



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado de Fazenda  
Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal

## NOTA TÉCNICA Nº 20/2021/SUBPOF/SEFAZ/RJ

Rio de Janeiro, 23 de junho de 2021.

**Assunto:** O cômputo do índice da despesa com pessoal no ERJ e alterações realizadas pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

### 1. INTRODUÇÃO

1. A Constituição Federal, em seu art. 169, dispõe que a despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, estabeleceu tais limites como percentuais da receita corrente líquida dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, particularizando não apenas por esfera da federação, mas também por poder.

2. No que diz respeito ao cômputo do índice de despesa de pessoal, o Tribunal de Contas do Estado - TCE, no Relatório Final das Contas de Governo do ano de 2018, emitiu a Determinação nº 29 determinando que a partir de 2021 não ocorra a dedução dos gastos com inativos e pensionistas referentes aos recursos transferidos pelo Tesouro Estadual no cálculo do limite de despesa de pessoal, uma vez que esses recursos não representam receitas diretamente arrecadadas pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

3. Outrossim, em consonância com a Determinação nº 29, a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, imprimiu importantes alterações na LRF. Uma delas foi a inclusão do § 3º no seu art. 19. Assim, de acordo com este parágrafo, na verificação do atendimento dos limites das despesas com pessoal, não se pode deduzir a parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

4. Conforme será visto ao longo da presente nota, esta alteração impacta diretamente na apuração de gastos do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), que adotava até o exercício de 2020 uma metodologia dissemelhante, tendo como fundamento a antiga redação do art. 19 da LRF. Assim, este ente enquadrava determinadas receitas legalmente vinculadas ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência) como receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado ao financiamento do RPPS, e portanto, as despesas custeadas por tais receitas eram tratadas pelo ERJ como dedutoras da despesa de pessoal para fins de apuração do limite de pessoal.

5. Desse modo, o objetivo do presente trabalho é abordar as alterações implementadas no cômputo do índice global da despesa com pessoal no ERJ no exercício de 2021, especialmente no que diz respeito aos recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro do regime de previdência, bem como simular a aplicação das alterações da LC 178/2021 considerando, como hipótese, a introdução delas desde 2015.

6. Assim, esta nota apresenta, além desta introdução: (i) resumo acerca da metodologia de apuração do limite de despesa de pessoal prescrita na LRF; (ii) divergências conceituais apontadas pelo TCE no cômputo do índice da despesa com pessoal; (iii) considerações sobre a metodologia praticada até o exercício de 2020; (iv) simulação da aplicação das alterações da LC 178/2021 desde 2015; (v) índice de pessoal segregado por Poder; (vi) considerações sobre o esforço de retenção de gastos com pessoal e a RCL do ERJ e, por fim, as considerações finais.

## **2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A APURAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA DE PESSOAL.**

7. Um dos mecanismos de controle instituídos pela LRF é a limitação da despesa com pessoal. Em seu art. 18, esta Lei define como despesa de pessoal total o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, conforme segue:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

8. Ademais, o seu art. 19 enumera nos §§ 1º e 2º as despesas com pessoal que não são computadas na apuração do limite:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo Federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021) (grifo nosso).

9. Com a edição da LC 178/2021, outra importante alteração na LRF foi concretizada na alínea “c”, inciso VI, do art. 19 que dizia que não seriam computadas as despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. Tal redação foi objeto de diversas interpretações.

10. Por sua vez, o texto atual da alínea “c”, inciso VI, especificou que não serão computadas as despesas com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da CF/1988 (constituição de fundos para pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes), apenas quanto à parcela custeada por recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência<sup>[1]</sup>, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo Federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

11. Assim, poderão ser deduzidos apenas os montantes relativos aos recursos provenientes de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, à arrecadação de contribuições dos segurados e à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, ou seja, a compensação relativa a contagem recíproca de tempo de contribuição entre o regime Geral e os regimes Próprios de Previdência Social.

12. Já quanto ao § 3º do art. 19 da LRF, trata-se de uma inclusão promovida pela LC 178/2021. Na verificação do atendimento dos limites das despesas com pessoal, não se pode deduzir a parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

13. Antes das alterações na redação impostas pela LC 178/2021, a apuração do limite de pessoal não estava livre de divergências, assim a nova redação é uma tentativa de representar um consenso diante das inúmeras leituras sobre as possíveis deduções no que tange a verificação do índice de pessoal. Desta forma serão computadas – ou seja, não serão deduzidas – as despesas custeadas com recursos vinculados ao Rioprevidência, inclusive o referente à alienação de bens.

14. É importante destacar que a LRF estabeleceu a Receita Corrente Líquida – RCL como parâmetro na apuração do limite de despesa de pessoal. Conforme estipulado em seu art. 2º, a RCL é o somatório das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzidas, no caso dos Estados: as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária.

15. Em seus arts. 19 e 20, a LRF define os limites globais para a despesa total com pessoal para cada ente da Federação, bem como os limites aplicáveis a cada poder. No que tange o ERJ, de acordo com o art. 19, a despesa com pessoal, levando em consideração todos os Poderes do Estado, não poderá exceder, o percentual de 60% da RCL.

16. Ademais, na repartição dos limites globais entre poderes/órgãos, foi fixado para o Executivo Estadual o limite de 49% da RCL para despesas com pessoal, enquanto para o Judiciário o limite é de 6%, para a Assembleia Legislativa mais o Tribunal de Contas do Estado – TCE, o de 3% e para o Ministério Público Estadual – MPE, o de 2%.

