

As Finanças do Estado do Rio de Janeiro: uma Década Perdida?

The Finances of The State of Rio de Janeiro: A Lost Decade?

Artigo recebido em: 05/01/2024 e aceito em : 12/04/2024

Lilian Lima Alves

Rio de Janeiro – RJ

Mestranda em Controladoria e Gestão Pública pela FAF/UERJ¹

Auditora do Estado/CGERJ²

llalves.44@hotmail.com

Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Rio de Janeiro – RJ

Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ³

Professor Titular da UERJ e Adjunto da UFRJ⁴

waldir.santos@uerj.br

analysis for the period 2013-2022. The specific objective is to identify the effects of fiscal policies on economic growth in the state of Rio de Janeiro and to seek an answer to the following question: can fiscal policies be improved to achieve economic growth and fiscal sustainability, so that public policies can guarantee social welfare in the state? Investigating the preponderant causes of the fiscal crisis shows us that the state's fiscal situation and future prospects depend on the ability to overcome obstacles of a political nature, which can hinder the fiscal outcome of the measures to be adopted. The priority should be to debate in depth the appropriate level of subsidized credit for the private sector and which sectors should benefit from it, considering its cost and benefit in the medium and long term, compared to other fiscal policies and alternatives for financing private investment, in order to guarantee economic growth and the fiscal sustainability of government policies.

Keywords: Financial management, economic growth and fiscal sustainability.

RESUMO

A contextualização das finanças do Estado do Rio de Janeiro, especialmente diante da crise econômica que o Estado enfrentou, justifica o presente estudo. A metodologia aplicada é qualitativa, bibliográfica e documental e análise de conteúdo de forma teórica-empírica no período de 2013-2022. Como objetivo específico é identificar os efeitos das políticas fiscais no crescimento econômico do ERJ e buscar resposta a seguinte indagação: as políticas fiscais podem ser melhoradas para se alcançar o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal, a fim de que as políticas públicas possam garantir o bem-estar social no ERJ? Investigar as causas preponderantes da crise fiscal nos mostram que a situação fiscal do Estado e as perspectivas para o futuro dependem da habilidade de ultrapassar os obstáculos de natureza política, que podem dificultar o resultado fiscal das medidas a serem adotadas. A prioridade deve ser debater com profundidade o nível adequado de crédito subsidiado ao setor privado e quais setores devem ser beneficiados, considerando seu custo e benefício, no médio e longo prazo, em comparação a outras políticas fiscais e alternativas de financiamento do investimento privado, a fim de que garantam o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal das políticas de governo.

Palavras-chave: Gestão Financeira, crescimento econômico e sustentabilidade fiscal.

ABSTRACT

The contextualization of the finances of the state of Rio de Janeiro, especially in the face of the economic crisis that the state has faced, justifies this study. The methodology applied is qualitative, bibliographical and documental, and theoretical-empirical content

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 1980, praticamente todos os governos têm empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública (Kettl, 2005: 75), com desdobramentos em dois eixos principais: reduzir o alcance do governo e fazê-lo funcionar melhor.

A sustentabilidade fiscal é um tema importante para os estados brasileiros, especialmente em tempos de crise econômica. Um estudo publicado na Revista de Administração Pública⁵ analisou a sustentabilidade da dívida estadual brasileira e concluiu que, embora a dívida tenha sido sustentável no período estudado, desafios recentes como o afrouxamento fiscal e a redução da atividade econômica colocam em dúvida a sustentabilidade futura. Já, Chernavsky (2017) destaca que a avaliação da sustentabilidade fiscal do Estado é um processo subjetivo e envolve fatores como projeções elaboradas sob elevada incerteza e escolhas arbitrárias.

A sustentabilidade fiscal pode envolver medidas responsáveis para garantir a sustentabilidade fiscal a longo prazo, como o controle de gastos, o aumento da arrecadação de impostos e a redução da dívida pública.

Justifica-se a relevância deste estudo para identificar as causas e fatores preponderantes da crise fiscal do ERJ, bem como buscar resposta a seguinte indagação: as políticas fiscais podem ser melhoradas para se alcançar o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal, a fim de que as políticas públicas possam garantir o bem-estar social no ERJ?

Este artigo se estrutura como se segue, depois da Introdução: 2. Referencial Teórico: 2.1 O Princípio da Sustentabilidade Fiscal e 2.2 Conjuntura Econômica: a Dívida Pública Brasileira e seus reflexos no RJ; 3. Metodologia, 4. Resultados Alcançados, 4.1 A trajetória

¹ FAF/UERJ – Faculdade de Administração e Finanças/Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – RJ – CEP. 20550-900

² CGERJ – Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – RJ – CEP. 20020-000

³ UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CEP. 20950-000

⁴ UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro – RJ – CEP. 21941-630

⁵ Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 50(2):285-306, mar./abr. 2016

ria das Finanças Estaduais 2013-2022 e os fatores preponderantes da crise fiscal do ERJ; 4.2. Como as Políticas Fiscais podem ser melhoradas? 4.2.1 Realinhar as alíquotas de ICMS do RJ as praticadas nas demais UF; 4.2.2. Limitar os gastos correntes em 61% do Orçamento; 4.2.3- Realinhar a desoneração do ICMS – Benefícios e Incentivos Fiscais; 5- Conclusão.

Ao diagnosticar a trajetória das Finanças Estaduais de 2013-2022, este trabalho ratifica a necessidade de otimizar os gastos, como os estudos que mostram a importância do controle do endividamento e, conseqüentemente, da dívida pública (Mello, Slomski e Corrar, 2005; Lima, Sampaio e Gaglianone, 2008; Borges et al., 2013; Caldeira et al., 2016), *apud Cruz, A.F et al.*, (2018).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Princípio da Sustentabilidade Fiscal

Calazans (2020), afirma que a interação entre a política fiscal e a trajetória temporal da dívida pública é o que se chama de sustentabilidade fiscal.

