

O RIO DE JANEIRO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL¹

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth²
<http://orcid.org/0000-0002-1076-2784>

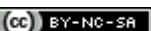
Nina Quintanilha Araújo³
<https://orcid.org/0000-0001-9972-0355>

Recebido em: 02 05 2021
Publicado em: 30 11 2021

RESUMO⁴

O artigo analisa a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) federal brasileiro, destacando: o agravamento da situação das contas públicas que justificou o pedido de adesão em 2017; as regras do Regime e potenciais benefícios e desvantagens; as principais propostas contidas no Plano de Recuperação Fiscal (PRF-RJ) apresentado pelo governo estadual, a implementação e um balanço dos resultados até 2020, buscando avançar na análise dos impactos nas finanças estaduais. Considerando que a adesão se justificou pela suspensão temporária do pagamento da dívida com a União e de cumprimento dos limites de endividamento e gastos com pessoal da LRF, verificou-se que alguns aspectos do RRF possibilitaram melhora no curto prazo, enquanto outros não foram favoráveis à sustentabilidade de indicadores fiscais a longo prazo (como a sistemática de recálculo do saldo devedor da dívida, que prejudica a recondução aos limites legais). A pandemia do coronavírus, que ensejou a decretação do estado de calamidade pública no país, aprofundou a crise econômica e piorou a situação fiscal dos entes federativos. Além das dificuldades políticas e econômicas que limitam a ação dos governos subnacionais, a frustração de medidas previstas no PRF-RJ reflete a incapacidade de planejamento e articulação do governo estadual para resolver problemas estruturais crônicos da economia fluminense e implementar ações voltadas para promover o desenvolvimento econômico sustentado, que poderiam incluir, entre outras estratégias apontadas na literatura, o uso planejado da política de benefícios fiscais. Questiona-se se as restrições impostas pelo RRF – programa de ajuste baseado na austeridade fiscal – contribuem para a melhoria ou agravamento da crise e da situação fiscal do RJ.

Palavras Chaves: federalismo fiscal; crise fiscal; Estado do Rio de Janeiro; regime de recuperação fiscal; lei de responsabilidade fiscal.

¹  CC BY-NC-SA

NAZARETH, P. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

² Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). Doutora em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Professora de Finanças Públicas, Desenvolvimento Local e Gestão Urbana e Desenvolvimento Socioeconômico do RJ.

³ Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Mestre em Economia Industrial – Instituto de Economia Industrial/UFRJ

⁴ Nota das autoras: “as opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade das autoras”.

RIO DE JANEIRO IN THE FISCAL RECOVERY REGIME

ABSTRACT

The article analyzes State of RJ's adherence to the Brazilian Fiscal Recovery Regime (RRF), highlighting: the worsening of the public accounts situation that justified the application for membership in 2017; the rules of the Regime and potential benefits and disadvantages; the main proposals contained in the Fiscal Recovery Plan (PRF-RJ) presented by the state government, the implementation and a balance of the results until 2020, seeking to advance in the analysis of the impacts on the state finances. Considering that the adhesion was justified by the temporary suspension of the payment of the debt with the federal government and of compliance with the legal limits of indebtedness and expenses with personnel established by the Fiscal Responsibility Law (FRL), it was found that some aspects of the RRF enabled improvement in the short term, while others do not favor sustainability long-term fiscal indicators (such as the system for recalculating the debt outstanding balance, which hinders the return to the legal limits). The coronavirus pandemic, which led to the decree of the state of public calamity in the country, deepened the economic crisis and worsened the fiscal situation of the federal entities. In addition to the political and economic difficulties that limit the action of subnational governments, the frustration of measures foreseen in the PRF-RJ reflects the inability to plan and articulate of the government, necessary to solve chronic structural economic problems of Rio de Janeiro and implement actions aimed at promoting sustained economic development, which could include, among other strategies pointed out in the literature, the planned use of the tax benefits policy. It is questioned whether the restrictions imposed by the RRF - adjustment program based on fiscal austerity - contribute to the improvement or worsening of the crisis and the fiscal situation of RJ.

Keywords: fiscal federalism; fiscal crisis; Rio de Janeiro State; tax recovery regime; fiscal responsibility law.

RÍO DE JANEIRO EN EL RÉGIMEN DE RECUPERACIÓN FISCAL

RESUMEN

El artículo analiza la adhesión de Estado de Río de Janeiro (RJ) al Régimen de Recuperación Fiscal (RRF) de Brasil, destacando: el agravamiento de la situación de las cuentas públicas que justificó la solicitud de afiliación en 2017; las reglas del Régimen y los posibles beneficios y desventajas; las principales propuestas contenidas en el Plan de Recuperación Fiscal (PRF-RJ) presentado por el gobierno estatal, la implementación y balance de los resultados hasta 2020, buscando avanzar en el análisis de los impactos en las finanzas estatales. Considerando que la adhesión estaba justificada por la suspensión temporal del pago de la deuda con el gobierno federal y del cumplimiento de los límites de endeudamiento y gastos con personal de la LRF, se encontró que algunos aspectos de lo RRF permitieron mejorar la situación fiscal en el corto plazo, mientras que otros no favorecen la sostenibilidad de los indicadores fiscales de largo plazo (como el sistema de recalcular el saldo pendiente de la deuda, que perjudica el retorno al límite legal). La pandemia de coronavirus, que derivó en el decreto del estado de calamidad

pública en el país, profundizó la crisis económica y agravó la situación fiscal de las entidades federativas. Además de las dificultades políticas y económicas que limitan la acción de los gobiernos subnacionales, la frustración de las medidas previstas en el PRF-RJ refleja la incapacidad de planificar y articular del gobierno estatal para resolver los problemas estructurales crónicos de la economía de Río de Janeiro e implementar acciones destinadas a promover el desarrollo económico sostenido, que podrían incluir, entre otras estrategias señaladas en la literatura, el uso planificado de la política de beneficios fiscales. Se cuestiona si las restricciones impuestas por el FRR - programa de ajuste basado en la austeridad fiscal - contribuyen a mejorar o agravar la crisis y la situación fiscal de RJ.

Palabras llave: federalismo fiscal; crisis fiscal; Estado de Rio de Janeiro; régimen de recuperación fiscal; ley de responsabilidad fiscal.

INTRODUÇÃO

A crise econômica e política que se aprofundou principalmente a partir de 2015, ocasionando queda dos níveis de produção e emprego, reduziu as transferências intergovernamentais e corroeu a base tributária dos estados. No RJ, somaram-se especificidades que afetaram de forma mais intensa as finanças estaduais, fortemente dependentes das atividades e das rendas petrolíferas, levando o governador a decretar estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual em 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos. Iniciaram-se então as negociações para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF, instituído pelo governo federal em 2017. Ao aderir, o ente fluminense comprometeu-se com a adoção de medidas de ajuste consideradas necessárias para o saneamento das contas, abrangendo diversos aspectos fiscais. As medidas integraram o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) apresentado pelo governo estadual, com metas a serem alcançadas ao longo do período de setembro de 2017 a agosto de 2020. Não obstante, o Plano apresentou, desde o início, fluxo de caixa com projeções por mais três anos, já considerando possível prorrogação até 2023 – prazo máximo permitido, de forma a atingir o resultado esperado.

Passados 3 anos, se por um lado já é possível observar melhorias em alguns indicadores fiscais como resultado das medidas adotadas no âmbito do PRF, por outro lado, identificam-se aspectos inerentes ao RRF que no longo prazo não são favoráveis à sustentabilidade dos indicadores fiscais do estado. A crise sanitária do coronavírus, que ensejou a decretação do estado de calamidade pública no país até 31/12/20, aprofundou a crise econômica e, por conseguinte, piorou a situação fiscal de todos os entes. Questiona-se, nessas condições, se as

restrições impostas pelo RRF contribuem para a melhoria ou agravamento da situação fiscal do RJ. Questões como as enunciadas motivam a presente análise da adesão do Estado do RJ ao Regime de Recuperação Fiscal, buscando descrever as razões que levaram o governo estadual a pleitear a adesão ao Regime em 2017; a sistemática de funcionamento do RRF, destacando potenciais benefícios e desvantagens para o estado aderente; as principais medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal do RJ, o estágio de sua implementação e seus impactos nas finanças estaduais. O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. A primeira apresenta uma contextualização da crise fiscal e a adesão do Estado ao Regime de Recuperação do governo federal em 2017. A segunda parte descreve o funcionamento do RRF, as medidas propostas no Plano de Recuperação Fiscal do RJ e um balanço dos seus resultados. Por fim, a terceira e última parte busca avançar na discussão dos impactos da adesão ao Regime nas finanças estaduais.

1. A ADESÃO DO ESTADO DO RJ AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

1.1 - A deterioração da situação fiscal do Estado do RJ e a calamidade financeira

Os principais indicadores fiscais do Estado do Rio de Janeiro passam a sinalizar uma evolução negativa principalmente a partir de 2015, em contraste com a situação relativamente favorável vivenciada no período anterior. De fato, de 2007 a 2014, a economia fluminense beneficiou-se do crescimento da economia global e nacional. A conjuntura favorável possibilitou aumento real da receita tributária estadual, além da progressiva elevação das receitas de participações governamentais da exploração e produção do petróleo e gás natural, em decorrência dos preços recordes alcançados pelo petróleo no mercado internacional até 2014. Adicionalmente, o alinhamento político do governo estadual com o governo federal garantiu um montante considerável de investimentos, justificados em grande medida pela realização, em território estadual, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A contratação de novos empréstimos e financiamentos, fundamental para tais investimentos, foi viabilizada pela abertura de “espaço fiscal”⁵ conquistada à época pelo Estado do RJ. A mudança de orientação contrasta com a situação até então prevalente, de restrição ao crédito, e se deu no bojo da estratégia do governo federal de estímulo ao

⁵ Espaço Fiscal é o limite a contratar de operações de crédito para os entes subnacionais signatários do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou Programa de Acompanhamento Fiscal (lei nº 9.496/97, lei complementar nº 148/14 e Portaria nº 535/20). Disponível em <https://bit.ly/3e77Vc0>.

crescimento e ampliação do crédito, em um contexto macroeconômico favorável. Segundo Mora (2016:38), a “queda da dívida estadual observada entre 2000 e 2008 criou as condições necessárias para que um novo ciclo de endividamento ocorresse, pois permitiu uma redução da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a RCL”.⁶ O “novo ciclo” de endividamento dos estados, iniciado em 2008 e que se estendeu até 2013, “em transações com instituições financeiras públicas implicitamente autorizadas pelas autoridades federais e em operações com o exterior explicitamente chanceladas pela União – reforça o caráter intergovernamental novamente impresso nas relações em torno do endividamento” (Mora, 2016). O Tesouro Nacional, com base em mudança legal que alterou os critérios para avaliar a capacidade de endividamento – apesar dos mecanismos de controle de endividamento contidos nas resoluções do Senado e no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF)⁷ – passou a aprovar e dar aval à concessão de empréstimos aos governos estaduais principalmente junto a agentes externos e bancos federais, que resultou no aumento do endividamento estadual. Conclui a autora que foi “uma política de Estado” e “...portanto, se alguma UF se tornar inadimplente, o ônus será automaticamente transferido para o governo federal” (Mora, 2016).