17. Outra alteração promovida pela Lei Complementar nº 178/2021 diz respeito à apuração segregada por poder do limite em tela. Assim, foi acrescentado o § 7º ao artigo 20, transcrito a seguir, dispondo que as despesas com servidores inativos e pensionistas devem ser incorporadas no índice de gastos do Poder ou órgão de sua origem. Desta forma, mesmo que o poder Executivo esteja responsável pelo pagamento dos inativos e pensionistas dos demais Poderes, cabe a cada Poder considerar na apuração de seu respectivo limite a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores, quer ativos e inativos,

bem como seus pensionistas.

Art. 20.

(...)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

### 3. DIVERGÊNCIAS NO CÔMPUTO DO ÍNDICE DA DESPESA COM PESSOAL NO ERJ

18. Antes da edição da LC 178/2021, atinentes à redação da LRF, surgiram diferentes interpretações no que tange o cômputo do índice da despesa com pessoal, visto que não especificava o rol de deduções possíveis, em especial, os relativos aos gastos com inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados.

19. A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União e detentor da competência transitória para editar normas gerais para consolidação das contas públicas<sup>[2]</sup>, discrimina no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) as seguintes despesas com pessoal a serem deduzidas:

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

20. Até o exercício de 2020, tendo como fundamento a antiga redação do art. 19 da LRF, o ERJ enquadrava determinadas receitas legalmente vinculadas ao Rioprevidência como receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado ao financiamento do RPPS, portanto, tais receitas eram tratadas como dedutoras da despesa de pessoal para fins de apuração do limite de pessoal.

21. São exemplos destas receitas vinculadas ao Rioprevidência: Royalties e Participações Especiais – R&PE<sup>[3]</sup>, recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES<sup>[4]</sup>, antecipação de receita de R&PE<sup>[5]</sup>, créditos inscritos em dívida ativa<sup>[6]</sup> e outros de natureza similar.

22. Todavia, no relatório Contas de Governo 2018, emitido pela Egrégia Corte de Contas, o Tribunal ressaltou que as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente, para a cobertura da insuficiência financeira, deveriam deixar de ser deduzidas da despesa bruta com pessoal, pois constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, devendo fazer parte, portanto, do cômputo da despesa total com pessoal:

A transferência de recursos do Tesouro, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial de seu RPPS, ou seja, para fins de capitalização do regime, é permitida pela legislação, revelando-se

prática salutar a ser adotada pelo ente, pois que visa a garantir o adimplemento futuro dos benefícios previdenciários a seus segurados. (...)

Como ressaltado pelo MDF, esse aporte para cobertura de déficit atuarial somente poderá ser considerado recurso próprio do RPPS quando houver a instituição formal de alguma das formas de equilíbrio estabelecidas pelo órgão federal regulador da Previdência Social. Destaco que as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente, para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal, pois que constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, devendo fazer parte, portanto, do cômputo da despesa total com pessoal.

Dessa forma, consideram-se recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, além das contribuições, patronal e dos segurados, da compensação financeira entre os regimes e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, o aporte para cobertura do déficit atuarial do regime e, não, a cobertura do déficit financeiro.

Feitas estas considerações, faz-se necessário nova apuração da despesa com pessoal, procedendo-se à inclusão das despesas com inativos e pensionistas, cujos recursos utilizados foram oriundos de aportes do Tesouro para a cobertura de déficit financeiro do sistema previdenciário fluminense.

Sendo assim, serão considerados, portanto, “pagamento de inativos/pensionistas com recursos vinculados”, somente os recursos provenientes das contribuições sociais (patronal e segurados), da compensação financeira entre os regimes previdenciários (geral e próprio) e das demais receitas diretamente arrecadadas pelo Rioprevidência, incluindo a alienação de bens, direitos e ativos, e excluindo recursos repassados pelo Tesouro para cobertura de déficit Financeiro (...) (Contas de Governo, 2018, p. 318).

23. Assim, o TCE emitiu a Determinação nº 29, constante no Relatório Final das Contas de Governo do ano de 2018, que determina que, a partir de 2021, não ocorra a dedução dos gastos com inativos e pensionistas referentes aos recursos transferidos pelo Tesouro Estadual no cálculo do limite de despesa de pessoal, por considerar que esses recursos não representam receitas diretamente arrecadadas pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Bem como emitiu alerta ao chefe do Poder Executivo [\[7\]](#).

24. Assim, em face das divergências conceituais apontadas pelo TCE na verificação do cumprimento do limite de gastos com pessoal e das alterações realizadas pela LC 178/2021, cumpre abordar de forma mais aprofundada a metodologia adotada pelo ERJ até o exercício de 2020, o que será feito no item a seguir.

#### **4. CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA ADOTADA PELO ERJ ATÉ O EXERCÍCIO DE 2020**

25. Os repasses feitos pelo Tesouro para a cobertura do déficit financeiro previdenciário têm nos R&PE sua maior fonte de recurso. Tais montantes eram deduzidos, até o exercício de 2020, da despesa bruta de pessoal para a apuração do índice de gastos de pessoal. Ao analisar a queda do valor do barril de petróleo do tipo Brent e a conseqüente queda das receitas arrecadadas por intermédio da R&PE entre os anos de 2015 e 2016 em mais de 50%, normalizando apenas a partir de 2018, fica evidente a relação direta do índice de despesa com pessoal praticada pelo ERJ com a volatilidade do preço de mercado dessa commodity.

