



Porto Alegre, 3 de setembro de 2021.

Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Rio Grande do Sul e os impactos para a sociedade gaúcha

RRF: o que é?

É um acordo que os entes subnacionais em situação de grave desequilíbrio fiscal podem celebrar com o governo federal para obter uma suspensão temporária do pagamento integral das prestações da dívida com a União - bem como dos limites e penalidades previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - mas sem nenhum tipo de desconto em termos de juros e correção monetária.

Em troca, os entes se comprometem a adotar um Plano de Recuperação Fiscal, contendo medidas de arrocho de despesas que limitam sobremaneira sua capacidade de ação.

Contrapartidas exigidas¹

A adesão ao RRF exige dos entes a elaboração de um Plano de Recuperação que deve conter os seguintes pontos:

1. diagnóstico da situação de desequilíbrio fiscal;
2. detalhamento das medidas de ajuste;
3. impactos esperados;
4. prazos para adoção;
5. Privatizações/Desestatização;

¹ LC 159/2017; LC 178/2021 e Decreto 10.681/2021.



6. adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS estadual das regras da Lei 13.135/2015, que tornou mais restritos os critérios para concessão de pensões por morte;
7. redução dos incentivos ou benefícios tributários (renúncias de receitas) em, no mínimo, 20%.
8. revisão do RJU estadual para suprimir benefícios que não existam no RJU da União ou aprovação de uma LRF estadual que discipline o crescimento das despesas obrigatórias;
9. 3 de 4 exigências de adaptação de Regime Previdenciário: (a) requisito de idade mínima, (b) alíquota não inferior a alíquota dos servidores da União, (c) contribuição incidente sobre os proventos de inativos abaixo do Teto do RGPS, (d) adoção da temporalidade do direito a pensão;
10. proibição de saques em contas de depósitos judiciais;
11. autorização para realizar leilões de pagamento para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas;
12. Requisitos de supressão de benefícios² (Pelo menos 3 de 4): (a) adicionais remuneratórios vinculados exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores, (b) inclusive as gratificações por tempo de serviço; conversão em pecúnia de licenças e abonos por tempo de serviço; (c) promoções e progressões vinculadas exclusivamente ao tempo de serviço dos servidores; (d) e incorporações das remunerações de funções gratificadas e de cargos comissionados à remuneração dos servidores.
13. Medida de controle de despesas primárias (Teto de Gastos do Estado)
14. Centralização de gestão financeira do ente

Prazo de vigência do regime será de até nove exercícios financeiros

² Há uma aparente contradição do Decreto 10.681 em relação à LC-159. Isso porque a Lei fala em redução de benefícios e o decreto exige a verificação da extinção deles.



Práticas vedadas durante a vigência do RRF (válido a todos e órgãos³)
(grifo das mudanças mais recentes trazidas pela LC 178/2021)

1. Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ao servidor;
2. criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
3. alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
4. admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e **contratação temporária;**
5. a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, **inclusive indenizatória;**
6. **adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;**
7. a concessão, **a prorrogação, a renovação** ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita;
8. o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;
9. **a alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;**
10. **a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;**
11. **a propositura de ação judicial para discutir a dívida;**
12. **a vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal**

³ Introduzido pela LC 178/2021.



Experiências

O primeiro estado - e único até o presente momento - a adotar o RRF, ainda em 2017, foi o Rio de Janeiro. Para tanto, conforme previsto na LC-159, o ente precisou elaborar um Plano de Recuperação Fiscal. Integrou esse plano: alteração das regras de concessão de pensões, aumento da contribuição previdenciária e a alienação de imóveis do Rioprevidência; revisão de incentivos fiscais; aumento de alíquotas tributárias e revisão do preço mínimo do petróleo e gás, para fins de cálculo de royalties.

De acordo com estudo de Torrezan e Paiva⁴ (2021), mesmo com as medidas adotadas pelo estado, combinadas com as contrapartidas da União (alongamento da dívida fundada estadual; suspensões da cobrança de juros por 36 meses e dos requisitos legais exigidos na LRF para a contratação de operações de crédito; e recebimento de transferências voluntárias pelo estado), o estado do Rio de Janeiro não conseguiu restabelecer o almejado equilíbrio das finanças públicas.

Considerando os três indicadores que tornaram o Rio de Janeiro elegível ao RRF, dois apresentaram piora, a saber: a) razão entre DC e RCL 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 arrefecimento foi a razão entre o somatório das despesas de pessoal e as despesas relativas ao serviço da dívida e a RCL. Cabe ressaltar, porém, que o estado não pratica o reajuste dos seus servidores desde julho de 2014 e que também não tem realizado concursos públicos para reposição dos seus quadros, o que compromete a prestação do serviço público estadual.