Aproveitando o momento econômico propício, o governador do RJ, Sergio Cabral, eleito em 2006 para o mandato 2007/2010 (e reeleito para novo mandato que se estenderia até sua renúncia em 2014⁸), além de novos investimentos, empreendeu uma série de mudanças na gestão e estrutura administrativa enquanto esteve à frente do Executivo com a justificativa de buscar o ajuste da situação fiscal e financeira do RJ. As medidas adotadas desde 2007 voltadas para a modernização das estruturas públicas estaduais, com reorganização de diversas áreas e realização de concursos públicos, inclusive de auditores fiscais para a administração fazendária, possibilitariam ao Estado alcançar certificações de normas de qualificação ISO 9001, culminando com a conquista do *investment grade* das agências de rating Fitch e Standard &

⁶ Mora (2016) considera que as renegociações realizadas repercutem sobre a evolução recente da dívida, pontuando a trajetória do estoque de dívida dos governos estaduais. Para a autora, “fatores macroeconômicos exógenos aos governos estaduais foram determinantes para a trajetória descendente da dívida, criando as condições necessárias, mas não suficientes, para o novo ciclo”, que teria sido possível por ser endossado pelo governo federal. (p.8).

⁷ O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União, com regras e condições determinadas pela Lei nº 9.496/1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70/01. O PAF do Estado do Rio de Janeiro visa o cumprimento de metas, compromissos e ações referentes à gestão fiscal. O Contrato STN/COAFI nº 004, de 1999, foi firmado entre a União e o Estado, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da Resolução do Senado Federal nº 65/99. (SEFAZ-RJ, Disponível em <https://bit.ly/3eQbz9D>)

⁸ Com popularidade em baixa, alvo de protestos nas manifestações de 2013, Cabral renunciou ao cargo em abril de 2014 para concorrer a senador nas eleições daquele ano, assumindo o vice-governador Luiz Fernando Pezão que, eleito governador naquele ano não terminou o mandato, pois foi preso em 2018 acusado de corrupção pela operação Lava Jato, primeiro governador fluminense em exercício a ser detido (Sergio Cabral está preso desde 2016, acusado de diversos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, entre outros).

Poor's em 2010, que seriam ratificadas e se manteriam até 2016, abrindo espaço para a contratação de novas operações de crédito.⁹

Defendidas como “medidas de ajuste fiscal”, seriam destinadas à “recuperação sistemática da receita pública e à racionalização do gasto visando ajustar a situação fiscal e financeira”, como justificou o ex-governador na mensagem que encaminhou o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2013 para aprovação, já em seu segundo mandato. Os objetivos das medidas então propostas incluíam “atender as despesas obrigatórias, reforçar a capacidade de investimento e gerar, ainda, resultados primários para pagamento do serviço da dívida”¹⁰, e envolveram estimativa de crescimento das operações de crédito. A estratégia seria “consequência de uma política de investimentos públicos traçada com o objetivo de dotar o Estado do Rio de Janeiro da infraestrutura necessária à atração de investimentos privados, fundamentais ao cumprimento de seu calendário de eventos internacionais e à melhoria das condições de vida de sua população”. Reconhecendo que esses “investimentos estruturantes” comprometeriam o resultado primário¹¹ no biênio 2013/2014, trazia expectativa de “retorno no futuro próximo com o maior dinamismo da economia fluminense e, por conseguinte, da arrecadação tributária. Ademais, a partir de 2015, fica denotado o retorno do compromisso da política de equilíbrio fiscal, através da obtenção de expressivo superávit primário”.

O cenário mudou bruscamente, no entanto, com a crise econômica e política que se instalou no país a partir de 2014, ocasionando quedas do Produto Interno Bruto nacional (PIB) superiores a 3,5% em 2015 e 2016 (depois de dois anos de baixo crescimento), quedas dos níveis de emprego e aumento da dívida bruta, reduzindo as transferências intergovernamentais e corroendo a base tributária de estados e municípios. Ao analisar a situação dos estados pós-2014, Lopreato (2018) aponta que a deterioração fiscal que se seguiu “trouxe sinais de perda de capacidade de gestão da crise e dependência de suporte federal, situação que parecia superada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, lembrando condições semelhantes às dos anos 90 que resultaram na renegociação das dívidas estaduais. Conclui que os limites impostos pela crise então iniciada levaram a “outro processo de renegociação da dívida com a União, com

⁹ Disponível em <https://bit.ly/3aVUoSJ> e “[Diário Oficial](#) : Rio é 'investment grade' por duas agências classificadoras de risco”. Disponível em: <https://bit.ly/3nFD3m1>.

¹⁰ Mensagem nº 16/12, justificativa ao Projeto de Lei nº 1.452/12, LDO de 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3ugqLDu>.

¹¹ Resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras), ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação.

reflexos na autonomia e na participação estadual na federação brasileira”.¹² Segundo o autor, teria havido um “certo desafo das finanças estaduais” entre 2003 e 2010, quando o período mais duro de ajuste do endividamento anterior havia sido superado. Diante das condições macroeconômicas favoráveis que resultaram em expansão do PIB especialmente a partir de 2006 – além da manutenção das regras institucionais estabelecidas no processo de renegociação das dívidas estaduais, na LRF e nas normas de endividamento das Resoluções 40 e 41 do Senado Federal ¹³ –, o aumento da arrecadação própria (especialmente do ICMS) e das transferências constitucionais, sustentou superávits primários que contribuíram para reduzir o grau de endividamento, abrindo espaço à busca de novos empréstimos. Tal situação perdurou até 2009, quando se registrou queda do PIB nacional provocado pela crise mundial de 2008, com redução generalizada dos superávits primários. Não obstante, a retomada da atividade econômica trouxe de volta a trajetória de superávits primários, que se manteve até 2012. Beneficiado pelo contexto favorável, também o RJ logrou alcançar superávits primários positivos entre 2003 e 2012 (embora decrescentes a partir de 2008), resultados que se converteram em déficits a partir de 2013.¹⁴

O agravamento da crise nacional em 2014 impactou todo o setor público. No RJ somaram-se especificidades que afetaram de forma mais intensa a economia e as finanças públicas estaduais, fortemente dependentes das atividades da indústria extrativa ligadas à exploração e produção de petróleo e gás natural, e com elevado nível de endividamento. A indústria petrolífera sofreu com a expressiva queda do preço internacional do petróleo a partir de 2014¹⁵ e com drástica redução dos investimentos da Petrobras: o plano de negócios da empresa foi severamente afetado por investigações decorrentes de denúncias de corrupção no âmbito da operação Lava Jato e pelo elevado nível de endividamento, levando à suspensão de projetos e revisão de investimentos. Ainda, o interesse dos investidores e empresas do setor petrolífero volta-se progressivamente para as mais lucrativas áreas do pré-sal, especialmente na bacia de Santos (localizada na plataforma continental confrontante com Rio de Janeiro e São

¹² Para Lopreato (2018:1) os governos estaduais, “após superar a fase de forte ajuste decorrente do processo de renegociação das dívidas de 1997 e sustentar relativa estabilidade financeira desde o governo Lula, enfrentam novamente problemas de controle das contas públicas”.

¹³ Lopreato (2018:3).

¹⁴ Lopreato (2018), com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (Programas de Reestruturação e Ajuste dos Estados).

¹⁵ Nazareth, Araujo e Oliveira (2018).. O preço médio do petróleo Brent (*Europe Brent Spot Price FOB*) caiu de US\$ 112 o barril em junho de 2014 para US\$ 31 em janeiro de 2016 (dados da *U.S. Energy Information Administration*).

Paulo), em detrimento da produção nos campos maduros, em declínio, da bacia de Campos (na plataforma continental, confrontante com Rio de Janeiro e Espírito Santo).

Esta mudança de cenário reduziu significativamente as rendas da exploração do petróleo e gás natural recebidas pelos governos do Estado e Municípios do RJ, que constituem, historicamente, importante fonte de recursos para esses entes federativos.¹⁶ No Estado, desde 2006 essas receitas, provenientes das participações governamentais das atividades petrolíferas¹⁷, são repassadas ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.¹⁸ A autarquia, vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, tem por finalidade arrecadar e administrar recursos financeiros e outros ativos para custear as aposentadorias, pensões e outros benefícios aos servidores estatutários estaduais e seus dependentes.¹⁹ Vale destacar que a importância das rendas petrolíferas para a previdência própria estadual é anterior a 2006, já que a antecipação de direitos de recebimento de *royalties* e participações especiais (PE) futuras, viabilizada por contrato de cessão de créditos celebrado com o governo federal, foi fundamental para o processo de renegociação da dívida estadual em 1999.