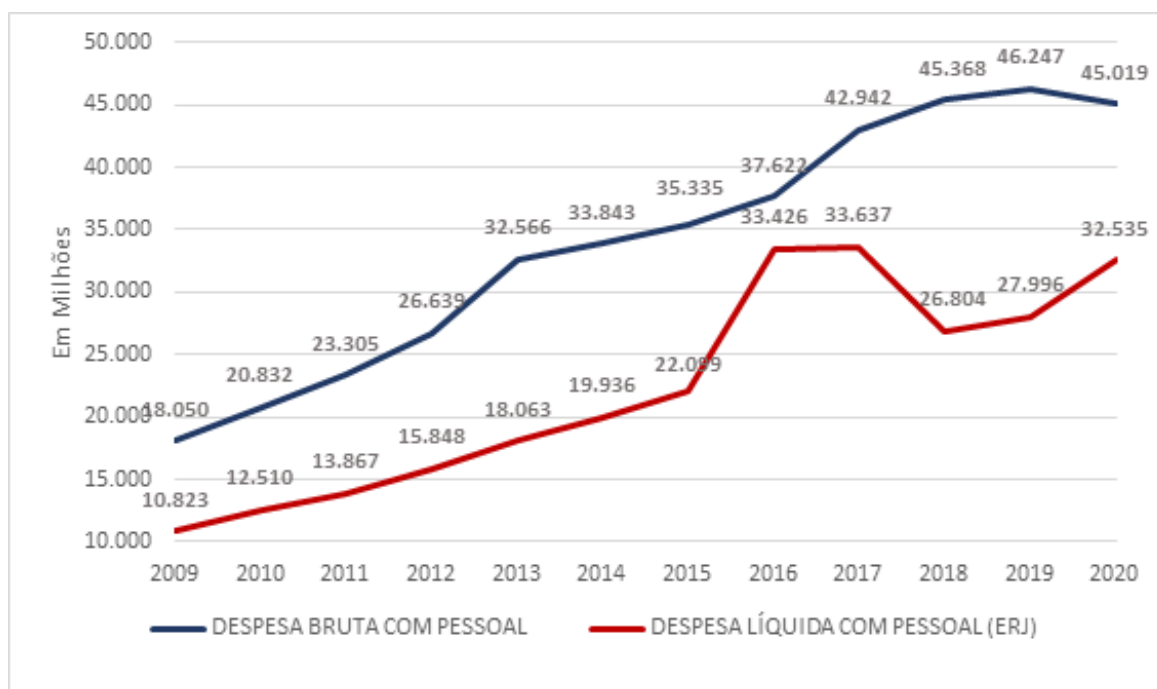
26. Portanto, em cenários de crise, como a de 2016, com a queda do preço do Brent, ocorre um efeito duplo: a redução da base da RCL, por conta da queda de receita e, ao mesmo tempo, aumento da despesa com pessoal líquida, tendo em vista a diminuição do montante das despesas custeada pelo R&PE, tratada como “despesas não computadas”.

27. Assim, de acordo com a antiga metodologia, em épocas de crescimento econômico caracterizado pelo aumento das receitas com royalties, o índice de despesa com pessoal é mantido em níveis baixos, criando um cenário ainda mais animador e em épocas opostas, de crise, dispara; confirmando, assim, a alta sensibilidade do índice calculado.

28. Segue abaixo gráfico que apresenta o comparativo entre o valor da despesa de pessoal bruta e

líquida no período de 2009 a 2020; a série utiliza a metodologia aplicada pelo ERJ até o exercício de 2020.

### GRÁFICO I – DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO ANTIGA METODOLOGIA ERJ



Fonte: RGF - 3º Quadrimestre de 2009 - 2020, disponível em: [www.transparencia.rj.gov.br](http://www.transparencia.rj.gov.br)

29. O Gráfico I, apresenta um aumento e uma redução abruptos do valor de despesa líquida com pessoal entre os anos de 2015 e 2018, apesar da despesa bruta com pessoal não ter apresentado o mesmo comportamento. Tal fato se justifica por conta da grande redução das despesas não computadas, conforme a tabela acostada abaixo exemplifica. Assim, apesar da despesa bruta com pessoal ter variado pouco de 2015 para 2016 (aumento de 6,51%) houve grande redução no montante das Despesas Não Computadas (-68,29%) impactando nas Despesas Líquidas de Pessoal, que apresentou crescimento de 51,29%. Isso, conjugado com a queda de 9,75% da RCL, resultou num aumento do índice de despesa total com pessoal de 43,13% para 72,30% da RCL, conforme a tabela I:

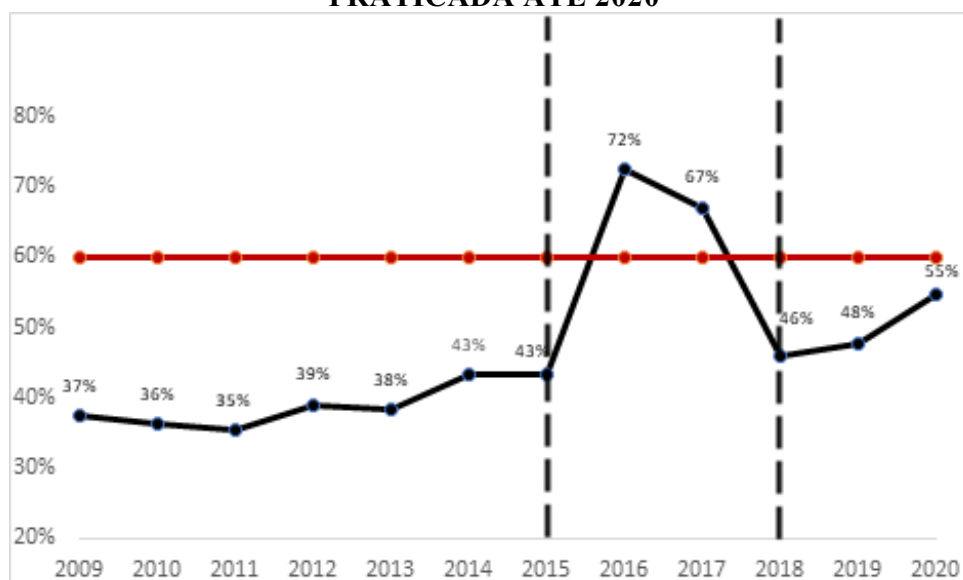
**TABELA I - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO (2015 – 2016)**