⁴ TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. DE. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. Revista de Administração Pública, 18 jan. 2021.



Requisitos de habilitação, medidas Obrigatórias e a situação atual do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul tenta aderir ao RRF desde sua criação, em 2017. Após a regulamentação da LC-178, ocorrida em abril de 2021, vem divulgando que técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), juntamente com técnicos da Secretaria da Fazenda do estado, estão trabalhando para adaptar o Plano de Recuperação às novas regras e há a expectativa de aderir ao RRF no segundo semestre de 2021.

Para tanto, o estado vem propondo e aprovando uma série de medidas (a maior parte aprovadas em 2019 e 2020) com o objetivo de se habilitar ao regime, como por exemplo:

- 1) realização da reforma da previdência dos servidores civis que, entre as várias mudanças em linha com a EC 103, incluiu a redução da faixa de isenção dos aposentados (anteriormente a faixa de isenção era o teto do RGPS e, agora, é o salário-mínimo);
- 2) promoção de mudanças nas regras de concessão de pensões por morte;
- 3) realização de reforma da previdência dos militares que ampliou a base de cálculo e as alíquotas previdenciárias progressivas;
- 4) criação do regime de previdência complementar para os novos servidores públicos;
- 5) realização da reforma administrativa, que, entre outras coisas, reviu estatuto dos servidores, reestruturou carreiras, aprovou o fim da incorporação de gratificações e de vantagens temporais às aposentadorias do funcionalismo público;
- 6) cessação da licença-prêmio para servidores públicos;
- 7) Privatizações



- 8) **enviou à Assembleia PEC de teto de gastos (PEC 289/2020⁵), que limita a variação de parte dos gastos públicos à variação da inflação;**
- 9) promoção de uma reforma tributária no estado, que embora não tenha obtido êxito na maioria de suas propostas, já realizou algumas mudanças como aquelas do Simples gaúcho;
- 10) **enviou à Assembleia PLC 246/21 que prevê a permissão do estado à adesão ao RRF**
- 11) Participou ativamente da construção da Lei Complementar 178/2021 que flexibilizou os requisitos de adesão, criando as condições para se habilitar ao regime.

O estado acumula, em 2021, de acordo com o governo, algo em torno de R\$ 12 bilhões de pagamentos suspensos da dívida com a União por conta de uma liminar concedida em 2017, quando já negociava os termos de adesão ao RRF, mas cujo direito lhe foi negado, em função de parecer negativo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por não atender todos os pré-requisitos de diagnóstico e Plano de Recuperação.

Um dos pontos mais polêmicos durante as negociações era a discussão em torno do gasto com pessoal. O Tribunal de Contas do Estado apontava um número menor, o governo apresentava um maior e a STN calculava de outra maneira. Com a LC 178/2021 passou a ter diferentes possibilidades para ingressar no regime. E a questão do índice de despesas com pessoal não é mais um requisito obrigatório. Então, o Estado se aproveita de indicadores alternativos.

⁵ Enviado à CCJ 13/04/2021. Disponível em:
<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PEC/NroProposicao/289/AnoProposicao/2020/Origem/Px/Default.aspx>



Requisitos de Habilitação ao Regime

- 1) O ente que tiver a Receita Corrente Líquida (RCL) maior ou igual à Dívida Consolidada (DC) poderá aderir ao RRF, mas sem os benefícios relacionados à questão da dívida. Dados do Rio Grande do Sul (Dez/2020), indicam: RCL = R\$ 42.074 milhões e Dívida Consolidada Líquida R\$ 93.263 milhões. $DCL/RCL = 221,67\%$.

- 2) O ente pode escolher:
 - a. A primeira opção é a exigência de que o total das despesas correntes sem intraorçamentárias⁶ e as transferências aos municípios (não mais apenas a despesa com pessoal) seja superior à 95% da RCL. Dados do RS (Dez/2020), indicam: RCL = R\$ 42.074 milhões e Despesas Correntes R\$ 45.110 milhões. $DC/RCL = 107\%$

 - b. despesa com pessoal, definida de acordo com a LRF, seja de no mínimo 60% da RCL. Dados do RS (Dez/2020), indicam o comprometimento de 49,7%.