A partir de 2012, as receitas do regime próprio de previdência estadual foram sendo sensivelmente reduzidas. Naquele ano, o governo diminuiu os recursos direcionados ao Rioprevidência por meio de nova mudança na legislação que excluiu parcela de 13% das receitas de *royalties* e participação especial recebidas para utilização no pagamento da dívida estadual.²⁰ Adicionalmente, em 2013, as receitas do Fundo também foram impactadas negativamente em função do término antecipado do fluxo de resgates de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que haviam sido incorporados ao ativo do Rioprevidência em sua criação. Dessa forma, procura-se evidenciar que, mesmo antes do agravamento da crise econômica, a diminuição do ativo e das receitas direcionadas ao regime próprio para pagamento das aposentadorias e pensões por parte do governo estadual, ocasionou uma sensível

¹⁶ Nazareth, Araújo e Oliveira (2018.) contém análise dos impactos das rendas petrolíferas nas finanças públicas do RJ.

¹⁷ Deduzidos os pagamentos da dívida contratual com a União; deduções referentes a: cota-parte dos municípios, FECAM e PASEP; exclusão dos serviços da dívida (decreto estadual nº 43.911/12); transferências ao Estado (decretos nº 42.755/10 e 43.783/12) e pagamento da antecipação de receitas (lei estadual nº 6.112/11) (TCE-RJ, 2016).

¹⁸ A destinação dos recursos das rendas ao fundo, depois de deduzidas as parcelas legalmente vinculadas, está definida no decreto estadual nº 42.011/09, que consolidou e revogou os decretos estaduais nºs 37.571/05 e 38.162/05.

¹⁹ Disponível em <https://bit.ly/3gUwN8E>.

²⁰ Decreto estadual nº 43.911/12.

deterioração da situação previdenciária já em 2013, que contribuiu para a piora das finanças estaduais. A alternativa de financiamento de despesas previdenciárias em 2013 por meio da antecipação de receitas futuras de *royalties* e PE (operação também denominada de securitização), buscou evitar que o Tesouro Estadual aportasse recursos ao Fundo, mas comprometeu parte do fluxo de receitas até 2025.²¹ Esse expediente viria a se repetir em anos subsequentes, com novas operações: em 2014, quando já arcava com os pagamentos da operação contratada em 2013, o Rioprevidência realizou uma segunda antecipação de rendas petrolíferas futuras, que proporcionou um ingresso líquido de R\$ 5,13 bilhões; e em 2018, uma terceira operação já no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, resultando em ingresso total de receita líquida de R\$ 1,9 bilhões.²² O crescimento dos encargos decorrentes dessas antecipações, associado à queda nas rendas petrolíferas e às mudanças legais analisadas, impactaram severamente a saúde financeira da autarquia. Na avaliação do TCE-RJ, as medidas que descapitalizaram o fundo, bem como as operações de antecipação de *royalties* agravaram ainda mais a crise fiscal do estado, além de serem nocivas à “higidez do patrimônio dos servidores públicos, representado pelo Rioprevidência”.²³

Com as medidas discutidas, a crise nacional e a queda dos preços do petróleo, as receitas líquidas do Fundo (rendas petrolíferas líquidas dos pagamentos e exclusões devidas legalmente) caíram de R\$ 5,2 bilhões em 2012 para R\$ 1,9 bilhão em 2016, resultando em consequente dificuldade do governo estadual para honrar pagamentos com inativos e pensionistas especialmente a partir de 2015.²⁴ A queda da receita em 2016 foi fundamental para a deterioração das contas estaduais no período anterior à adesão ao RRF: o TCE-RJ apurou “queda real na arrecadação de 21,74% em relação a 2015, apesar do ingresso de R\$ 2,9 bilhões em 2016 provenientes de auxílio financeiro da União”.²⁵ Os destaques negativos apontados no desempenho das receitas daquele ano foram:

- Redução da arrecadação do ICMS, com quedas de 11,7% em 2016 e 5,2% em 2015, já descontada a inflação, indicando a severidade dos impactos da crise econômica sobre as finanças do Estado;

²¹ Em 2013, as receitas com operações de crédito somaram R\$ 5,0 bilhões.

²² Operações analisadas pelo TCE-RJ em auditoria do PRF-RJ, Processo TCE-RJ nº 115.025-9/18.

²³ TCE-RJ, Contas de Governo 2016: 26. Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem, p.24.

- Redução das receitas patrimoniais, cujos valores foram 34,7% inferiores, em termos reais, aos arrecadados em 2015, sobretudo por causa da mencionada queda dos *royalties* e PE recebidos;²⁶
- Redução da receita de operações de crédito, que somou R\$ 1,05 bilhão, queda de 79% em relação aos R\$ 5 bilhões arrecadados em 2015.²⁷

Como resultado do desempenho negativo da arrecadação estadual, a Receita Corrente Líquida (RCL)²⁸ que vinha se mantendo em patamares relativamente constantes até 2015, quando descontada a inflação, sofreu queda expressiva em 2016: menos 9,8% em termos nominais. Ao atualizar os valores para reais de dezembro de 2016 pelo IGP-DI médio ponderado, o TCE-RJ apurou queda mais expressiva: -18%.²⁹ A evolução desfavorável da RCL em 2016 impactou os indicadores da despesa com pessoal e de endividamento do Estado do RJ, utilizados pelos órgãos de controle e pelo Poder Legislativo para atestar o cumprimento das disposições da LRF. Assim, em 2016, os dois indicadores ultrapassaram os respectivos limites estipulados na lei, como se analisará na sequência. A Tabela 1 apresenta a evolução dos valores da despesa consolidada com pessoal do RJ - bruta e líquida - e da receita corrente líquida, e o percentual alcançado anualmente entre 2012 e 2016 (valores e percentual apurados para verificação do cumprimento dos limites da LRF nas prestações de contas de governo do RJ).

Tabela 1 – Despesa Consolidada com Pessoal, Bruta e Líquida, e Receita Corrente Líquida do Estado do RJ - 2012/2016 (Valores históricos em R\$ milhões)

Ano	Despesa Bruta com pessoal (1)	Despesa líquida com pessoal (DLP) (2)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DLP/RCL
2012	26.638,6	15.848,0	40.613,4	39%
2013	32.566,2	18.063,2	47.064,2	38%
2014	33.842,6	19.936,5	47.250,6	42%
2015	35.334,9	22.098,5	51.224,3	43%
2016	37.621,8	33.426,5	46.229,0	72%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

(1) Despesa Bruta com pessoal: total das despesas executadas, incluindo as liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados (RPNP): total de pagamentos a ativos, inativos e pensionistas, contribuições patronais e outras decorrentes de contratos de terceirização;

(2) Despesa Líquida com pessoal - Despesa bruta, excluídas (não computadas): indenização por demissões e incentivos; decorrentes de decisões judiciais; despesas de exercícios anteriores e pagamentos a inativos e pensionistas com recursos vinculados.

²⁶ As rendas petrolíferas já haviam caído 43,1% em 2015 por causa da queda dos preços do petróleo, apesar da alta de 6% na produção fluminense. Em 2016, mesmo com nova alta na produção, a baixa ainda maior do preço da *commodity* fez com que os *royalties* e participações especiais recebidos fossem inferiores aos recebidos em 2015.

²⁷ Em 2016, o “Programa do Metrô Linha 4” respondeu por 42,5% dos recursos recebidos, seguido pelo “Programa de Implantação e Melhorias da Infraestrutura Viária – PRÓ-VIAS”, com 20% e do “Programa de Saneamento Ambiental nos Municípios do entorno da Baía de Guanabara – PSAM”, com 12%. (TCE-RJ, 2016)

²⁸ Somatório das receitas correntes arrecadadas em 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; as receitas provenientes da compensação previdenciária e as receitas destinadas à formação do Fundeb (LRF, art.2º). A RCL fornece parâmetros para calcular o atendimento aos limites da despesa total com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito e das concessões de garantia e contragarantias.

²⁹ TCE-RJ. Contas de Governo, 2016. Atualizados pelo IPCA para dezembro de 2019, valores apontam queda de -15%.

Como se pode observar na última coluna, a despesa líquida com pessoal consolidada, englobando todos os Poderes do RJ, alcançou 72% da RCL em 2016, ultrapassando o limite máximo de 60% previsto na LRF (art. 19). Este resultado, que contrastou sensivelmente com os percentuais de anos anteriores³⁰, deveu-se principalmente à redução da RCL e a mudanças de cálculo para apuração da despesa líquida, com incorporação de novas parcelas de gasto. A Tabela 2 a seguir evidencia como evoluíram as variáveis no período referido, permitindo constatar que os aumentos anuais da despesa líquida entre 2014 e 2016 foram maiores do que da despesa bruta.

Tabela 2 - Variação da Despesa Consolidada com Pessoal, Bruta e Líquida e Receita Corrente Líquida – Estado do RJ – 2013/ 2016 (Variação % anual)

Descrição	Despesa Consolidada com Pessoal		Receita Corrente Líquida (RCL)
	Despesa Bruta (Despesa total)	Despesa Líquida (DLP) (Deduções da legislação)	
Variação 2013/ 2012 (%)	22%	14%	16%
Variação 2014/ 2013 (%)	4%	10%	0%
Variação 2015/ 2014 (%)	4%	11%	8%
Variação 2016/ 2015 (%)	6%	51%	-10%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

Observa-se também na Tabela 2 que o aumento de 2016 se deu principalmente no conceito da despesa líquida: apenas em 2013 a despesa bruta com pessoal aumentou mais que a líquida (22% contra 14%). E quando se atualizam os valores pelo IPCA, é possível verificar que a despesa bruta com pessoal aumentou 15% em 2013 (enquanto a despesa líquida subiu 8%), mas caiu nos anos seguintes, até 2016. Ou seja, também descontada a inflação, é possível verificar que apenas em 2013 houve aumento efetivo dos gastos, enquanto entre 2014 e 2016 a despesa bruta com pessoal e a receita corrente líquida apresentaram variação real negativa de 5% e 17%, respectivamente, e a despesa líquida aumentou 43%. Os sucessivos aumentos no valor total da despesa de pessoal do RJ de 2010 até 2013 foram apontados nos relatórios e votos do TCE-RJ às Contas de Governo daqueles anos. O governo estadual justificou-os como decorrentes da concessão de reajustes salariais “de forma escalonada, atualizando a remuneração de diversas carreiras cujos salários há muito estavam desatualizados” e “gratificações em todos os Poderes extensivos aos inativos e pensionistas”, em diferentes carreiras de servidores, especialmente nas áreas da Segurança Pública, (incluindo a Defesa

³⁰ Idem. Com o Poder Executivo, que responde por cerca de 80% do total, a despesa líquida com pessoal subiu de 29,6% da RCL em 2012 para 64,8% em 2016, bem acima do limite máximo de 49% para esse Poder estipulado pela LRF.