O princípio da sustentabilidade fiscal do estado é um conceito que busca garantir a saúde financeira do governo a longo prazo. Ele está relacionado à ideia de que o governo deve manter suas finanças em ordem para garantir o cumprimento de suas obrigações no futuro. Isso inclui manter a dívida pública sob controle, equilibrar o orçamento e garantir que haja recursos suficientes para financiar os serviços públicos essenciais. A sustentabilidade fiscal é importante porque ajuda a garantir a estabilidade econômica e a proteger os interesses dos cidadãos.

Para alcançar a sustentabilidade fiscal, o governo deve adotar medidas clássicas como o controle de gastos, o aumento da arrecadação de impostos e a redução da dívida pública. Portanto, a sustentabilidade é uma consideração crítica para os formuladores de políticas, porque ignorá-la pode levar ao colapso econômico e político, quando o governo enfrenta uma dívida que não pode pagar.

2.2 Conjuntura Econômica: a Dívida Pública Brasileira e seus reflexos no RJ

Segundo dados do Banco Central, as reservas internacionais se elevaram de US\$ 53,8 bilhões para US\$ 378,6 bilhões em 2012, mas caíram ligeiramente para US\$ 374,1 bilhões em 2014. Por sua vez, Almeida Júnior, Lisboa e Pessoa (2015) consideram que a crise brasileira de 2015/16 teria sido decorrência da crise fiscal e que esta teria sido causada não apenas pelo descontrole do gasto público após 2009, mas pela tendência estrutural de crescimento dos gastos públicos que se observa, segundo dados dos autores, desde 1991.

Wagner (1890), postulou que existe uma tendência ao crescimento do gasto público, o que implica maior participação propor-

cional dos bens públicos, à medida que aumenta a renda, esse fenômeno ficou conhecido como lei de Wagner, ou lei dos dispêndios públicos crescentes.

No Brasil, estudos buscaram verificar a validade da lei dos dispêndios públicos crescentes (Silva & Siqueira, 2014), (Cândido Júnior, 2001), (Bender Filho, 2019), os quais reforçaram o postulado por Wagner.

Pires, Orair e Gobetti (2021) em seus estudos, concluíram numa redução substancial da expansão dos gastos públicos brasileiros no período 2010-2019, caindo dos 6,23% do Monitor Fiscal e 4,34% para a Secretaria do Tesouro Nacional, e se excluísse as despesas com juros, a expansão seria de apenas 4,04%.

Outra evidência⁶, de que a dívida interna federal tem sido gerada por mecanismos financeiros e não para investimentos ou manutenção do Estado, é o fato de termos produzido um superávit primário de mais de R\$ 1 trilhão ao longo de 20 anos, e, apesar disso, a dívida interna federal explodiu, passando de R\$ 86 bilhões em 1995, para 3 trilhões, em 2014.

Desta forma, em sua pesquisa, Vieira Filho (2021) afirma:

(...) que a centralidade da chamada dívida pública é impressionante e ilustra o seu funcionamento como um “Sistema”: além de absorver, anualmente, cerca de metade do orçamento federal e boa parte dos orçamentos estaduais e municipais, a chamada dívida pública sem contrapartida tem sido a justificativa para contínuas contrarreformas, como a da previdência e a administrativa; além de privatizações e outras medidas de ajuste fiscal, a fim de que sobre mais recursos para as despesas não primárias, que são principalmente as despesas financeiras com a dívida.

A dívida pública⁷ é uma fonte de financiamento dos gastos públicos estaduais, além dos tributos. Em um círculo virtuoso, o endividamento público promove o desenvolvimento, aumenta a capacidade de arrecadação e relativiza as restrições intertemporais que os gestores ora enfrentam (MORA, 2016).

Dentre as medidas de ajuste fiscal, com reflexos no período do estudo, o Brasil aprovou a EC 95⁸, que submeteu o conjunto das despesas primárias a um teto rebaixado por 20 anos; a EC-109⁹, que inseriu o ajuste fiscal no texto constitucional para garantir a “sustentabilidade” da dívida, além dos diversos cortes de serviços públicos, programas e investimentos em todas as áreas essenciais da cidadania, os quais têm impactado a chamada dívida pública.

Tinoco e Giambiao (2018) ressaltam que, para justificar a EC 05/96, o governo partiu do diagnóstico de que o quadro fiscal deteriorado, cuja raiz principal estaria no crescimento acelerado da despesa, implicava elevados prêmios de risco, perda de confiança, juros altos e efeitos negativos na atividade.

Além disso, Tinoco e Giambiao, mencionam:

⁶ Posicionamento da Auditora Cidadã, Fattorelli à CAE/Senado <https://auditoriacidadada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/> 4 Telas da apresentação feita à CAE/Senado disponíveis em <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/palestra-a-importancia-da-auditoria-da-divida-publica-com-participacao-social-m-l-fattorelli-audiencia-publica-na-comissao-de-assuntos-economicos-senado-federal/> e vídeo em <https://youtu.be/yI0a8vY7VPo>

⁷ Dívida pública ou dívida passiva significa o conjunto de compromissos assumidos pelo Estado com terceiros. Classifica-se em dívida consolidada ou fundada (depende de autorização legislativa para ser contraída) e dívida flutuante (não depende de autorização legislativa, restringe-se à área nacional). Oliveira.A.B.Silva.2010. Controladoria Governamental.p.89.

⁸ A Emenda Constitucional 95/2016 institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Estabeleceu-se, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias no âmbito dos três Poderes, do MPU e da DPU. Objetivou-se, com essa medida, conter o quadro de grave desequilíbrio fiscal experimentado no início da década de 2010. A medida consistia no estabelecimento de uma regra fiscal que disciplinasse o comportamento da despesa primária pelo horizonte de vinte anos, de 2017 a 2036, exceto às relativas de vinculações constitucionais.

⁹ Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

(...) o quadro constitucional e legal provocava uma despesa procíclica, que tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa, fazendo com que o governo em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribua para acentuar a volatilidade da economia (Brasil, 2016, p.4).