	Em milhões		
	2015	2016	Variação %
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	35.322,7	37.621,0	6,51%
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II)	13.229,1	4.195,3	-68,29%
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	22.093,6	33.425,7	51,29%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	51.224,3	46.229,0	-9,75%
ÍNDICE DE DESPESA DE PESSOAL	43,13%	72,30%	67,64%

Fonte: RGF - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL

30. Ademais, o “efeito duplo” aqui tratado pode ser também observado no gráfico abaixo em que houve um aumento vertiginoso do índice de pessoal em 2016, uma leve diminuição em 2017 e uma queda abrupta nos anos seguintes, voltando ao patamar dos anos anteriores a 2016:

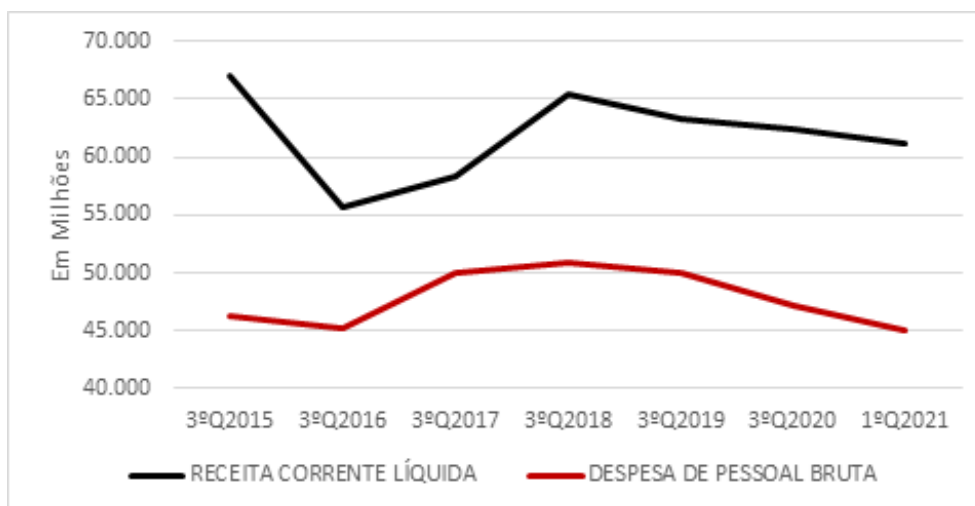
## GRÁFICO II – ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO METODOLOGIA ERJ PRATICADA ATÉ 2020



Fonte: RGF - 3º Quadrimestre de 2009 - 2020, disponível em: [www.transparencia.rj.gov.br](http://www.transparencia.rj.gov.br)

31. Como visto, as variações no índice de pessoal não foram causadas por aumento real das Despesas Brutas de Pessoal, que segue trajetória paralela à evolução da RCL, conforme apresentado no gráfico a seguir, mas sim por redução nos valores utilizados como dedução para a apuração da despesa líquida de pessoal.

## GRÁFICO III – RCL X DESPESA BRUTA DE PESSOAL PODER EXECUTIVO



Deflator: IPCA médio de abril/2021 / Elaboração própria

32. No próximo tópico será abordado o impacto da nova metodologia no índice de pessoal do ERJ ao simular a aplicação das alterações da LC 178/2021 desde 2015.

## 5. O CÔMPUTO DO ÍNDICE DA DESPESA COM PESSOAL DO ERJ – SIMULAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES DA LC 178/2021 DESDE 2015

33. A Tabela abaixo apresenta o comparativo entre as duas metodologias, assim, a linha Despesa Líquida com Pessoal traz os valores considerados para o cômputo da despesa de pessoal consolidada conforme a metodologia praticada até 2020, de acordo com dados do Relatório de Gestão Fiscal, e a linha Total Despesa de Pessoal Ajustado traz a simulação de qual seria o resultado caso as alterações da LC 178/2021 tivessem sido introduzidas na LRF desde 2015 (“Índice de Despesa de Pessoal Ajustado”):

**TABELA II - DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO**

	<i>Em Reais</i>					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	22.093.579.312	33.430.675.633	33.637.140.991	26.803.985.778	27.996.224.668	32.535.231.412
AJUSTE DESPESA DE PESSOAL*	8.561.457.853	90.120.936	1.114.391.782	9.098.423.453	9.068.866.661	7.049.872.031
<b>TOTAL DESPESA DE PESSOAL AJUSTADA</b>	<b>30.655.037.165</b>	<b>33.520.796.569</b>	<b>34.751.532.773</b>	<b>35.902.409.231</b>	<b>37.065.091.329</b>	<b>39.585.103.443</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	51.224.316.996	46.228.984.469	50.194.044.675	58.290.777.944	58.566.003.981	59.488.087.017
ÍNDICE DE DESPESA DE PESSOAL	43,1%	72,3%	67,0%	46,0%	47,8%	54,7%
ÍNDICE DE DESPESA DE PESSOAL AJUSTADO	59,8%	72,5%	69,2%	61,6%	63,3%	66,5%

Fonte: RGF - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL

\*Considerados as receitas da Rioprevidência nas fontes:

- Royalties Da Expl. Do Petróleo
- Recursos Cessão Definitiva De Royalties Lei 6656/2013
- Fundo De Desenv. Econômico ESocial - Fundes
- Lei Nº 7391/16 - Detran
- Detalhamento Fonte Lei Complementar 163/2015.
- Alienação De Ativos - Bens Móveis E Imóveis

34. Como visto, partindo da Despesa líquida com pessoal apurado no respectivo exercício, foi acrescido o montante deduzido na apuração como “Despesas Não Computadas” que, conforme alteração imposta pela LC 178/2021, não são mais suscetíveis a receber esse tratamento. Destaca-se, que por conta da queda do valor do barril de petróleo do tipo Brent e a consequente queda na arrecadação referente ao Royalties do Petróleo, o valor ajustado em 2016 foi o menor da série.