Civil, Polícia Civil e Polícia Militar), da Educação e da Saúde, além da Fazenda e do Judiciário.³¹ Por outro lado, como mencionado, em 2016 o aumento da despesa de pessoal foi causado não por aumentos de gastos, mas principalmente por mudanças nos cálculos de apuração para verificação de atendimento aos limites em função de:

- incorporação de valores relativos aos gastos com terceirização substitutiva de mão de obra efetiva, que não vinham sendo adequadamente incluídos no cálculo do gasto com pessoal, pelo menos desde 2013;
- aumento de R\$ 8,76 bilhões nas despesas com inativos e pensionistas computadas na despesa líquida em 2016 – este aumento expressivo não representa aumento do valor dos benefícios pagos a inativos e pensionistas (total aumentou apenas 6%), mas do valor considerado como despesa líquida para fins de atendimento dos limites da LRF – aumento de 51%, equivalente à diferença entre as parcelas que foram deduzidas das despesas brutas com pessoal por terem sido pagas com recursos vinculados do Fundo (específicos para financiar o RPPS) em 2015, dedução de R\$ 12,73 bilhões, e em 2016 dedução de R\$ 3,96 bilhões; resta claro que o aumento de gastos deve-se ao fato de os benefícios terem sido pagos com recursos do Tesouro estadual, e não por recursos vinculados do Rioprevidência.

Outro indicador fundamental para caracterizar a situação fiscal é o que compara a dívida consolidada com a receita corrente líquida do ente federativo, que possibilita fiscalizar o cumprimento do limite estabelecido pela legislação.³² No RJ, acompanhando movimento observado em escala nacional como apontado por Mora (2016), observou-se um nível de endividamento crescente a partir de 2008 para “dar sustentação a ciclo de grandes investimentos”³³. Esse movimento foi viabilizado pelas autorizações de espaço fiscal aprovadas pela STN no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal – PAF, no total de R\$ 28,5 bilhões até 2016. A autorização para contratar novas operações permitiu ao estado “executar projetos de investimentos que dificilmente seriam concretizados por meio do uso exclusivo de recursos próprios”, coincidindo com o calendário de grandes eventos – Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 – que trouxe uma pauta de projetos em mobilidade urbana, urbanização e reforma de instalações esportivas (como a reforma do Estádio do Maracanã e a linha 4 do Metrô, entre outros) demandando um volume expressivo de recursos.

³¹ TCE-RJ. Contas de Governo de 2010. Apesar dos aumentos concedidos, a despesa líquida com pessoal manteve-se em patamar estável, oscilando entre 35% e 40% da RCL, desde 2007 até 2013.

³² A dívida consolidada líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a receita corrente líquida conforme a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 3º).

³³ PRF-RJ, 2017:15.

³⁴ Assim, com a “chancela do Tesouro Nacional”³⁵, o governo do RJ contratou 41 operações de crédito entre 2008 e 2016 que somaram R\$ 28,3 bilhões, dos quais R\$ 19,2 bilhões em 21 operações internas (com a União, bancos públicos e privados) e R\$ 9,0 bilhões em 20 externas (com organismos multilaterais). Mais de 82% do valor total foi de operações contratadas entre 2012 e 2015, resultando em elevado ingresso de recursos ao longo do período, especialmente entre 2013 e 2015. Os recursos das operações de crédito que ingressaram entre 2008 e 2015 foram aplicados no financiamento de projetos de investimento – principalmente nas áreas de transporte (mais de 40% do total) e urbanismo (21%) – e para o pagamento de amortização de dívidas (cerca de 23% dos recursos).³⁶

Em suma, a contratação de novas operações de crédito, viabilizadas pela ampliação do espaço fiscal; o reajustamento de dívidas contratadas em dólar; e o reajustamento das dívidas refinanciadas com a União contribuíram para o expressivo aumento do estoque da dívida estadual, acelerado em 2015.³⁷ Dessa forma, considerando o período analisado, a dívida consolidada líquida (DCL) aumentou de R\$ 67 bilhões em 2012 para R\$ 108 bilhões em 2016 e o percentual em relação à RCL saltou de 165% para 234%, acima do limite máximo de 200% previsto na Resolução 40/01 do Senado Federal ³⁸ como resume a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 - Dívida Consolidada Total e Líquida e da Receita Corrente Líquida Estado do Rio de Janeiro – 2012/ 2016 (Valores históricos, em R\$ milhões)

Ano	Dívida Consolidada Líquida (DCL)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DCL/RCL
2012	67.094,1	40.613,4	165%
2013	72.381,0	47.064,2	154%
2014	82.054,8	47.250,6	174%
2015	101.175,1	51.224,3	198%
2016	108.103,2	46.229,0	234%

Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2012 a 2016.

³⁴ TCE-RJ. Relatório de Auditoria Governamental, Inspeção Extraordinária com o objetivo de verificar aspectos relacionados à sustentabilidade da dívida consolidada do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 108.167-8/16).

³⁵ Idem (2016:76). De acordo com a LRF (art. 32), cabe ao Ministério da Fazenda a verificação dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação: ao examinar um pedido para contratar operação de crédito formulado por estado ou outro ente, verifica os limites de endividamento e demais condições aplicáveis ao ente público pleiteante do crédito previstos nas Resoluções nº 40 e 43, de 2001, do Senado Federal, alteradas pelas Resoluções nºs 5 e 3, de 2002, e nºs 20 e 19, de 2003, bem como na LRF e demais normativos em vigor.

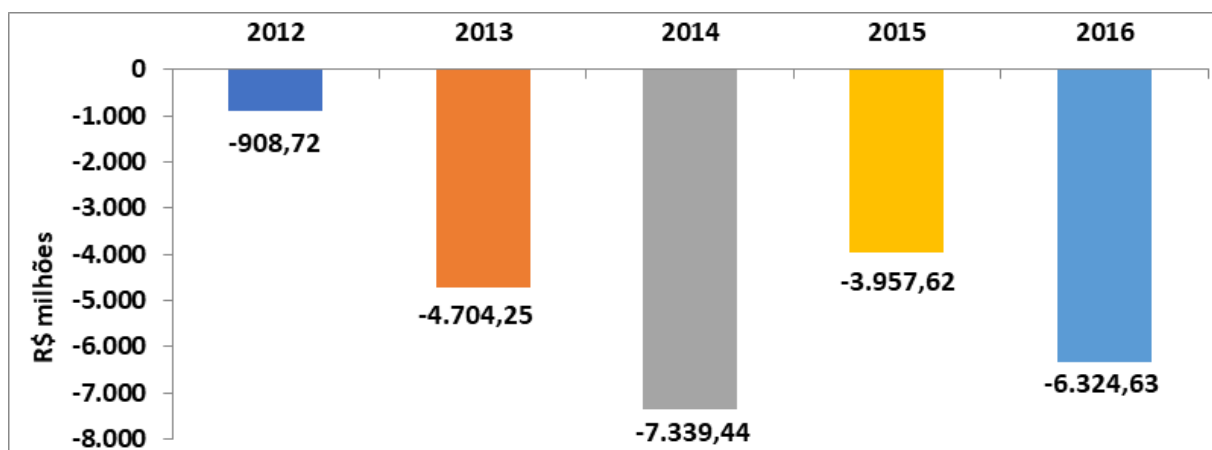
³⁶ TCE-RJ, Processo nº 108.167-8/16.

³⁷ O reajustamento da Dívida Consolidada ultrapassou R\$ 16 bilhões em 2015, 18% do estoque no início daquele ano.

³⁸ Conforme análise das Contas de Governo de 2016.

Reconhecendo as crescentes dificuldades enfrentadas para o financiamento das ações governamentais, as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA) do RJ de 2012 a 2016, propostas pelo poder executivo estadual, foram todas aprovadas pelo legislativo com previsão de déficits primários (metas de resultado primário negativo), sendo que em 2014 e 2015 os resultados deficitários ultrapassaram inclusive os valores previstos nas leis mencionadas. A sequência de crescentes déficits primários observados desde 2012 até 2016, evoluindo de R\$ 908 milhões a R\$ 6,3 bilhões no último ano, evidencia o desequilíbrio fiscal do RJ, retratado no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 - Resultado Primário – Estado do RJ – 2012/2016
(Valores históricos, em R\$ milhões)



Fonte: TCE-RJ. Contas de Governo de 2016 (Proc. TCE-RJ nº 101.576-6/17)

Os resultados deficitários verificados a partir de 2012, mostrados no Gráfico 1, contrastam com os já mencionados superávits primários positivos que o RJ alcançou até 2011 (embora com valores decrescentes a partir de 2008), viabilizados pelo contexto macroeconômico favorável do período anterior, conforme apontado por Lopreato (2018). O resultado deficitário de R\$ 6,3 bilhões em 2016 reflete a crise que se manifestou com toda a intensidade na economia e nas finanças estaduais – em oposição às expectativas de recuperação. Enquanto o PIB nacional apresentou queda de 3,6% naquele ano, o PIB do RJ caiu 3,7%, a arrecadação estadual registrou queda de 21,7% e as receitas do petróleo caíram 40,2%, ambas em termos reais, quando comparados às receitas de 2015. Com forte impacto nas finanças, as rendas do petróleo e gás, que chegaram a representar 13,6% do orçamento estadual em 2012,

representaram apenas 5,4% do total em 2016.³⁹ Nesse cenário, diante da queda abrupta de receita, o governo passou a não mais conseguir honrar seus compromissos com fornecedores, nem pagar em dia os salários de servidores, inativos e pensionistas (como decorrência da situação do Rioprevidência já analisada).⁴⁰ A política estadual de concessão de benefícios fiscais também passou a ser objeto de questionamento público e, ao relatar o resultado das ações de controle sobre o acompanhamento dos benefícios concedidos, o TCE-RJ apontou falhas na metodologia de mensuração da renúncia fiscal efetiva adotada pelo governo estadual, considerando subestimado o montante de R\$ 56,8 bilhões – total da renúncia efetiva de ICMS no período de 2007 a 2016, informado pela Secretaria de Fazenda do RJ.⁴¹ Diversas inconsistências de controle também foram identificadas em auditorias realizadas pelo Tribunal que colocaram em xeque, além do próprio custo, também os benefícios desta política para a sociedade, destacando-se a ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários; fruição irregular de benefícios fiscais e ilegalidade em atos de concessão de benefícios fiscais; inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos (metas de geração de empregos e arrecadação); além da ausência de transparência no processo decisório de concessão de benefícios fiscais.⁴²