O teto de gastos terá duração de vinte anos. Nos dez primeiros, o limite das despesas será corrigido pela inflação do ano anterior; do 11º ao 20º ano, existe a possibilidade de alteração da regra, caso o governo considere necessário.

O 'novo regime fiscal' (do teto de gasto) marca uma era de oito anos (2015-2022) em que o investimento líquido do governo central (e, também do governo geral, até 2021) foi permanentemente negativo. Isso significa que, nesse período, o gasto de investimento dos governos da União, dos estados e dos municípios não cobriu sequer a depreciação da infraestrutura com estradas, escolas etc.

Para Gobetti (2015), os ajustes promovidos pelo governo federal são de baixa qualidade, baseados em corte de investimentos e/ou aumento de carga tributária, que é praticamente uma inevitabilidade diante da estrutura da despesa pública, tanto em termos de composição, quanto dinâmica.

Gobetti acrescenta que os ajustes ocorrem não por escolha da autoridade fiscal, mas por absoluta impossibilidade de fazer um ajuste de outro tipo, pelo menos no curto prazo em que essas medidas são decididas.

A situação de estagnação econômica da última década, marcada por uma taxa média de crescimento do PIB de apenas 0,3% a.a. e, simultaneamente, redução estrutural da arrecadação do Governo Federal, impactou os governos Estaduais.

A renegociação de dívidas estaduais e a criação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foram fundamentais para viabilizar o reequilíbrio dos estados com pior situação financeira, pois viabilizam o refinanciamento de alguns passivos desses entes em troca de um programa de ajuste mais severo. O programa¹⁰ de foi aderido pelo estado do Rio de Janeiro em 2017 e 2021.

Porém, como mencionado pelos diversos autores anteriormente, a dívida pública brasileira é gerada por mecanismos financeiros e não para o desenvolvimento, o que leva a qualidade do ajuste fiscal como fator preponderante para a sustentabilidade fiscal.

3. METODOLOGIA

Para atender ao objetivo desta pesquisa, utilizou-se de abordagem qualitativa, bibliográfica e documental e análise de conteúdo de forma teórica-empírica no período de 2013- 2022, a partir dos relatórios da execução orçamentária do ERJ, disponíveis no portal da transparência estadual, das informações divulgadas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, da Secretaria Nacional do Tesouro, de artigos acadêmicos e de livros.

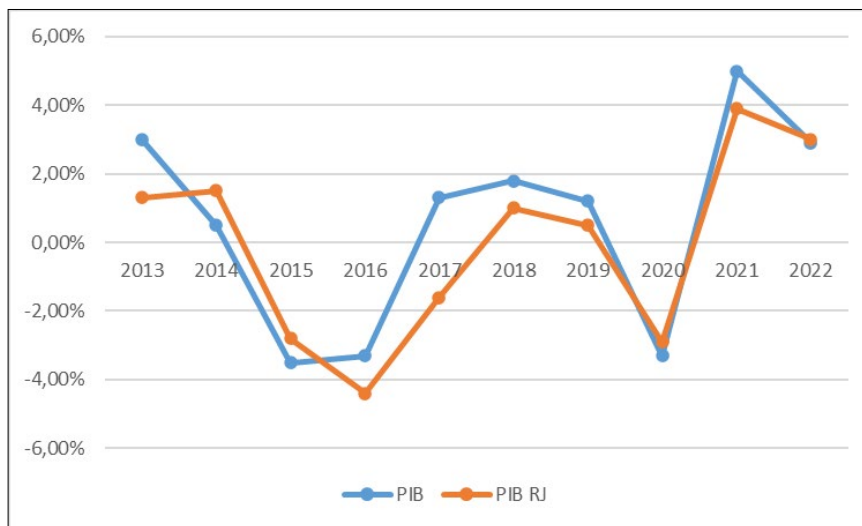
Após a coleta dos dados, foram construídos indicadores em tabelas e gráficos para análises horizontal e vertical das receitas e despesas governamentais, dos índices de endividamento (DCL/RCL), das despesas com pessoal (DP/RCL) e da sustentabilidade da dívida (DCL/PIB-RJ) sob os parâmetros da Secretaria do Tesouro Nacional – Despesa Empenhada, incluindo as despesas intraorçamentárias, comparando os valores encontrados com o resultado primário, crescimento do PIB-RJ, taxas de juros e o serviço da dívida do ERJ de 2013 a 2022.

4. OS RESULTADOS ALCANÇADOS

4.1 A trajetória das Finanças Estaduais 2013-2022

O PIB está diretamente relacionado ao desempenho econômico, pois indica o fluxo de novos bens e serviços produzidos. O gráfico 1 aponta que a trajetória da economia fluminense, no período de 2013 a 2022, seguiu contrária à do Brasil, em 2017.

Gráfico 1 – Economia do Brasil – PIB x Economia RJ – PIB-RJ



Fonte: IBGE e Firjan

¹⁰ O PRF é o documento elaborado pelo Estado para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal previsto na LC Federal nº 159/2017. Ele visa o reequilíbrio das contas públicas em compasso com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC Federal nº 101/2000. É composto por lei ou por conjunto de leis, por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. O PRF foi entregue em 31/07/2017 à STN e o Novo pedido de adesão ao Regime Recuperação Fiscal foi publicado no Diário Oficial da União, de 04 de junho de 2021.