35. A Tabela a seguir descreve os montantes relativos às receitas do Rioprevidência consideradas no ajuste, ou seja, as despesas que teriam sido incluídas no cômputo de pessoal na hipótese de aplicação das alterações da LC 178/2021 desde o ano de 2015:

**TABELA III – VALORES DE “AJUSTES DESPESAS DE PESSOAL”**

	<i>Em Reais</i>					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Royalties Da Expl. Do Petróleo	1.696.079.579	33.429.953	883.761.198	7.971.802.386	8.850.617.575	6.989.741.072
Recursos Cessão Definitiva De Royalties Lei 6656/2013						
Lei Nº 7391/16 - Detran			44.903.007	58.461.809	66.707.095	60.130.959
Detalhamento Fonte Lei Complementar 163/2015.	6.650.532.902	84.758				
Alienação de Ativos - Bens Móveis e Imóveis	14.356.343	17.771.247	79.359.461	1.058.992.160	9.787.255	
Fundes	200.489.029	38.834.978	106.368.116	9.167.097	141.754.737	
<b>Total</b>	<b>8.561.457.853</b>	<b>90.120.936</b>	<b>1.114.391.782</b>	<b>9.098.423.453</b>	<b>9.068.866.661</b>	<b>7.049.872.031</b>

Fonte: SIAFF-RO

36. A tabela abaixo retrata os índices alcançados de acordo com as duas metodologias abordadas:



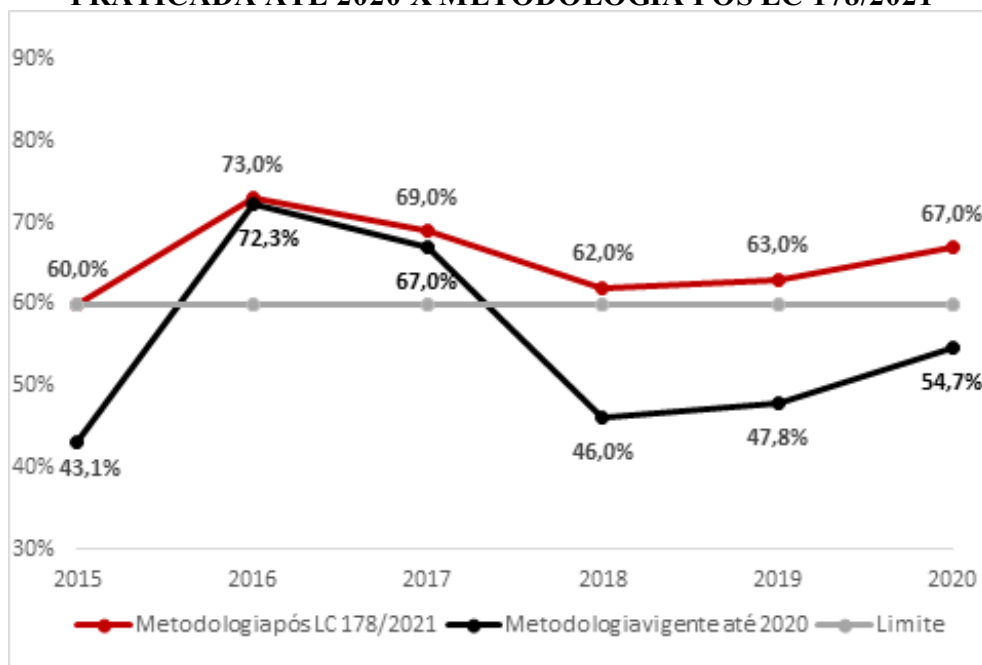
**TABELA IV - DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO METODOLOGIA ERJ PRATICADA ATÉ 2020 X METODOLOGIA PÓS LC 178/2021**

	<i>Em Reais</i>					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita corrente líquida	51.224.316.996	46.228.984.469	50.194.044.675	58.290.777.944	58.566.003.981	59.498.087.017
Índice metodologia vigente até 2020	43,13%	72,32%	67,01%	45,98%	47,80%	54,68%
Índice ajustado (pós LC 178/2021)	59,84%	72,51%	69,23%	61,59%	63,29%	66,53%

Fonte: RGF - Demonstrativo da Despesa com Pessoal 3º Quadrimestre / Elaboração Própria

37. Assim, no que tange o índice global de pessoal, o ERJ, de acordo com a nova metodologia, ultrapassaria o limite durante todo o período retratado, com a única exceção do ano de 2015, cuja porcentagem obtida teria sido de 59,8%, portanto, bem próxima ao limite máximo estabelecido na LRF. O gráfico abaixo retrata a comparação entre a metodologia anterior e a ajustada.