Na esfera política, as investigações de corrupção em órgãos públicos estaduais, no âmbito da operação Lava Jato, culminaram com a prisão de importantes gestores e líderes políticos fluminenses dos diferentes órgãos e Poderes do estado, levando boa parte da opinião pública a apontar a corrupção como a principal causa da crise fiscal.⁴³ Diante deste quadro, em junho de 2016, às vésperas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, o governador em exercício inovou ao decretar estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual em razão da grave crise econômica que colocava em risco o cumprimento das obrigações para a realização do referido evento e a prestação de serviços públicos essenciais.⁴⁴ O estado de

³⁹ TCE-RJ (2016). Comparado a 2014, ano em que o Estado recebeu o maior valor da década em rendas do petróleo e gás (R\$ 8,7 bilhões), a queda foi de 60% em termos nominais.

⁴⁰ Santos e Nazareth (2018)..

⁴¹ TCE-RJ. Contas de Governo de 2016.

⁴² Idem, TCE-RJ, Contas de Governo de 2016.

⁴³ Conforme ampla cobertura da mídia à época, disponível em <https://glo.bo/3teDipj>

⁴⁴ Decreto estadual nº 45.692 de 2016. Seguindo o Rio de Janeiro, os estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais também solicitaram aos respectivos Legislativos o reconhecimento do estado de calamidade financeira. Esta “inovação” dividiu especialistas na área tributária e constitucional, já que o estado de calamidade pública sempre foi associado a causas naturais, definido como situação anormal provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (decreto nº 7.257/10). Ver Santos e Nazareth (2018). para uma análise do estado de calamidade pública também nos Municípios do RJ.

calamidade pública no âmbito da administração financeira foi reconhecido pela Assembleia Legislativa do RJ por meio da lei estadual nº 7.483/16. Inicialmente previsto para se estender até 31/12/17, foi sendo prorrogado por sucessivas leis, sendo aprovada, em dezembro de 2020, sua possível vigência até 31/12/21, nos termos da lei estadual nº 9.163/20.⁴⁵ Enquanto perdura a situação de excepcionalidade, ficam suspensas a contagem de prazos e a obrigatoriedade de cumprimento dos limites de despesas com pessoal e de endividamento, além da necessidade de atingimento dos resultados fiscais e de limitação de empenho - previsões contidas em diversos dispositivos da LRF.⁴⁶ A situação possibilita ainda que os prazos para atendimento dos dispositivos mencionados sejam duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do PIB nacional, regional ou estadual, por período igual ou superior a quatro trimestres.⁴⁷

1.2 A adesão do Estado do RJ ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal

Em janeiro de 2017, ainda antes da homologação do Plano de Recuperação, foi celebrado Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, em que já havia a previsão de algumas das medidas de ajuste que viriam a integrar o RRF, dentre as quais a suspensão da cobrança das obrigações relativas aos contratos de empréstimo com a União. De acordo com a lei complementar federal nº 159 de 19/05/17 que o instituiu⁴⁸, o Regime:

“envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime”.⁴⁹

O desequilíbrio financeiro que habilitava à adesão ao RRF se caracterizava quando o ente atendesse cumulativamente aos requisitos de:⁵⁰

⁴⁵ Lei estadual nº 9.163/20, disponível em: <https://bit.ly/33a1tdW>.

⁴⁶ Art. 65 da LRF. Os mencionados limites com atendimento dispensado na vigência da calamidade estão definidos nos artigos 23 e 70 (despesa com pessoal), art. 31 (dívida consolidada) e art. 9º (limitação de empenho).

⁴⁷ Vale dizer, com taxa de variação real acumulada inferior a 1%, nos quatro últimos trimestres. Art. 66 da LRF.

⁴⁸ A lei foi alterada pela lei complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

⁴⁹ Art.1º, § 2º da lei nº 159/17, regulamentada pelo decreto federal nº 9.109 de 27/07/17.

⁵⁰ Conforme art.3º, incisos I a III, da lei complementar federal nº 159/17.

- (1) receita corrente líquida anual menor do que a dívida consolidada ao final do exercício anterior ao pedido de adesão;
- (2) somatório das despesas liquidadas com pessoal, juros e amortizações igual ou maior que 70% da receita corrente líquida aferida no mesmo exercício anterior; e,
- (3) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Como benefício, o estado que aderisse ao Regime passaria a contar com prerrogativas concedidas pelo governo federal, incluindo a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF; além da suspensão do cumprimento dos limites para despesa com pessoal e dívida consolidada e de exigências para transferências voluntárias, previstos na LRF.⁵¹ Cabe destacar que, em caso de prorrogação do Regime, os pagamentos das prestações seriam retomados de forma progressiva e linear, até que fosse atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação. Os valores não pagos das dívidas com a União seriam capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados imediatamente após o encerramento da redução extraordinária ou da retomada progressiva dos pagamentos. Tal sistemática, discutida adiante, pode ocasionar um aumento expressivo do saldo da dívida, como ocorreu no RJ. A adesão ao RRF também assegurava ao ente não ser executado pelo governo federal no caso de inadimplemento em operações de crédito, garantidas pela União, com o sistema financeiro e instituições multilaterais. Na vigência do Regime, admitia-se a contratação de novas operações de crédito com a garantia da União, desde que para financiar programas de desligamento voluntário de pessoal, auditoria da folha de pagamento, antecipar receita da privatização de empresas, reestruturação de dívidas, modernização da administração fazendária e outras medidas que vissem a redução de despesas.⁵²

Por outro lado, nesse período, o estado aderente não poderia conceder vantagens, aumentos e reajustes salariais, criar cargo ou função e demais alterações relativas à admissão ou contratação de pessoal e outras vantagens que acarretassem aumento de despesa. A adesão impunha vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado, ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implicasse renúncia de receita⁵³, e outras

⁵¹ As prerrogativas do estado durante a vigência do RRF constam dos arts. 9º e 10 da lei nº 159/17.

⁵² Artigos 17 e 11 da lei nº 159/17.

⁵³ Ressalvados os benefícios relativos ao ICMS concedidos mediante convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ (concedidos nos termos da alínea “g”, inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal).

iniciativas que envolvessem transferências de recursos para outros entes ou organizações da sociedade civil. A lei determinou ainda a redução, em no mínimo 10%, dos benefícios de natureza tributária em vigor, e vedou a criação de novos.⁵⁴

As medidas que o ente candidato ao Regime se comprometia a adotar deveriam integrar um plano de recuperação, formado por lei ou conjunto de leis, diagnóstico em que se reconhecia a situação de desequilíbrio financeiro e detalhamento das medidas de ajuste, seus impactos e prazos para adoção. O prazo de vigência deveria ser fixado na lei, conforme recomendação do Conselho de Supervisão do RRF (CSRRF) – criado para monitorar seu cumprimento –, limitado a trinta e seis meses, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.⁵⁵ O Conselho é composto por três membros: um indicado pelo Ministério da Fazenda, outro pelo Tribunal de Contas da União e o último pelo estado candidato. Dentre outras atribuições, constam a elaboração mensal de relatórios simplificados, a serem publicados na internet para que o Ministério da Fazenda acompanhasse a execução das medidas de ajuste e impactos, o monitoramento das vedações, a evolução dos resultados orçamentários e financeiros, a avaliação dos riscos fiscais e passivos contingentes e a evolução da situação fiscal.

2. O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do RJ (PRF-RJ)

2.1 - PRF-RJ: panorama geral

A lei estadual nº 7.629 autorizou, no mês de junho de 2017, a adesão do estado ao RRF e em 5 de setembro do mesmo ano, o Plano de Recuperação Fiscal do RJ (PRF-RJ) foi homologado por ato do Presidente da República.⁵⁶ O diagnóstico apresentado no PRF-RJ demonstrou o desequilíbrio financeiro em que as contas públicas se encontravam no período 2010/2016, evidenciando a piora dos números relativos aos resultados orçamentário, primário e nominal, à receita corrente líquida, à dívida consolidada líquida e ao demonstrativo de despesa com pessoal. O Plano incluiu medidas de ajuste fiscal visando reforçar a arrecadação e diminuir despesas e apesar de firmado por três anos (2017 a 2020), apresentou fluxo de caixa com projeções por mais três anos, já considerando possível prorrogação até 2023 – prazo máximo

⁵⁴ Arts. 8º e 2º, §1º, inciso III da lei complementar nº 159/17.

⁵⁵ O art. 2º da lei nº 159/17 detalhava o Plano de Recuperação, enquanto o art. 6º tratava do Conselho de Supervisão.