- 3) O valor total das obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação. De acordo com o governo, a disponibilidade líquida (Dez/2020), considerando os critérios, era de 31 bilhões negativos.

Portanto, o Rio Grande do Sul, de acordo com as novas exigências de requisitos de habilitação estaria habilitado, renunciando ao indicador de gasto com pessoal. Contudo precisa cumprir as exigências de medidas obrigatórias entre as quais resta: (a) aprovar o Teto de Gastos para o Estado do RS e (b) O PLC 246 – onde a assembleia autoriza a ingressar no regime.

⁶ Conforme constou no Decreto 10.681/2021



Por que o Rio Grande do Sul não deve aderir ao RRF?

1) Boa parte das vedações recaem sobre os servidores públicos, o serviço público e, conseqüentemente, a sociedade. A proibição de realização de concurso público e de contratação de pessoal implicará, no longo prazo, na impossibilidade de atender a demanda da população de maneira correta, além da sobrecarga de trabalho dos servidores. Soma-se a isso o fato de que esses servidores sobrecarregados não poderão ter reajuste salarial e nem melhoria nas suas respectivas carreiras, o que pode levar, por exemplo, ao aumento da saída de trabalhadores do serviço público.

2) O fato de que a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária se aplica apenas às futuras concessões. Isso é negativo sob dois pontos de vista: o primeiro é que podem ser perdidas oportunidades interessantes de estímulos a setores econômicos que poderiam gerar emprego e renda para a sociedade; e o segundo é que ao não se tratar das concessões de benefícios já existentes perde-se a oportunidade de realizar uma avaliação daquelas, a fim de mensurar os benefícios obtidos pela sociedade em decorrência das renúncias de receita.

O Rio grande do Sul concede em torno de 20,1 bilhões por ano em renúncias. Considerando somente o ICMS – que há influência legislativa, representa 9,8 bilhões., o que equivale a 21,3% do que poderia ser arrecadado – o dobro do que é concedido em São Paulo, por exemplo. De 2014 a 2019 essas renúncias 20,1%, enquanto a maior parte dos servidores não tiveram nenhuma reposição inflacionária.

3) 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.

4) No que se refere as privatizações realizadas pelo governo gaúcho, vale registrar que a gestão privada (financeirizada) de serviços públicos, norteada pela busca da maximização do lucro e distribuição de dividendos para os acionistas, não é compatível com o atendimento das necessidades da população. Em outros países, muitas empresas prestadoras de serviços públicos que foram privatizadas durante a onda neoliberal da década de 1980 têm sido reestatizadas, conforme estudo do Instituto Transnacional⁷. Entre as principais justificativas para a retomada dos serviços pelo poder público estão justamente o aumento de tarifas e a precarização dos serviços pós-privatização, além de demandas por maior participação e controle social.

5) Na medida em que ficam vedadas as contratações de servidores públicos e a realização de concurso público, a sociedade gaúcha pode ficar por nove anos sem a ampliação e melhoria dos serviços públicos a ela prestados. Isso em um cenário no qual, segundo dados do Portal de transparência do Rio Grande do Sul, o número de servidores ativos do Poder Executivo Estadual passou de 153.040 em 2015 para 122.852 em 2021, uma redução de -19,7%. Em determinadas áreas a situação é ainda crítica, como na educação, em que a redução de servidores, nesse período chegou a -

⁷ The Future is Public, Towards Democratic Ownership of Public Services. O estudo apresenta um levantamento de 1.408 casos bem-sucedidos de remunicipalização e de municipalização/criação de serviços públicos em diversos setores de atividade econômica, envolvendo 2.400 cidades em 58 países no período de 2000 a 2019, com destaque para as ocorrências verificadas em países desenvolvidos. No setor de energia ocorreram 374 casos de remunicipalização, representando 26,6% do total, seguido por água e saneamento (311), e de prestação de serviços pelo governo local (223), no qual estão incluídos serviços como de habitação, alimentação, manutenção de áreas verdes, entre outros. Disponível em: <https://www.tni.org/en/futureispublic>



25,6%. Sendo que de 2015 a 2020 a população do estado teve crescimento de 2,2%, de acordo com dados da estimativa de população do IBGE. Dessa forma, o concurso público apenas para reposição de vacância não é suficiente para atender à população, pois o crescimento populacional, ainda que em patamares inferiores, ainda é positivo.