**GRÁFICO IV - ÍNDICE DE DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO METODOLOGIA PRATICADA ATÉ 2020 X METODOLOGIA PÓS LC 178/2021**



Fonte: RGF - 3º Quadrimestre de 2009 - 2020, disponível em [www.transparencia.rj.gov.br](http://www.transparencia.rj.gov.br) e Elaboração Própria

38. A Tabela V descreve os valores relativos à diferença entre o limite máximo prescrito na LRF (60% da RCL) e o índice em conformidade com a metodologia pós LC 178/2021:

**TABELA V - DIFERENÇA ENTRE LIMITE E ÍNDICE METODOLOGIA PÓS LC 178/2021**

	<i>Em Reais</i>					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receita corrente líquida	51.224.316.996	46.228.984.469	50.194.044.675	58.290.777.944	58.566.003.981	59.498.087.017
Limite máximo (60%)	30.734.590.198	27.737.390.681	30.116.426.805	34.974.466.766	35.139.602.389	35.698.852.210
Índice ajustado (pós LC 178/2021)	30.655.037.165	33.520.796.569	34.751.532.773	35.902.409.231	37.065.091.329	39.585.103.443
Diferença entre limite e índice ajustado	79.553.033	-5.783.405.888	-4.635.105.968	-927.942.464	-1.925.488.941	-3.886.251.233

Fonte: RGF - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL  
Ajuste SUPPROF

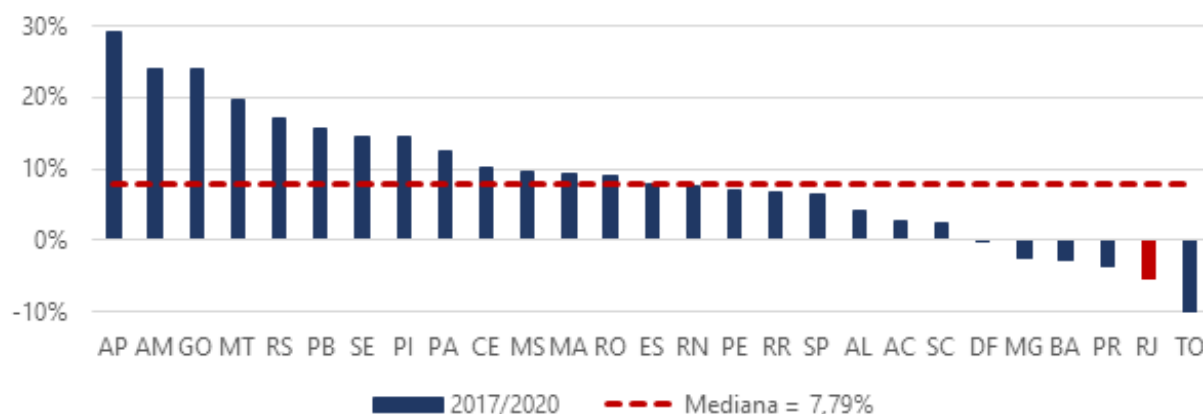
39. Além da importante questão abordada no presente tópico, outros fatores centrais no debate sobre o índice de Pessoal são o esforço relativo à contenção dos gastos com Pessoal já realizado, bem como, o comportamento da RCL, que serão abordados no tópico seguinte.

## 6. CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESFORÇO DE RETENÇÃO DE GASTOS COM PESSOAL E A RCL DO ERJ

40. O gráfico V abaixo compara a despesa bruta com pessoal com os demais entes da federação. Chama atenção o significativo esforço feito pelo ERJ, uma vez que este ocupa a segunda posição entre os Estados que mais reduziram os montantes destinados ao grupo de Despesa de Pessoal no período de 2017 a 2020. As despesas apresentadas nessa análise são as liquidadas brutas, ou seja, sem as deduções previstas na LRF.

41. O ERJ apresentou significativa queda real nos gastos com pessoal de -5,5% entre os exercícios de 2017 e 2020, em nítido contraste com o crescimento real mediano de 7,8% das despesas com pessoal dos demais Estados.

**GRÁFICO V - CRESCIMENTO REAL DA DESPESA BRUTA COM PESSOAL CONSOLIDADA ENTRE 2017 E 2020**

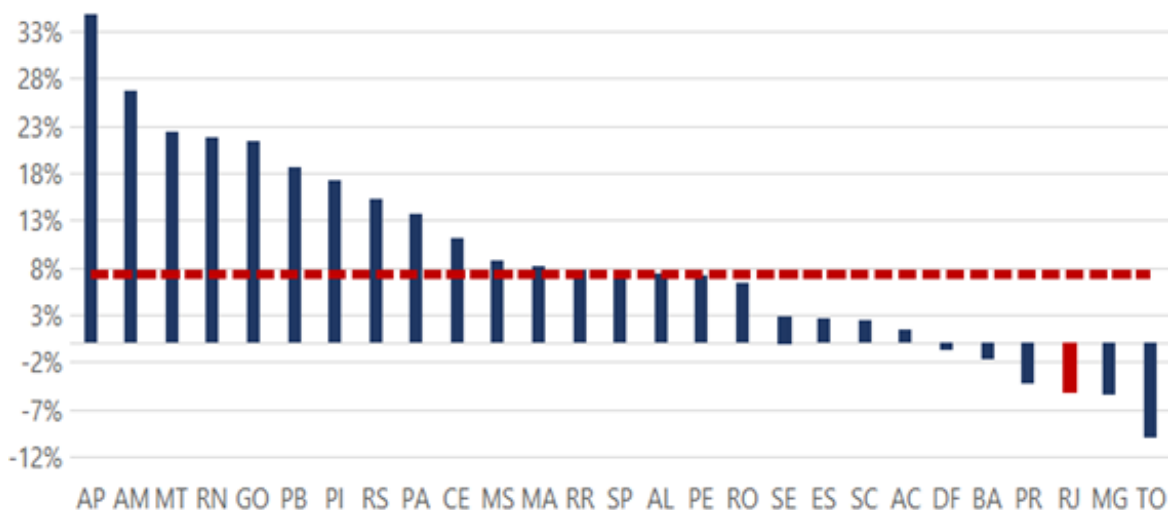


Fonte: SICONFI  
Deflator: IPCA médio de 2020  
Dados em %

42. Assim, o comparativo com outros Entes Subnacionais demonstra que o ERJ apresenta uma trajetória de destaque no que diz respeito à redução da despesa bruta de pessoal, ficando atrás apenas do Estado do Tocantins.