A Tabela 1 mostra o desempenho das Receitas Totais e Receita Corrente Líquida (RCL) em relação ao Produto Interno Bruto do Rio de Janeiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 2001, define em seu artigo 2º, inciso IV, que Receita Corrente Líquida (RCL) é um indicador financeiro calculado pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes do ente federado, deduzidos valores transferidos

aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, contribuições mencionadas na alínea "a" do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal, parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

Tabela 1 – RECEITAS TOTAIS E CORRENTE LIQUIDA E PIB-RJ

R\$ mil

ANO	RT	Δ RT	Δ %RT/PIB-RJ	RCL	RCL/ RT	Δ RCL	PIB-RJ	Δ PIB- RJ	RCL/ PIB- RJ
2013	71.192.474	12%	11,33%	47.064.198	66%	15,9%	628.226.069		7,5%
2014	75.790.988	19%	11,29%	46.045.518	61%	-2,2%	671.076.844	6,82%	6,9%
2015	69.891.158	10%	10,60%	51.224.317	73%	11,2%	659.138.952	-1,78%	7,8%
2016	59.333.570	-7%	9,27%	46.228.984	78%	-9,8%	640.401.206	-2,84%	7,2%
2017	65.884.661	4%	9,81%	50.194.045	76%	8,6%	671.605.668	4,87%	7,5%
2018	75.361.529	19%	9,93%	58.290.778	77%	16,1%	758.859.047	12,99%	7,7%
2019	72.994.187	15%	9,36%	58.566.004	80%	0,5%	779.927.917	2,78%	7,5%
2020	73.923.257	16%	9,81%	59.498.087	80%	1,6%	753.823.710	-3,35%	7,9%
2021	99.601.502	57%	12,78%	82.455.460	83%	38,6%	779.453.716	3,40%	10,6%
2022	100.713.183	58%	12,53%	89.631.905	89%	8,7%	803.616.782	3,10%	11,2%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro, IBGE e Firjan (2021/22). valores nominais da Despesa Empenhada.

No período sob análise, verifica-se que em 2014 e 2016 ocorreu uma variação negativa de RCL, o que justifica a adversidade fiscal fluminense e a necessidade do ingresso ao primeiro Regime de Recuperação Fiscal (2017).

Também, impactou na queda na receita, no período de 2015 a 2017, o quadro recessivo instalado no país, com destaque para a queda do preço do barril do petróleo, amplamente divulgado na mídia, com base na Nota Técnica da Empresa de Pesquisa Energética¹¹

Cabe, ainda, destacar que ao longo do período 2013 até 2020, a RCL foi em média 7% do PIB RJ, passando em 2021 e 2022, para 10%, em razão da elevação das receitas de Royalties e Participações Especiais. Nesse biênio, verificou-se que a alta de preço do barril de petróleo e o ingresso da outorga da distribuição de águas, impactaram positivamente o caixa estadual.

No tocante as despesas, as principais categorias das chamadas despesas obrigatórias¹² são: Pessoal; Encargos de Dívida; Encargos como impostos e cumprimento de sentenças judiciais; Despesas dos demais poderes (protegidas pela tripartição dos poderes); e Serviços de utilidade pública (essenciais para a continuidade da administração pública).

A Tabela 2 apresenta os valores empenhados pelo ERJ, no período de 2013 a 2022, relativos à despesa com pessoal ativo, inativos e pensionistas, bem como os valores referentes às sentenças judiciais, incluindo as despesas extraorçamentárias. Nota-se que em 2015 e 2020, houve um crescimento significativo na despesa com pessoal, em razão da concessão de reajustes e incorporações¹³ para a maioria das carreiras estaduais.

¹¹ https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-542/NT-EPE-DPG-SDB-2020-04_Pre-C3%A7os%20Pet%3%B3ie

¹² Termo: Despesa Obrigatória - Glossário de Termos Orçamentários - Congresso Nacional

¹³ Lei nº 6.833 de 30 de junho de 2014: concedendo aumento em 5 parcelas anuais a carreiras da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ (64,26% e 17,62%), da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ (45%) e dos Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ (45%) e Polícia Penal (17,25). - EC 67/2016: - implementação do novo valor e do parcelamento da EC 67/2016 - Lei nº 8267 de 27 de dezembro de 2018: concedendo a incorporação do Adicional de Dedicção Exclusiva (ADE) a carreiras da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ - efeitos financeiros condicionados ao fim do Regime de Recuperação de Fiscal; - Lei nº 7.946, de 27 de abril de 2018: Concedendo a implementação do novo plano de carreira para pessoal da Secretaria Estadual da Saúde e do IASERJ • 2019: - Lei nº 6.833 de 30 de junho de 2014: concedendo aumento em 5 parcelas anuais a carreiras da PCERJ (64,26% e 17,62%), da PMERJ (45%) e dos CBMERJ (45%) e ISAP (17,25). - Lei nº 8436, de 01 de julho de 2019: Concedendo uma alteração na tabela de vencimentos de servidores da UERJ; - Decreto Estadual nº 43.538, de 03 de abril de 2012: Atualizando os valores do RAS dos servidores da Secretaria de Administração Penitenciária - SEAP e Instituindo o Regime Adicional De Serviços - RAS para os Agentes de Segurança Socioeducativa do Departamento Geral de Ações Socioeducativas - DEGASE

Tabela 2– DESPESAS TOTAIS, DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS, DÍVIDA CONSOLIDADA, ÍNDICE RCL/PIB-RJ E RELAÇÃO DP/RCL E DC/RCL, VARIAÇÃO NOMINAL DP.

R\$ mil

	DESP PESSOAL	Δ DP	DT	Δ DT	DP/RCL	DC	% DC/RCL
2013	20.850.560	45%	71.663.151	12%	44%	79.696.467	169,34%
2014	20.743.746	-0,51%	75.704.294	19%	45%	89.868.557	195,17%
2015	32.454.194	56,45%	73.961.419	16%	63%	107.569.562	210,00%
2016	34.054.996	4,93%	68.624.625	8%	74%	108.103.232	233,84%
2017	38.750.953	13,79%	70.966.934	11%	77%	137.177.501	273,29%
2018	40.823.694	5,35%	73.433.999	15%	70%	154.992.808	265,90%
2019	41.179.556	0,87%	70.488.458	10%	70%	166.854.171	284,90%
2020	70.163.589	70,38%	71.346.716	12%	118%	191.534.257	321,92%
2021	43.961.585	-37,34%	85.679.663	34%	53%	184.129.078	223,31%
2022	56.438.704	28,38%	94.185.316	48%	63%	177.062.768	197,54%

