo de excepcionalidade, para atender necessidades eventuais. Posto que o RRF tem previsão de 9 anos duração, o que era excepcional pode se tornar recorrente, mais uma vez precarizando a situação laboral do servidor e prejudicando a oferta do serviço público à população.

Quanto ao item III, por fim, o Plano de Recuperação Fiscal ainda está em fase de elaboração e, desta forma, não é possível saber quais cargos poderão ser considerados como “efetivos essenciais à continuidade dos serviços públicos”.

QUESTÕES PARA DEBATE

Todas as propostas apresentadas inscrevem-se como exigências do governo federal para que o Rio de Janeiro seja enquadrado no regime de recuperação fiscal (RRF). São medidas já adotadas pela União e impostas a estados e municípios em diversas legislações tais como a EC 95/2016, a LC 173/2020 e outras em tramitação, como a PEC 32/2020 (reforma administrativa).

A prescrição sugerida para as administrações públicas – sejam municipais, estaduais ou federal – passa sempre por vedação a contratação por concurso público e a reajuste dos salários e remunerações dos servidores, congelamento ou redução das despesas primárias, redução de aposentadorias e pensões, privatizações e desestatizações.

Todas estas medidas estão relacionadas estritamente a uma avaliação fiscalista, baseada num suposto descontrole dos gastos públicos, o que não é necessariamente verdadeiro. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, nos últimos anos verificou-se uma redução nominal das despesas primárias, tendo em vista a forte redução da arrecadação estadual.

TABELA 1 - Despesas primárias totais empenhadas no exercício e IPCA acumulado nos 12 meses anteriores
Governo do estado do Rio de Janeiro

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Variação nominal (%)	IPCA (%)
-----	---------------------	----------------------	----------

2014	64,51	-	-
2015	54,93	-14,86	6,41
2016	52,09	-5,17	10,67
2017	58,83	12,94	6,29
2018	61,08	3,82	2,95
2019	58,75	-3,82	3,75
2020	58,99	0,42	4,31

Fonte: FINBRA. Secretaria do Tesouro Nacional. Governo do Estado do Rio de Janeiro e IBGE (IPCA).

Nenhuma dessas medidas contribui no sentido de ampliar a oferta nem incrementar a qualidade do serviço público prestado ou mesmo para diversificar a estrutura econômica do estado, altamente dependente hoje do petróleo – que, como boa parte das commodities, possui bastante volatilidade, seja pelo câmbio, seja pelo preço definido no mercado internacional.

No mais, a contrapartida dada pela União no RRF parece bastante pequena face ao esforço fiscal que se impõe ao estado. A suspensão do pagamento da dívida com a União só está prevista para 12 meses. Nos nove anos seguintes, as parcelas serão retomadas gradativamente e o período total para o pagamento da dívida será de 30 anos.

Ao longo da vigência do Plano de Recuperação Fiscal, de acordo com a LC 178, o ente terá algumas prerrogativas: (a) o contrato de refinanciamento da dívida deverá prever que o estado vinculará em garantia à União as receitas de ICMS, IPVA, ITCD, IRPF e transferências, além de definir o prazo no qual deverá ser apresentada comprovação do pedido de desistência pelo estado das ações judiciais que discutam dívidas ou contratos de refinanciamento de dívidas pela União administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional ou a execução de garantias e contragarantias pela União em face do respectivo ente federado. Essa vinculação é uma clara violação à autonomia dos entes, além de poder trazer graves consequências para o funcionamento da máquina pública.

Até hoje, só o Rio de Janeiro aderiu à medida, ainda em 2017. Os resultados conhecidos até o momento são a piora de dois dos três indicadores considerados para a adesão ao RRF a saber: a) razão entre Despesa Corrente e Receita Corrente Líquida e b) razão percentual entre o total de obrigações contraídas e disponibilidades de caixa de recursos livres apresentaram trajetória crescente no período analisado pelos pesquisadores.

O único dos três indicadores que apresentou “melhora” foi a redução da razão entre o somatório das despesas de pessoal e as despesas relativas ao serviço da dívida e a Receita Corrente Líquida, graças ao arrocho praticado desde 2014 e à falta de concursos públicos para reposição dos quadros.

Corre-se o risco, portanto, de que essa renovação da adesão ao RRF aumente a dívida, isso porque, mensalmente, serão acrescidos encargos que serão adicionados ao saldo devedor e o estado estaria privado de qualquer contestação da dívida na Justiça, no caso de refinanciamento.