⁵⁶ Publicado no Diário Oficial da União de 06/09/17. Disponível em: <https://bit.ly/33cR4y9>.

permitido – de forma a atingir os resultados esperados. Sete medidas foram de implementação impositiva, por meio de lei ou conjunto de leis atendendo exigência do RRF:⁵⁷

- 1) Autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento e outros, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos:
 - considerada implementada: a lei estadual nº 7.529/17 autorizou o Poder Executivo do RJ a alienar as ações representativas do capital social da CEDAE e a contratar operação de crédito dando como garantia essas ações, no valor de até R\$ 3,5 bilhões, enquanto não efetivada a alienação. O Banco BNP Paribas Brasil S.A venceu o pregão homologado em 07/11/17, por R\$ 2,9 bilhões;
- 2) Revisão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com a adoção das regras previdenciárias da lei federal nº 13.135/15:
 - considerada implementada: com objetivo principal de gerar uma diminuição das despesas com pensões por morte, a lei nº 7.628, também aprovada em 2017, criou faixas de duração do benefício da pensão por morte de acordo com a idade do beneficiário, até então não previstas na legislação estadual;
- 3) Redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual, de, no mínimo, 10% a.a., ressalvados aqueles concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições e aqueles instituídos no âmbito do CONFAZ:
 - considerada implementada: instituído Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, tendo como principal receita o valor correspondente a 10% da diferença entre o ICMS calculado com e sem utilização do benefício fiscal concedido à empresa contribuinte, líquido do repasse constitucional para os municípios;⁵⁸
- 4) Revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta, autárquica e fundacional, para suprimir benefícios ou vantagens não previstas no regime jurídico único dos servidores públicos da União:
 - considerada implementada: última medida a ser aprovada, exigida como contrapartida para que o RJ pudesse aderir ao RRF, o “teto de gastos” foi aprovado pela lei complementar estadual nº 176 (“LRF estadual”), sancionada pelo governador à época em julho de 2017;⁵⁹
- 5) Criação de regime de previdência complementar destinado aos servidores titulares de cargo efetivo, fixando o valor dos proventos ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social:

⁵⁷ Lei nº 159/17, art. 2º, §1º e incisos; as leis estaduais que viabilizaram o cumprimento das medidas são as de nºs 6.243/12, 7.428/16 (alterada pela lei nº 7.659/17), 7.529/17, 7.628/17, 7.629/17 e a lei complementar nº 176/17.

⁵⁸ Lei estadual nº 7.428/16. O Fundo foi autorizado pelo Convênio CONFAZ ICMS 42/16 e posteriormente substituído pelo Fundo Orçamentário Temporário – FOT, instituído pela lei nº 8.645/19 e regulamentado pelo decreto 47.057/20.

⁵⁹ A lei complementar 176/17 estipulou limite máximo das despesas obrigatórias dos poderes e órgãos do RJ em 2018 correspondente à despesa obrigatória liquidada em 2015, com correção de 15,27%, limitando os gastos para os três anos subsequentes ao valor do limite máximo do ano imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA ou da RCL, considerando-se sempre a menor variação.

- considerada implementada: já havia sido criada, em 2012, a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV (lei estadual nº 6.243/12);
- 6) Proibição de saques em contas de depósitos judiciais:
- considerada implementada: proibição incluída na lei nº 7.629/17 (art. 2º);
- 7) Autorização para realizar leilões de pagamento, com critério de julgamento por maior desconto, para quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas:
- não implementada: para financiar os leilões de pagamento, foi autorizada contratação de operação de crédito de até R\$ 3,05 bilhões e regulamentados os leilões de Restos a Pagar (lei estadual nº 8.007/18 e decreto nº 46.540/18); a operação, no entanto, não foi efetivada.⁶⁰

O governo estadual propôs outras medidas no PRF-RJ, além das obrigatórias, com o objetivo de melhorar os indicadores fiscais, visando tanto o aumento da receita quanto a redução da despesa, com previsão inicial de R\$ 94 bilhões até 2023. As medidas foram segmentadas e apresentadas por áreas, sendo muitas implementadas por leis e decretos, com os principais pontos e resultados resumidos a seguir:⁶¹

• **Tributárias:** Aumento de alíquotas do ICMS (sobre operações de energia elétrica, serviços de comunicação, cerveja, chope e gasolina) e do ITD (sobre transmissão de bens e direitos, que também teve diminuída faixa de isenção e criadas novas faixas de incidência); Modernização da administração fazendária (novo programa, PROFIT, para aumentar a eficiência da arrecadação, cujo resultado ficou abaixo do previsto)⁶²; Revisão de incentivos fiscais (com alterações e revogações de atos normativos concessivos de incentivos, e resultado abaixo do previsto); e Revisão do Regime Aduaneiro Especial Repetro⁶³ (cumprida com adesão ao Convênio ICMS 03/18⁶⁴);

• **Petróleo e Gás:** Início de operação do Campo de Libra, previsto para 2020; Revisão do preço mínimo do petróleo (implementada mas com regra de transição até 2022, frustração compensada pelo aumento do preço internacional do petróleo, antecipações de receitas de *royalties* e PE pelo Rioprevidência e receitas do Repetro); Revisão do preço de

⁶⁰ De acordo com o TCE-RJ, a Sefaz-RJ pretendia formalizar Programa de Pagamento para renegociar obrigações inscritas até 31.12.2017, sendo que as despesas elegíveis para serem leiloadas estariam em torno de R\$684 milhões, valor bem inferior aos R\$3 bilhões previstos inicialmente no PRF-RJ (TCE-RJ. Contas de Governo, 2019).

⁶¹ Para detalhamento das medidas e estágio atualizado de implementação, ver TCE-RJ, Contas de Governo de 2019, disponível em www.tce.rj.gov.br e Relatórios de Monitoramento do CSRRF disponíveis em <https://bit.ly/335YcfP>.

⁶² Relatório de monitoramento do PRF-RJ, referente a setembro de 2020 (Resolução CSRRF nº 36, de 05/11/20, disponível em: <https://bit.ly/2QP0Sfp>).

⁶³ Regulamentado pelo decreto federal nº 6.759/09. O pleito do governo estadual deve-se à queda da arrecadação do ICMS-RJ vinculado ao Repetro em 2013 e 2014, em função de decisão do STF de 2012 que afastou a incidência sobre operações de arrendamento mercantil internacional, entendendo pela não incidência do tributo na importação de bens sem a correspondente transferência da propriedade.

⁶⁴ Disciplinado pela lei federal nº 13.586/17 e adesão regulamentada pelo decreto estadual nº 46.233/18. Tramita na ALERJ Projeto de Lei nº 3.660/17, que pretende limitar o benefício fiscal da referida lei à fase exploratória dos projetos de óleo e gás, com justificativa de que o RJ não pode abrir mão da arrecadação do ICMS na atual crise financeira.

referência do gás natural (excluída pela ANP de sua Agenda Regulatória); e Operação de antecipação de receita de *royalties* e PE (cessão de rendas petrolíferas futuras para diminuir déficit do Rioprevidência, com impacto financeiro que incluiu a economia pela desaceleração de pagamentos das antecipações anteriores, acordada com credores).

● **Patrimônio:** Alienação de imóveis do Rioprevidência (além de outros que seriam transferidos ao Fundo pelo estado e pelo INSS a fim de compensar créditos devidos, ficou bem abaixo da previsão); Securitização da dívida ativa (estimada em R\$ 1,1 bilhão, não foi realizada); Alienação das ações representativas da CEDAE (alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da CEDAE estimada em R\$ 2 bilhões, para quitação da operação de antecipação desta receita junto ao BNP Paribas Brasil no total de R\$ 2,9 bilhões, que vencia em dezembro de 2020 quando seria exigido o pagamento em parcela única do montante emprestado mais os encargos, totalizando R\$ 4,5 bilhões, medida não realizada).

● **Pessoal:** Aumento das alíquotas de contribuição previdenciária (aumentada contribuição de servidores ativos, inativos e pensionistas dos Planos Financeiro e Previdenciário de 11% para 14% e contribuição patronal (Financeiro) de 22% para 28%, mas implementada com atraso, frustrando expectativa⁶⁵); Auditoria Previdenciária (para reduzir déficit financeiro do regime próprio, com resultado bem abaixo do previsto).

● **Administrativas – Diversas:** Venda da folha de pagamentos (contratação de instituição financeira por 5 anos para pagamento da folha salarial de ativos e inativos, fornecedores e arrecadação de tributos, estimada em R\$ 1,44 bilhões, mas Banco Bradesco arrematou por R\$ 1,32 bilhões; frustração de R\$ 123,7 milhões); Reestruturação Administrativa (prevista extinção ou cessão de uso à iniciativa privada de empresas públicas e sociedades de economia mista, medida não implementada⁶⁶); Concessão da CEG e CEG-RIO (apesar da Naturgy, controladora das distribuidoras CEG e CEG-Rio, ter reiterado interesse na antecipação da renovação de concessão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado em 2019, medida não foi realizada⁶⁷); Concessão de linhas de ônibus intermunicipais (impacto previsto de R\$ 597,8 milhões em 2018, não foi implementada e não há sinalização de que será realizada).

2.2 - PRF-RJ: Resultados alcançados até agosto de 2020

O impacto total das medidas de ajuste fiscal, de caráter continuado e pontuais, adotadas no PRF (de setembro de 2017 a agosto de 2020) foi de R\$ 22,2 bilhões, representando frustração de R\$ 5,9 bilhões em relação ao resultado de R\$ 28,1 bilhões com o qual o governo estadual se

⁶⁵ TCE-RJ (2020). Contas de Governo de 2019. Auditoria do TCE-RJ também constatou que majoração não foi embasada por estudo atuarial e não garante o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio estadual.

⁶⁶ Apesar de aprovada operação de crédito para reestruturação, a lei nº 7.941/18 vedou a extinção das universidades públicas, das sociedades de economia mista e de todas as empresas públicas do RJ, bem como de diversas fundações.