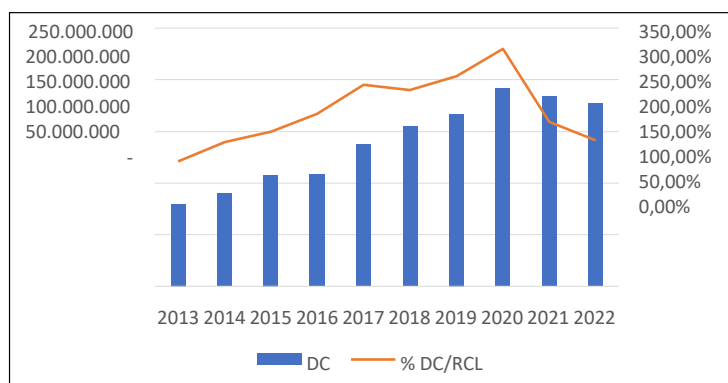
Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos do site da STN - Resultado Orçamentário dos Estados, para o período de 2015-2021, e do site da SEFAZ RJ - RREO 6º Bimestre Anexos 1 e 6, para os exercícios de 2013, 2014 e 2022

Ao comparar o comportamento da despesa bruta de pessoal (Despesa Empenhada) com o da RCL (tabela 2), observa-se que a partir de 2015, a média de absorção foi de 70%.

Nesse sentido, Santos (2015) destaca que os estados têm interpretado inadequadamente o art. 19, §1º, da LRF, que determina a exclusão de inativos e pensionistas, quando os recursos são vinculados, na apuração do limite Anexo I. No caso do ERJ, o autor evidencia que 28,5% da despesa correspondente não são computados na relação com a RCL, e que, se somada aos 43,2% da despesa considerada e divulgada pelo governo estadual (Anexo 1, do RGF) totalizaria 71,7% em 2014, extrapolando o limite permitido pela LRF e comprometendo o pagamento do serviço da dívida e a realização de investimentos, como efetivamente ocorre a partir de 2015.

No que tange à dívida pública, a LRF fundamenta os parâmetros para o controle do endividamento, as operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária. Além de estipular esses limites, a LRF reforça a relevância do resultado primário para a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis (Borges et al., 2013).

No gráfico 2, percebe-se que a sustentabilidade intertemporal da dívida estadual é agravada, motivados pelos reajustamentos de financiamentos internos, com a União, e externos, contratados em dólar, da retração e da sustentabilidade da dívida no período analisado, atingindo, em 2020, a 321% da RCL, por força da crise interna do país (Sobral, 2021).

Gráfico 2 – Dívida Consolidada x RCL

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro.

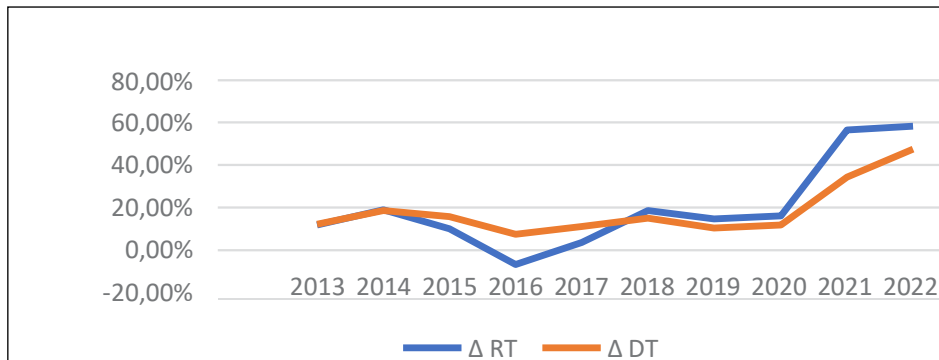
A partir de 2014, a velocidade e os efeitos da retração econômica sobre a arrecadação estadual, bem como a deterioração das variáveis macroeconômicas, alteraram a trajetória de queda da relação Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), culminando no descumprimento do limite máximo de 200%¹⁴ entre DCL e RCL, no período de 2016 até 2021.

De fato, no período de 2013 a 2017, verifica-se que o total das Despesas do Estado superava as suas Receitas Totais (gráfico 3). Entretanto, a partir de 2018, houve um freio nas despesas correntes, e com a chegada de novo governo, é realizado o corte de 30% das despesas operacionais liquidadas em 2018¹⁵.

¹⁴ Limite estabelecido pelas Resoluções 40 e 43, 2001 do Senado Federal

¹⁵ Decreto 46.548, de 01 de janeiro de 2019, §2º, do artigo 1º- Programa de Reavaliação de Despesas Operacionais

Gráfico 3 – Variação das Receitas Totais x Despesas Totais Consolidadas – 2013 a 2022

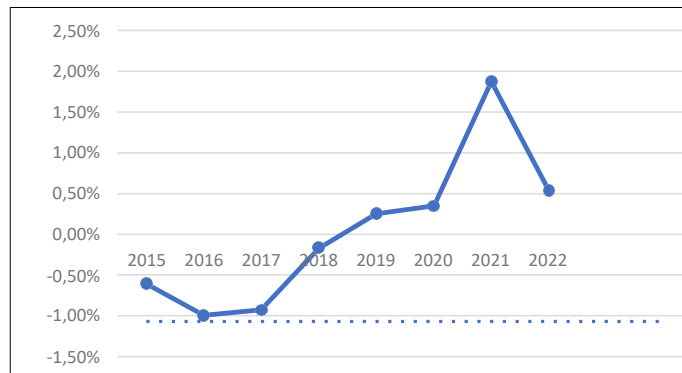


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro.

A partir de 2013 até 2018, o estado apresentou déficits primários, impactado fortemente pelas despesas de investimento financiadas com recursos oriundos de operações de crédito (receitas

não primárias). Essa tendência foi revertida, passando a produzir superávit primário crescente (gráfico 4).