43. Outrossim, este dado também é nítido ao considerarmos isoladamente o Poder Executivo, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**GRÁFICO VI - CRESCIMENTO REAL DA DESPESA BRUTA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO ENTRE 2017 E 2020**

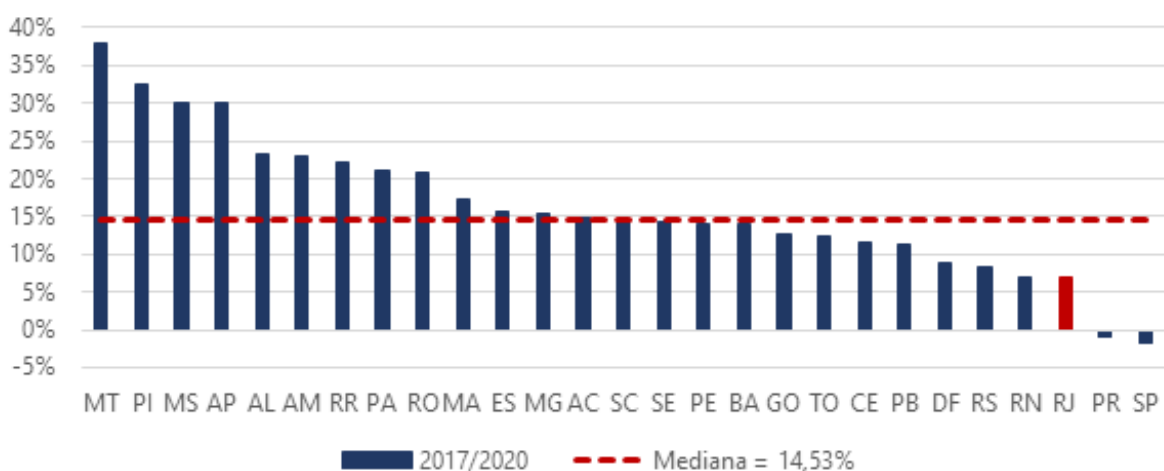


Fonte: SICONFI  
 Deflator: IPCA médio de 2020  
 Dados em %

44. Desta forma, o ERJ apresentou uma queda real de -5,1%, nos gastos com pessoal do Poder Executivo, entre 2017 e 2020, frente ao crescimento real mediano de 7,36% das despesas com pessoal dos demais Estados.

45. Por sua vez, a RCL cresceu apenas 6,8% no mesmo período, frente ao crescimento real mediano de 14,5% dos demais Estados:

**GRÁFICO VII - CRESCIMENTO REAL DA RCL ENTRE 2017 E 2020**

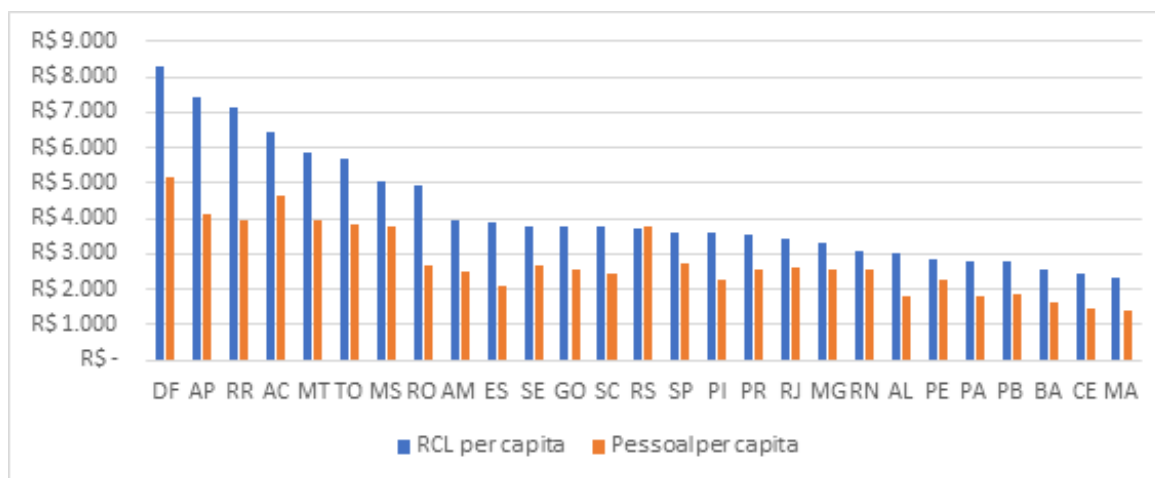


Fonte: SICONFI  
 Deflator: IPCA médio de 2020  
 Dados em %

46. Este tímido comportamento da RCL fluminense torna-se ainda mais alarmante ao

considerarmos a RCL *per capita*:

### GRÁFICO VIII – RCL E PESSOAL BRUTO PER CAPITA (ORDENADOS PELA RCL PER CAPITA)



Fonte: SICONFI

47. Conforme o gráfico acima demonstra, o ERJ, detentor do 2º maior PIB entre os Estados brasileiros<sup>[8]</sup>, possui apenas o 18ª RCL *per capita* e, por sua vez, a 13ª despesa de pessoal *per capita*, o que reforça a necessidade de melhorar a geração de receitas.