⁶⁷ Pendências apontadas pela Naturgy envolvem incertezas sobre o mercado de gás por decisões da Agência Reguladora estadual, revisão tarifária, tratamento a ser dado a investimentos e remuneração da base de ativos regulatórios da CEG e CEG Rio, além dos impactos da pandemia, que criou ambiente de incertezas incrementadas pela crise econômica do RJ. (Resolução CSRRF nº 39, de 05/02/21, disponível em: <https://bit.ly/3ufa235>).

comprometeu no Plano, registrando-se algumas medidas de ajuste que atingiram as metas propostas e outras que não obtiveram os resultados que se propunham alcançar. O monitoramento do PRF-RJ efetuado pelo Conselho de Supervisão apontou que as medidas de caráter continuado, que têm impacto sobre a receita e a despesa, produziram um resultado financeiro positivo acumulado de R\$ 13,8 bilhões, não atingindo os R\$ 17,8 bilhões previstos para o período de duração do Plano – setembro de 2017 a agosto de 2020. Dentre estas, as medidas de caráter continuado de despesa – auditoria previdenciária, reestruturação administrativa e reforma das pensões – alcançaram apenas 15% do resultado esperado, enquanto as relativas à receita, lograram atingir 91% do previsto.⁶⁸

As medidas pontuais (que visavam promover um reforço mais imediato de caixa, sobretudo no início da vigência do RRF) registraram resultado de R\$ 8,4 bilhões, também aquém do previsto (R\$ 10,3 bilhões) em cerca de R\$ 1,9 bilhões. Com resultados que ultrapassaram as metas iniciais, destacaram-se: Antecipação de Receitas Futuras de *Royalties* e PE (excedeu em R\$ 1,1 bilhão); Revisão do Repetro (excedeu a meta em R\$ 1,1 bilhão); Alterações do ITD (com R\$ 1 bilhão a mais); e Alterações das Alíquotas de ICMS (ultrapassou em R\$ 439,9 milhões). Em que pese a antecipação das receitas de *Royalties* e PE ter sido a medida de “melhor desempenho”, gerando R\$ 1,1 bilhão a mais do que o esperado, operações de antecipação de receitas futuras de participações governamentais (como as que vem sendo realizadas pelo Rioprevidência desde 2013) somente promovem um alívio de caixa no ano de sua celebração. Nos anos seguintes tendem a piorar a situação das contas em virtude do elevado comprometimento das receitas de *royalties* e PE com o pagamento das operações efetuadas no período anterior, além de agravar o déficit financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual financiado por essas rendas, como se analisou em seção precedente deste trabalho. A Revisão do Repetro, que gerou um ganho adicional de R\$ 1,1 bilhão (explicado pelo CSRRF, em grande medida, pelo adiantamento do cronograma de implantação de novas plataformas no Estado em exercícios anteriores), se deu mediante a adesão do RJ ao Convênio ICMS 03/18 que autorizou os Estados a reduzirem a base de cálculo do ICMS nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. As outras duas medidas decorreram do aumento de tributação estadual pela elevação das alíquotas do ITD e do ICMS (R\$ 1 bilhão e R\$ 439,9 milhões, respectivamente, acima do previsto).⁶⁹

⁶⁸ Resolução CSRRF nº 35, de 07/10/20, disponível em: <https://bit.ly/3gOMYVc>.

⁶⁹ Idem, Resolução CSRRF nº 35, de 07/10/20.

Ou seja, as medidas com melhor resultado foram uma operação financeira prejudicial às finanças estaduais no médio e longo prazo, já que a antecipação embute custos futuros elevados; a adesão a um benefício fiscal para a indústria do petróleo que proporcionou arrecadação sobre uma base de incidência que vinha sendo objeto de decisões judiciais desfavoráveis à cobrança de ICMS (incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou mercadorias permanentes aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural) mas que implica também em renúncia de receita em relação à tributação padrão; e por fim, as duas últimas medidas corresponderam a aumento de impostos mediante alteração na legislação estadual, onerando ainda mais o contribuinte fluminense. Por outro lado, as medidas que tiveram resultados aquém do previsto até agosto de 2020 foram, por ordem de materialidade: Auditoria Previdenciária (-R\$ 2,12 bilhões); Revisão de Incentivos Fiscais (-R\$ 1,7 bilhões); Securitização da Dívida Ativa (-R\$ 691 milhões); Modernização Fazendária (-R\$ 867,6 milhões); Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Participações Especiais (-R\$ 885,8 milhões); Antecipação da Concessão da CEG e CEG-Rio (-R\$ 800 milhões); Operação de Crédito de Antecipação de Venda da CEDAE (-R\$ 600 milhões); e Concessão de Linhas de Ônibus (-R\$ 597,8 milhões). No balanço final do PRF-RJ, o Conselho concluiu que o governo estadual não realizou as medidas programadas de Securitização da Dívida Ativa, Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Petróleo e Reestruturação Administrativa. Também não fixou cronograma para implementação das medidas relativas à Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás & Participações Especiais, à antecipação das Concessões da CEG e CEG-Rio (sob o comando da companhia Naturgy), à licitação para Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais, à Securitização da Dívida e à Reestruturação Administrativa, cujo impacto conjunto foi estimado em R\$ 3,9 bilhões até dezembro de 2020, não tendo sido apresentadas medidas de ajuste substitutivas, apesar das solicitações do CSRRF.

70

Dentre as medidas com pior desempenho, a Auditoria Previdenciária, a Revisão de Incentivos Fiscais, a Modernização Fazendária e a Concessão de Linhas de Ônibus destacam-se pelo esforço demandado da máquina administrativa para lograr sucesso. O resultado negativo pode indicar, dentre outros fatores, a falta de capacidade de articulação das várias áreas do governo para resolver problemas estruturais de grande impacto fiscal – caso das deficiências no controle da concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos deletérios à arrecadação são há muito

⁷⁰ Resolução CSRRF nº 35, de 07/10/20.

tempo apontados em auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ.⁷¹

A alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da CEDAE (prevista para setembro) não foi concretizada em 2020, em vista da complexidade do arranjo jurídico-institucional para a implementação do novo modelo de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios atualmente atendidos pela CEDAE, a serem prestados aos usuários pela empresa após a desestatização. O governo estadual celebrou Acordo de Cooperação Técnica com o BNDES para o planejamento e estruturação desta operação. O Edital da concessão à iniciativa privada foi publicado em 29/12/20, com um valor mínimo de outorga estipulado em R\$ 10,6 bilhões, englobando os quatro blocos ofertados e previsão de realização do leilão em 30/04/21.⁷² Quanto à operação de antecipação dessa receita, contratada anteriormente, o governo negociou aditamento contratual suspendendo o pagamento com a manutenção da garantia da União e prorrogando o empréstimo com o BNP Paribas Brasil, aditivo não assinado pelo banco que exigiu, como condição precedente, a validação da STN e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que não se manifestaram. Por causa do impasse e do não pagamento da dívida, segundo o governo estadual, a União teria que honrar o pagamento em razão da garantia, com risco de execução da contragarantia, o que implicaria bloqueio de repasses federais relativos ao Fundo de Participação dos Estados e Imposto sobre os Produtos Industrializados, além de previsão de arresto nas receitas do ICMS, ITD e IPVA e autorização para que o governo federal penhore as ações da CEDAE. O estado pleiteou ainda que o empréstimo do BNP Paribas Brasil tivesse o mesmo tratamento das demais operações de crédito contratadas pelo governo, no novo regime de recuperação a ser aprovado.

Com relação ao atendimento às vedações previstas no RRF, em maio de 2020 o CSRRF solicitou ao governo estadual a compensação financeira de 25 violações apuradas, sendo 18 referentes a aumentos de despesas com pessoal (aumento de gratificações, aumento no piso salarial regional, alterações em Plano de Carreira e nomeação de servidores), cujo impacto

⁷¹ O total de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes totalizou R\$32,3 bilhões, sendo que R\$7,3 bilhões (23% do total) corresponderam a uma efetiva renúncia de receita (Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020, lei nº 8.485/19). Considerando que a previsão da receita líquida do RJ para 2020 foi de R\$72,6 bilhões conforme a LOA de 2020, a renúncia efetiva declarada pelo RJ é de mais de 10% de sua receita. Na prática, os valores estimados da renúncia estão subavaliados por falhas no processo de apuração, conforme verificado em auditorias realizadas pelo TCE-RJ.

⁷² Resolução CSRRF nº 39, de 05/02/21. O TCE-RJ está acompanhando o procedimento licitatório (Processo TCE-RJ nº 103.462-2/20). Disponível em: <https://bit.ly/3ufa235>.

estimado até setembro de 2020 seria de cerca de R\$ 600 milhões. O governo estadual apresentou medidas de compensação que totalizaram R\$ 1,74 bilhão, dos quais apenas R\$ 568,7 milhões corresponderam aos critérios e foram aceitos⁷³; o Conselho solicitou uma complementação no valor de R\$ 32 milhões.⁷⁴ Novas medidas de compensação totalizando R\$ 66 milhões foram apresentadas pelo governo e aceitas em julho de 2020, incluindo o bloqueio de cargos, revisões de cálculo e incremento de arrecadação do Fundo Orçamentário Temporário (FOT).

O CSRRF apontou ainda uma aceleração na concessão de incentivos fiscais a partir de 2019, já tendo manifestado preocupação com normativos anteriormente concedidos, que implicam em renúncia fiscal “sem transparência quanto ao impacto para a economia já deteriorada do Estado do Rio de Janeiro e sem uma política tributária clara que os justifiquem”. Destacou, no entanto, novas normas relativas à regulamentação da política de incentivos aprovadas em agosto, ressaltando a escassez de informações sobre a renúncia esperada com nova política e a repercussão no equilíbrio financeiro do PRF: decretos estaduais nº 47.201/20 (regulamentando a lei nº 8.445/19, aperfeiçoa a política de incentivos fiscais com nova sistematização de metas a serem cumpridas) e nº 47.244/20 (instituiu o Programa de Competitividade Tributária Fluminense e o Conselho Estadual de Política Tributária). Cabe ressaltar que as auditorias realizadas pelo TCE-RJ entre 2014 e 2020 demonstraram que a política de concessão de benefícios fiscais do RJ apresentava graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultado, destacando-se a ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais; concessão de incentivos fiscais sem relação com os objetivos econômicos que os legitimariam; a inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais; a fruição irregular de benefícios por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação estabelecidas nos Termos de Acordo celebrados; e atos de adesão a benefícios fiscais concedidos por outra unidade da mesma região (autorizados pelo Convênio

⁷³ As medidas aceitas pelo CSRRF referiram-se a: aumento de 2% na alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECP incidente na prestação de serviços de comunicação e de fornecimento de energia elétrica na faixa acima de 450 KW/hora pela lei estadual 8.643 de 04/12/19 e criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT pela lei estadual 8.645 de 09/12/19, totalizando R\$ 171 milhões; extinção ou o bloqueio de cargos efetivos, vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão do Estado ao RRF no valor de R\$ 327,7 milhões; e internalização do Convênio Confaz 220/19 referente ao Repetro, em decorrência da geração de incremento de arrecadação não previsto anteriormente no PRF-RJ, no valor de R\$ 70 milhões.