Gráfico 4 – Resultado Primário do Estado – % PIB-RJ – 2013 a 2022

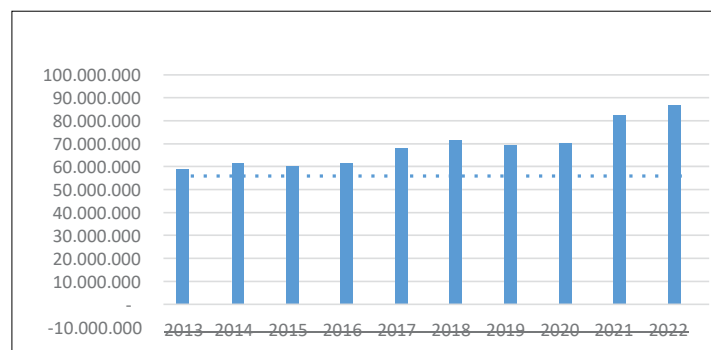


Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro, IBGE (2013/2020), Firjan (2021/2022). valores nominais

Em que pese o esforço para a redução das Despesas Totais, nos biênios de 2013 e 2014, 2017 e 2018, 2021 e 2022, as despe-

sas primárias cresceram, acima da linha de tendência, fortemente impactada pelas despesas de pessoal (gráfico 5).

Gráfico 5 – Crescimento real da despesa primária corrente – 2013 a 2022



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro.

4.2 As causas/fatores preponderantes da crise fiscal do ERJ

Observa-se que a deterioração da gestão fiscal do ERJ é reconhecida quando da divulgação da Lei 7.483, de 8 de novembro de 2016, que instituiu o estado de calamidade no âmbito da adminis-

tração financeira estadual fluminense até dezembro de 2017 e na consecução do termo de compromisso com a União em janeiro de 2017 para implementação de um plano de recuperação fiscal do ERJ no período de 2017 a 2019 (TCE-RJ, 2017).

Ressalta-se que a Lei 7.483 suspendeu para 2017 os prazos de ajustes para enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF e

a União consignou a suspensão do pagamento da dívida estadual por três exercícios, sem limitar a obtenção de novos empréstimos pela gestão fluminense.

É importante mencionar que os efeitos da pandemia do novo Coronavírus (COVID-19), culminou com a crise sanitária, e produziu uma redução significativa da atividade econômica no ERJ, a partir do segundo trimestre de 2020, tendo o governo decretado o estado de calamidade pública¹⁶, pelo Decreto 46.984, de 20 de março de 2020.

Sobral (2021) reafirma que os gastos para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 - situação excepcional, não se sujeitam às principais regras fiscais, uma vez que o Congresso Nacional decretou calamidade pública¹⁷ suspendendo a meta de resultado primário da União e a EC 106/2020, dispensou o cumprimento da regra de ouro enquanto perdurar a calamidade.

Avaliar se os gastos gerados no âmbito do enfrentamento da pandemia foram transbordados para os exercícios seguintes e se as medidas transitórias de transferência de renda foram transformadas em medidas permanentes, tornaram-se um desafio.

É fato que a calamidade pública afetou a situação fiscal no curto prazo, com implicações no aumento do endividamento e nas receitas públicas para os exercícios seguintes, uma vez que o crescimento econômico ocorreu sobre uma base tributária menos favorável.

O crescimento da despesa primária é ininterrupto em todo o período. Ou seja, o gasto do governo apresenta um forte componente de expansão estrutural, só interrompido pontualmente no ajuste fiscal de 2003 e no auge do crescimento, em 2008 (“Ajuste Fiscal total para discussão - Contabilidade Aplicada ao Setor...”).

Verifica-se, nesse período, o desequilíbrio financeiro grave do ERJ, pois a Receita Corrente Líquida (RCL) anual é menor que a Dívida Consolidada ao final do último exercício, o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é maior que 70% da RCL.

Nesse contexto, o que resta fazer – no curto e no médio prazo – para promover uma recuperação do resultado primário? E o que deve ser feito dada a conjuntura de baixo crescimento econômico? É o que discutiremos na próxima seção.

4.3 Como as políticas fiscais podem ser melhoradas para promover o crescimento econômico e o bem-estar da população?

O esgotamento da capacidade de investimento do estado, das as restrições fiscais, tem motivado, corretamente ou não, formas alternativas de oferta de bens e serviços públicos, como as parcerias público-privadas (PPPs) (Brito e Silveira, 2005).

Tal diagnóstico se assenta na hipótese originalmente formulada por Giavazzi e Pagano (1990) de que, em algumas circunstâncias, como a da Irlanda e da Dinamarca nos anos 1980, contrações fiscais poderiam ter efeitos expansionistas de curto prazo não previstos pela teoria keynesiana, segundo a qual um ajuste realizado pelo lado do gasto público deveria ancorar expectativas e propiciar expansão econômica e não contração, como preconizado pela teoria keynesiana.

Alesina e Perotti (1996) foram os primeiros a sustentarem que a probabilidade de uma contração fiscal para se tornar exitosa (em termos de efeitos positivos sobre o PIB) dependeria da forma como ela fosse realizada, se por meio de cortes no orçamento corrente (boa qualidade), se mediante redução dos investimentos e aumento de impostos (má qualidade).

Um assunto que frequentemente é apontado tanto pela Firjan¹⁸, como pela Fecomercio¹⁹ é que o Rio de Janeiro pratica altos impostos e esse seria um forte impedimento ao desenvolvimento do Estado.

Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

No caso da energia elétrica, o Rio de Janeiro praticava, até 2022, alíquota de 30%²⁰, São Paulo e Minas Gerais 18% e Espírito Santo 12%. Porém, em 2022, o Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços sobre combustíveis dos estados foi delimitado para não exceder determinada alíquota.

Tal proposta foi aprovada pelo governo federal e publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 23 de junho de 2022. Com isso, quase todos os estados já anunciaram a nova alíquota do imposto, que não pode ser superior a 18%.

Não resta dúvida que as condições políticas para enfrentar os problemas estruturais mais sérios, que estão determinando as trajetórias de médio e longo prazo das despesas, são um grande desafio para o governo do estado.