48. Por fim, destacamos que a despesa de pessoal bruta per capita do ERJ está em sintonia com os entes que também apresentam uma fatia considerável do PIB nacional, conforme tabela a seguir:

### TABELA VI - RCL E PESSOAL BRUTO PER CAPITA DOS 5 ESTADOS QUE POSSUEM OS MAIORES PIBs

	RCL per capita		Pessoal per capita	
SP	R\$	3.598	R\$	2.754
RJ	R\$	3.446	R\$	2.610
MG	R\$	3.334	R\$	2.541
RS	R\$	3.698	R\$	3.801
PR	R\$	3.520	R\$	2.549

Fonte: SICONFI

49. Cabe destacar que o baixo crescimento da RCL, combinado com os efeitos da suspensão programada de pagamentos da dívida, devido ao ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal, provoca aumento da dívida durante a vigência do Plano e, como consequência, eleva a relação Dívida Consolidada líquida – DCL / RCL.

50. Assim, tendo em vista a expressiva queda real nas despesas brutas de pessoal, a visão defendida na presente NT é a de que um ajuste fiscal mais efetivo necessariamente deve estar atrelado a uma melhor geração de receitas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

51. A presente Nota Técnica procurou abordar as alterações implementadas no cômputo do índice da despesa com pessoal no ERJ no exercício de 2021, especialmente no que diz respeito aos recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro do regime de previdência.

52. Conforme apresentado, no que tange o índice global de pessoal, o ERJ de acordo com a nova metodologia ultrapassaria o limite durante todo o período retratado, com a única exceção do ano de 2015, cuja porcentagem obtida teria sido de 59,84%, portanto, bem próxima ao limite máximo estabelecido na LRF.

53. Assim, o desafio vivenciado pelo ERJ no contexto atual não é fruto do incremento de despesa de pessoal, mas sim da implantação de uma nova metodologia, uma vez que, conforme abordado ao longo da presente NT, o Estado ocupa a segunda posição entre os Estados que mais reduziram os montantes destinados à despesa bruta de pessoal.

54. Deste modo, extrai-se da presente análise que um ajuste fiscal efetivo necessariamente atrela-se a uma otimização da captação de receitas do ERJ, tendo em vista o dado de que o estado do Rio de Janeiro possui a 18ª RCL per capita, sendo detentor do 2º maior PIB entre os Estados brasileiros.

**Cristiane dos Santos Oliveira**

Assessora

ID 4442304-7

De acordo,

Em tempo, autorizo o prosseguimento do p.p. para ciência e medidas cabíveis.

**Neusa Lourenço Silva**

Coordenadora

ID 4204055-8

**Allan Cristiano dos Santos**

Superintendente de Programação Financeira

ID 5110491-1

**Bruno Leonardo Barth Sobral**

Subsecretário de Fazenda de Política Fiscal

ID: 4458377-0

[1] O artigo 2º da Portaria do Ministério da Previdência Social MPS nº 403/2008 apresenta uma série de definições, inclusive a dos conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, nos seguintes termos:

I - Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro; II - Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo.

[2] O § 2º do art. 50 da LRF estabelece que a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

[3] Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, que em seu art. 13, inciso XII que autoriza o Poder Executivo incorporar ao patrimônio do Rioprevidência: “direitos pertinentes às receitas a que o Estado do Rio de Janeiro faz jus por força do disposto no § 1º do art. 20 da Constituição Federal.”. A incorporação ocorreu com a edição do Decreto nº 42.011, de 28 de agosto de 2009.

[4] Decreto nº 40.155, de 17 de outubro de 2006, que em seu art. 1 autoriza o Poder Executivo incorporar ao patrimônio do Rioprevidência: “ficam incorporados, a partir do ano de 2007, ao patrimônio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro \_ RIOPREVIDÊNCIA os valores referentes ao fluxo do Fundo de Desenvolvimento Econômico Social \_ FUNDES, instituído pelo Decreto-Lei nº 8/75, ingressados no Tesouro Estadual a partir de janeiro de 2007”.

[5] Lei nº 6.112 de 16 de Dezembro de 2011

[6] Decreto n.º 37.050 de 10 de março de 2005, que em seu art. 1º decreta o Poder Executivo incorporar ao patrimônio do Rioprevidência: “*Ficam incorporados ao patrimônio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA os créditos tributários e não tributários, inscritos até a data da publicação deste Decreto, assim como aqueles que virem a ser, em dívida ativa do Estado do Rio de Janeiro, de suas autarquias e fundações ou recursos advindos da respectiva liquidação.*”

[7] “[E]ntendo pertinente COMUNICAR o Chefe do Executivo Estadual, alertando-o de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2021, encaminhadas em 2022, esta Corte deixará de considerar como “despesa não computada” na apuração da despesa total com pessoal aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeadas com os repasses do Tesouro para a cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, tais como os recursos do FUNDES, royalties e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, pois que representam, de fato, aportes para a cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, devendo ser arcados pelo Tesouro estadual e incluídos no total das despesas com pessoal do Poder.”

[8] Segundo dados do IBGE. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em 31 de 05 de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Allan Cristiano dos Santos, Superintendente de Programação Financeira**, em 24/06/2021, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Neusa Lourenço Silva, Coordenadora**, em 24/06/2021, às 15:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane dos Santos Oliveira Pinho, Assessora**, em 24/06/2021, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Leonardo Barth Sobral, Subsecretário**, em 24/06/2021, às 17:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **18670000** e o código CRC **B9623CCB**.

---

Referência: Processo nº SEI-040076/000036/2021

SEI nº 18670000