6) Uma das condições para ingressar é a aprovação do Teto de gastos no estado. Regra Fiscal que consiste em determinar que as despesas primárias (Pessoal, Custeio, Investimentos e inversões) não poderão variar acima do IPCA/IBGE, ou da variação da RCL, o que for menor. Dessa forma, caso a variação da RCL seja menor que a variação do IPCA a perda de poder de compra estará concretizada. Hoje os servidores já acumulam perdas salariais que montam em percentual superior a 46%. O governo, com a adesão, atesta que reduziu praticamente pela metade os salários dos trabalhadores, e que não pretende corrigir isso - saldar essa dívida -, podendo ainda ser agravada.

7) Além disso, se o padrão acima for mantido nos próximos nove anos – crescimento populacional e queda do número de servidores – e considerando ainda o aumento da demanda por serviços públicos decorrente da pandemia e seus desdobramentos e o consequente empobrecimento da população, teremos uma situação na qual os servidores que permanecerem no serviço público ficarão ainda mais sobrecarregados diante da ausência de novos concursos para a ampliação dos quadros.

8) O dispositivo (de teto de gastos) que proíbe ampliação de despesa obrigatória além da inflação é muito semelhante ao mecanismo criado pela EC 95/2016 e os resultados desse mecanismo já são conhecidos: a impossibilidade de ampliação dos investimentos e dos gastos nas áreas sociais, com graves consequências para a sociedade, em especial para os mais pobres, que são os maiores demandantes dos serviços públicos.



9) O governo precisa apresentar projeções de receitas e despesas para os próximos anos. Muitas premissas serão utilizadas para demonstrar o tal equilíbrio perseguido, que estão sendo construídas pela equipe da Secretaria da Fazenda do estado em conjunto com o Tesouro Nacional, as quais, pelo desdobramento até o presente momento, não serão conhecidas antes da aprovação do plano. Nessa esteira vale lembrar, que o governo no último ano, estimou na Lei de Orçamento um déficit seis vezes maior do que o realizado.

10) Mesmo a economia global enfrentando um dos piores momentos com a pandemia de covid-19, o Rio Grande do Sul tem conseguido manter uma arrecadação estável e até maior do que a do ano passado. O Resultado Primário no ano de 2020 foi positivo em 2,35 bilhões (3,65 bilhões acima do orçado); E superávit de R\$ 2,8 bilhões no primeiro semestre de 2021, destacando-se a alta na arrecadação do ICMS que contribuiu - com crescimento nominal de 27,9% em relação a 2020. A tendência é que o cenário melhore, já que a campanha vacinal mantendo a recuperação da economia e da arrecadação de impostos. Por outro lado, a despesa total no estado, no primeiro semestre de 2021, cresceu apenas 0,6%. E se considerado apenas as despesas com pessoal e encargos (excluídos os repasses intraorçamentários, isto é, no âmbito do próprio governo) caíram 144 milhões, e isso mesmo em cenário pandêmico.

11) Um dos riscos da adesão ao RRF é aumentar a dívida 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. Até hoje, só o Rio de Janeiro aderiu à medida e, como o estado está com dificuldades de cumprir as contrapartidas, corre o risco de ter o acordo revogado e de ser obrigado a pagar imediatamente aos cofres da União tudo o que foi dispensado de desembolsar desde 2017. Seria o mesmo risco de cair a liminar que o RS tem hoje. Nesse aspecto há divergência de interpretações. Embora alguns procuradores indiquem que se o



estado ingressa no RRF com liminar vigente, não pode caracterizar esse período em que a liminar esteve vigente como inadimplência, mas se a liminar não estiver mais vigente configura-se como inadimplência, contudo são interpretações a legislação (do RRF) não é transparente nesse nível de hipóteses.

12) A soberania do estado também ficará em risco, pois ele será submetido não apenas ao Teto de Gastos, mas às decisões do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, que passaria a ter mais superpoderes de fiscalização – ferindo a Autonomia Federativa.

13) O endividamento do Estado ocorreu com anuência da União – pode ser caracterizado como uma política de Estado. Contudo o regime impõe uma série de vedações e obrigações.

14) O montante da dívida ainda é objeto de discussão jurídico-pericial⁸, tanto que existe liminar vigente. A maior parte da dívida do Rio Grande do Sul é com a União, sendo oportuno lembrar que há uma relação direta entre o endividamento do estado e a redução ou aumento de ativos da União.

⁸ EX: ACO 2755 e ACO 2059 - que inclui estudos e análises de diversos especialistas e de diversas entidades (PGE, CAGE, TCE, FEE, OAB, Auditoria cidadã da dívida) com interpretações acerca das metodologias e valores apurados devidos.