Há também indícios, segundo consta do Portal Transparência Fiscal²¹, de que os incentivos fiscais tenham contribuído positivamente para a desconcentração regional da economia, ocorrida no país a partir da década de 1990, sobretudo a partir do ano 2000, quando a guerra fiscal se generalizou e se intensificou no Brasil, segundo dados do IBGE.

A desoneração do ICMS, por meio de incentivo e benefício fiscal, atingiu, em 2021 e 2022, o volume de 40 bilhões, conforme se verifica na Tabela 3, os quais podem apresentar ou não condição onerosa aos cofres do Estado e dos municípios, segundo critérios definidos pelo Fisco Estadual²²

Tabela 3 – DESONERAÇÃO DO ICMS DE CARÁTER GERAL E NÃO GERAL – ANÁLISE GERAL EFD ICMS-IPÍ

R\$ mil

EXERCÍCIO	R\$ MIL		
	GERAL	NÃO GERAL	TOTAL
2021	10.692.515	7.756.810	18.449.325
2022	12.238.599	9.324.604	21.563.203
Total	22.931.114	17.081.414	40.012.528

Fonte: Painel de Benefícios Fiscais Portal Transparência do Estado do RJ-elaboração própria.

Os benefícios tributários das normas legais se dividem em caráter geral e não geral. O Benefício Geral, sua adesão não depende de ato concessivo prévio da Administração Pública, bastando a mera comunicação do contribuinte que preencha os requisitos pre-

¹⁶ A Lei Estadual 8.794, de 17 de abril de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública, em virtude da situação de emergência reconhecida pelo Decreto 46.973/2020. Prorrogado o prazo pelo Decreto 47.665, de 29 de junho de 2021, até 31 de dezembro de 2021.

¹⁷ 13 Decreto Legislativo nº 006, de 20 de março 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, com efeitos até 31 de dezembro de 2020.

¹⁸ <https://www.firjan.com.br/noticias/posicionamento-da-firjan-sobre-projeto-de-lei-6510-2022-que-trata-de-aumento-de-icms>.

¹⁹ Comparativo da tributação pelo ICMS entre os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Paraná / [Alessandra Mota / Leonardo Pessoa, coordenador]. - 1.Ed. - Rio de Janeiro: Fecomércio-RJ, 2010

²⁰ Majoração de alíquota promovidas pelo ERJ entre 2013 - 2022: Lei 7.508/2016 e Lei 8.643/2019.

²¹ http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afLoop=91877654320571875&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC188805&_af.df.ctrl-state=1dbghzsbmj_58. Acessado em 04/10/2023.

²² <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/>

vistos na lei. Já o Benefício Não geral, é aquele benefício ou incentivo concedido por despacho da autoridade administrativa, mediante requerimento do interessado; por Lei ou Decreto Estadual; mediante termo de acordo ou contrato; ou mediante mera comunicação, quando houver exigência de cumprimento de requisitos.

Observa-se na tabela 4 que, no biênio 2021 e 2022, do total de desoneração do ICMS, o setor econômico da Indústria de Transformação obteve 68% de Benefício Não Geral, enquanto no Benefício de caráter Geral, os setores do Comércio, Reparação de Veículos automotivos e motocicletas, absorveram 53%.

Tabela 4 – % DESONERAÇÃO DO ICMS DE CARÁTER GERAL E NÃO GERAL POR SETOR ECONÔMICO – CNAE- 2021/2022

SETOR ECONÔMICO - CNAE	CARÁTER GERAL	CARÁTER NÃO GERAL
Comércio/Reparação de veículos aut. e motocicletas	52,54%	31,46%
Indústria de Transformação	35,76%	68,05%
Demais	11,7%	0,49%

Fonte: Painel de Benefícios Fiscais Portal Transparência do Estado do RJ- elaboração própria.

Já os incentivos financeiros, são aqueles que representam financiamento, sendo utilizados para apoiar a implantação de empreendimentos, em sua maioria de grande porte, não causando impacto negativo sobre o Tesouro estadual, segundo Relatório de Apresentação (2016). Os recursos têm sua origem na geração de receita, no caixa do Estado, acrescida pela implantação dos novos empreendimentos apoiados, ou pela ampliação de empreendimentos existentes (geração de fluxo incremental). A maioria das unidades da Federação dispõe de incentivos financeiros, sendo que no Rio de Janeiro o instrumento utilizado é o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), criado em 1975 e alterado pela Lei 2.823, de 1997.

No Estado do Rio de Janeiro, a distribuição do financiamento dos recursos do Fundes, no biênio 2021/2022, concentrou-se no setor econômico de Fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários, seguido do setor de Fabricação de cervejas e chopes, conforme se verifica na tabela 5.

Tabela 5 – RENÚNCIA FISCAL DO FUNDES

R\$ Milhões

SETOR ECONÔMICO -CNAE	DISTRIBUIÇÃO DO FUNDES		TOTAL
	2020	2021	
Fabricação de automóveis, caminhonetas e utilitários	150	305	455
Fabricação de cervejas e chopes	89	98	187
Fabricação de cal e gesso	10	14	24
Comércio por atacado de peças e acessórios novos para veículos.	8	9	17
TOTAL	257	426	683

Fonte: Painel de Benefícios Fiscais. Portal Transparência do Estado do RJ. EFD ICMS/IPI (Banco de dados da SEFAZ RJ), elaboração própria.

Identificar o nível adequado de crédito subsidiado ao setor privado e quais setores devem ser beneficiados são questões que devam ser debatidas em profundidade, inclusive se haverá necessidade ou não de revisão de benefícios fiscais concedidos, considerando seu custo e benefício, no médio e no longo prazo, em comparação a outras políticas fiscais e alternativas de financiamento do investimento privado.

Segundo Oliveira (2008) e Sobral (2015):

(...) boa parte da reestruturação produtiva e dos últimos ciclos de grandes investimentos no período anterior à crise financeira atual apresentaram papel perturbador sobre a dinâmica regional, em vez de papel estruturante, pela falta de instâncias de governança e respectivas ações planejadoras que fossem suficientes. Ao não se consolidarem setores econômicos líderes e seus encadeamentos potenciais para estruturação de fortes complexos logístico-produtivos, observa-se a falta de um sistema integrado de economias regionais no território a ponto de serem capazes de requalificar o protagonismo nacional do Rio de Janeiro sob uma ótica produtiva. E esse é um desafio fundamental e que merece ser tratado com centralidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo busca identificar os efeitos das políticas fiscais no crescimento econômico do ERJ, no período de 2012 a 2022, e resposta à seguinte indagação: as políticas fiscais podem ser melhoradas para se alcançar o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal, a fim de que as políticas públicas possam garantir o bem-estar social no ERJ?

Ao investigar as causas preponderantes da crise fiscal do Estado, identificam-se possíveis oportunidades de melhorias como realinhar as alíquotas de ICMS às demais Unidades da Federação, assim como realinhar a desoneração do ICMS – Benefícios e Incentivos Fiscais.

Embora, também, aí haja obstáculos de natureza política que podem dificultar e limitar o resultado fiscal das medidas a serem adotadas, a prioridade deve ser debater com profundidade o nível adequado de crédito subsidiado ao setor privado e quais setores devem ser beneficiados, considerando seu custo e benefício, no médio e no longo prazo, em comparação a outras políticas fiscais e alternativas de financiamento do investimento privado.

A situação fiscal atual só não é pior porque, em 2022, a receita total cresceu por fatores cíclicos, como o aumento fora do normal do preço do petróleo, que proporcionou – via royalties, e da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico promovida pelo governo estadual²³ que injetou nos cofres do estado e dos municípios participantes, R\$ 24,9 bilhões.

O cenário fiscal continua bastante desafiador. O elevado crescimento das despesas obrigatórias, além de contribuir para o desequilíbrio fiscal, vem impondo um forte ajuste no investimento público.

De todo o exposto, resta demonstrado o cumprimento aos objetivos principal e específico, bem como resposta à questão problema.

As possibilidades estão colocadas, mas nenhuma delas deve passar por uma reprise do que vivemos na última, neste artigo chamada de década perdida.

²³ Concorrência Internacional 01/2020.

REFERÊNCIAS

- ALEXINA, A. e PEROTTI, R. **A Revisão Econômica Americana Vol. 86, nº 2, Artigos e Procedimentos da Centésima e Oitava Reunião Anual da American Economic Association**. São Francisco, CA, 5 a 7 de janeiro de 1996 (maio de 1996), pp. 401-407 (7 páginas) Publicado por: Associação Econômica Americana.
- BORGES, Guilherme de F. et al. **Endividamento dos estados brasileiros após uma década da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise com estatística multivariada**. Revista FSA, Teresina, v. 10, n. 4, p. 20-43, out./dez. 2013
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 241/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal 2000 BRASIL. Senado Federal. Resolução 40, de 20 de dezembro de 2001.
- BRASIL. Senado Federal. Resolução 43, de 21 de dezembro de 2001.
- BRITO, B. M. B. DE; SILVEIRA, A.H. P. **Parceria Público-Privada: Compreendendo o Modelo Brasileiro**. Revista do Serviço Público, V. 56, N. 1, P. 7-21, 2005.
- CALAZANS, R.B. **Mas afinal, o que é Sustentabilidade Fiscal?** Disponível em: <https://financasrs.com.br/wp-content/uploads/2021/07/2020-10-2>. Acesso em 20/09/2023
- CÂNDIDO Jr., J. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº.781).
- CHERNAVSKY, E. **Sustentabilidade fiscal e a ilusão da objetividade**, Fonacate (Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado), com apoio da Servir Brasil, p.466, 2022.
- COUTINHO, D. T.P.C.M.C. **Finanças Públicas: Travessia Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Blucher (Série Direito Financeiro / Coordenada Por José Mauricio Conti), 2018.
- CRUZ, A.F., LOPES, B.L; PIMENTA, D.P., SOARES, G.F. **A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF**. Revista de Administração Pública | Rio de Janeiro 52(4):764-775, jul. - ago. 2018 RAP |. Artigo recebido em 4 jan. 2017 e aceito em 27 abr. 2018.
- DEVARAJAN, S.; SWARROP, V.; ZOU, H. **The composition of public expenditure and economic growth**. *Journal of Monetary Economics*, v. 37, p. 313-344, 1996.
- GOBETTI, S. W. **Ajuste Fiscal no Brasil: Os Limites do Possível**. IPEA. (Texto para Discussão, N. 2037), 2015. Acesso em: 4 de outubro de 2023.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2023. Portal da transparência do Estado do Rio de Janeiro.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contas Nacionais Trimestrais –. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>
- KETTL, D. F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 75-122.
- MORA, M. **EVOLUÇÃO RECENTE DA DÍVIDA ESTADUAL. RIO DE JANEIRO**. IPEA. (TEXTO PARA DISCUSSÃO, N. 2185). DISPONÍVEL EM: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6609/1/TD_2185.PDF, 2016. Acesso em: 4 de outubro de 2023.
- OLIVEIRA, F. G. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- SANTOS, D. F. C. **Situação financeira dos estados após quinze anos da Lei de Responsabilidade Fiscal Estudos e trabalhos sobre finanças públicas**, 2020. Disponível em <https://financasrs.com.br/wp-content/uploads/2020/08/15-anos-LRF1.pdf>. Acesso em 09/10/2023.
- SOBRAL, B.L. B. **“A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional”**. In: MONTEIRO NETO et al. Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017, pp. 398-426.
- TINOCO, G; GIAMBIAGI, F. **O Crescimento da economia Brasileira 2018-2023**, 2018. BNDES.
- TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Relatório de auditoria governamental, 2017. Processo n. 108.167-8/16.
- VIEIRA, L.A.M.Fº. **O Subfinanciamento do estado brasileiro e os processos de privatização e financeirização dos serviços públicos**, 2021. Disponível em: <http://jornalgnn.com.br/economia/>. Acesso em: 04/10/2023.