⁷⁴ Parecer SEI nº 10054/20/ME, de 22/06/20, disponível em: <https://bit.ly/3eG8tVu>.

ICMS 190/17) sem indicar a que atos estão aderindo e sem se ater aos benefícios especificados.⁷⁵

Por fim, o Conselho de Supervisão apontou alguns riscos identificados para o reequilíbrio fiscal e a implementação das medidas previstas no PRF-RJ e não efetivadas. Entre os riscos, destacam-se o julgamento pelo STF da ADI 4917 que modifica os critérios de distribuição dos *royalties* e das PE (lei nº 12.734/12), e cuja aprovação acarretará perdas severas ao RJ (previsto para dezembro de 2020, o julgamento foi mais uma vez retirado de pauta); e a pandemia causada pelo COVID-19, que impactará o equilíbrio das contas em decorrência de quedas na atividade econômica e na arrecadação de ICMS e aumento da despesa para o combate à emergência sanitária.⁷⁶

A poucos meses do fim do PRF, o governo estadual teria sido surpreendido por uma mudança de entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quanto à prorrogação do Regime. Segundo notícia veiculada na imprensa, diante do impasse, o governo entrou com pedido de conciliação na Advocacia-Geral da União (AGU), alegando que, desde o início, a previsão era de prorrogação até 2023 (conforme tratamento dado ao tema pelo Conselho de Supervisão, em mais de 20 documentos enviados ao governo estadual).⁷⁷ Findo o período de três anos do PRF, diante da indefinição quanto à prorrogação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por decisão própria, concedeu liminar autorizando o RJ a permanecer no RRF. Como condição, o governo deveria solicitar a permanência e iniciar tratativas com a STN para atualização do PRF-RJ e apresentação de medidas de ajuste complementares, que deveriam ser submetidas à avaliação do Ministério da Fazenda até 15 de janeiro de 2021.⁷⁸ No mês de novembro de 2020, em plena negociação para a permanência no RRF, o governo estadual instituiu um Conselho de Especialistas formado por renomados economistas para tratar do Regime e fazer propostas na área da previdência, reestruturação tributária e desenvolvimento do estado, ajudando os técnicos do governo na construção de um novo Plano de Recuperação

⁷⁵ Processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20, referentes a diversas auditorias governamentais realizadas. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

⁷⁶ Foram apontados no Relatório (Resolução CSRRF nº 35/20): insegurança jurídica para realização da alienação de ações da CEDAE, considerando que a lei complementar nº 182/18 (art.22) retirava a autorização ao Poder Executivo para alienar as ações (efeitos suspensos pelo TJRJ) e o possível impacto negativo sobre o RPPS de decisão do STF de equiparar o teto remuneratório dos professores de universidades estaduais aos dos professores de universidades federais.

⁷⁷ “STF mantém Rio de Janeiro em regime de recuperação fiscal”. Disponível em: <https://bit.ly/3e6IOWO>, acesso em 17/02/21.

⁷⁸ Resolução CSRRF nº 36, de 05/11/20, disponível em: <https://bit.ly/2QP0Sfp>.

Fiscal.⁷⁹ Diante da possibilidade da sua exclusão do Regime e do potencial abalo à sua já difícil situação financeira, o Estado do RJ, em dezembro de 2020, recorreu ao STF para garantir sua manutenção no RRF, com o efeito retroativo assegurado pelo TCU desde 05/09/20, garantidos todos os direitos e obrigações a ele inerentes, tendo o Ministro Luiz Fux decidido favoravelmente ao RJ em 24/12/20⁸⁰.

3. IMPACTOS NAS FINANÇAS ESTADUAIS

Diante da excepcional situação de crise fiscal vivenciada pelo RJ, a perspectiva de alívio financeiro imediato justificou o pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal pelo governo estadual em 2017. Cabe destacar que o alívio não se limitou à possibilidade de suspensão dos pagamentos da dívida com a União, mas também à suspensão temporária do cumprimento dos limites de gastos com pessoal e endividamento impostos pela LRF. A melhora de alguns indicadores fiscais do estado reflete a adesão ao RRF, como demonstram os dados do exercício de 2019⁸¹, antes dos efeitos da pandemia:

- a RCL (a preços de dezembro de 2019) vem se recuperando desde um mínimo de R\$ 54,3 bilhões em 2016, alcançando R\$ 64,1 bilhões em 2018 e R\$ 60,7 bilhões em 2019;
- o gasto com pessoal consolidado, incluindo todos os poderes e órgãos do RJ, atingiu 47,8% da RCL, abaixo do limite de 60% da RCL fixado na LRF (em 2016, este percentual foi de 72,3%);
- foi registrado superávit primário de R\$ 2 bilhões em 2018 e R\$ 2,4 bilhões em 2019, enquanto em 2016 verificou-se um déficit primário de R\$ 6,3 bilhões.

Em que pese a melhora destes indicadores, impulsionada pelas medidas de ajuste implementadas, alguns aspectos do Regime não são favoráveis à sustentabilidade fiscal do estado no longo prazo. Há que se destacar, inicialmente, a perda de autonomia do ente na gestão de sua política fiscal - que passa a ficar sujeita às vedações e à adoção de medidas obrigatórias, previstas na legislação federal relativa ao RRF. Aquela que seria a principal “vantagem” para a adesão – a suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União durante a vigência - se por um lado alivia temporariamente o caixa estadual⁸², por outro resultará em pagamentos mais

⁷⁹ Conforme divulgado no site da SEFAZ-RJ em 10/11/20, disponível em <https://bit.ly/3xFwB39>.

⁸⁰ Conforme ACO 3.457 RJ, disponível em <https://bit.ly/3xNx6Zh>.

⁸¹ TCE-RJ. Contas de Governo, 2019.

⁸² Em 2017, o pagamento da dívida interna do estado foi reduzido em mais de 60% em termos reais em relação a 2016. TCE-RJ. Contas de Governo, 2017, disponível em www.tce.rj.gov.br

elevados das prestações futuras, uma vez que juros e encargos continuam a incidir sobre o principal da dívida. Como o Regime determinava que a suspensão dos pagamentos não poderia ultrapassar 36 meses, já em 2020 os pagamentos das prestações deveriam ser retomados de forma progressiva e linear, até atingir o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação (2023), prazo que viria a ser alongado pela aprovação da lei complementar federal nº 178/21.⁸³ Se fossem retomadas em 2020, as despesas com serviço da dívida teriam aumento de 1.092,5% em relação ao que foi pago em 2018, atingindo um ápice em 2024 com aumento de 5.614,8% em relação a 2018.⁸⁴ O retorno dos pagamentos, entretanto, foi suspenso em vista da entrada em vigor do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.⁸⁵

Um aspecto fundamental a ser destacado é o crescimento contínuo da dívida consolidada líquida do RJ, que passou de R\$ 101 bilhões em 2015 para R\$ 165 bilhões em 2019, seguindo as regras do RRF; bem como da relação da DCL com a RCL que cresceu de 198% em 2015 para 282% em 2019, cada vez mais distante do limite de 200% fixado na Resolução nº 40/01 do Senado. Somente em 2019, a DCL cresceu 7,6% em relação a 2018, passando de R\$ 155 bilhões para R\$ 167 bilhões, aumento de R\$ 11,9 bilhões.⁸⁶ O crescimento da dívida consolidada líquida durante a vigência do RRF já era esperado em virtude da suspensão do pagamento do serviço da dívida e posterior incorporação ao saldo devedor. No entanto, as próprias regras do RRF, paradoxalmente, contribuíram para uma maior elevação do endividamento. Com efeito, em função de recálculo do saldo devedor da dívida estadual junto à União sob as regras do Regime, ainda em 2017, foi registrado um incremento de R\$ 13 bilhões na dívida consolidada, valor que equivale a mais da metade (59%) do impacto positivo de R\$ 22,2 bilhões alcançado com as medidas adotadas no PRF. A revisão do saldo devedor decorreu de entendimento da STN pela aplicação de encargos de inadimplência à dívida do RJ com a União desde 2004 até a adesão ao RRF – interpretação viabilizada pelo fato de que uma das condições impostas pelo Regime é que o estado aderente deve renunciar ao direito de discutir judicialmente. Assim, o recálculo realizado pela STN considerou o contrato de refinanciamento da lei nº 9.496/97 como inadimplente desde 2004 – data mais antiga das ações judiciais renunciadas – realizando a troca do encargo contratual de IGP-DI mais 6% a.a. (entre 2004 e 2012) e IPCA mais 4% a.a. (entre 2013 e 2016), pelo encargo de inadimplência de

⁸³ Nos termos dos §§1º e 2º, art. 9º da lei nº 159/17.

⁸⁴ De acordo com projeções feitas pela SEFAZ-RJ (TCE-RJ. Contas de Governo, 2019).

⁸⁵ Lei Complementar Federal nº 173/20.

⁸⁶ TCE-RJ. Contas de Governo de 2019, disponível em www.tce.rj.gov.br.

SELIC mais 1% a.a., além do cálculo de mora do período. Esta variação de encargos aplicados à correção do contrato pela STN resultou no mencionado aumento do saldo em \$ 13 bilhões, valor que representou 9% da Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta do Estado do RJ ao final de 2017, como apontado pelo TCE-RJ em auditoria realizada⁸⁷. O recálculo foi contestado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), que invocou, além da lei nº 159/17, o fato de que, antes da homologação do PRF-RJ, foram cumpridas diversas etapas daquela lei não tendo sido cogitada, quando da aferição da sustentabilidade financeira do Plano, a substituição dos encargos normais pelos de inadimplência, prevendo-se inclusive o reenquadramento ao limite de endividamento em 2023. Não obstante, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ratificou o entendimento da STN de que são aplicáveis os encargos de inadimplemento às prestações vencidas e não pagas até a adesão do ente federado ao RRF.⁸⁸ Esta sistemática no tocante à dívida estadual – recálculo do saldo devedor e incorporação ao saldo devedor das prestações não pagas durante a vigência do Regime – gera um efeito exponencial sobre o saldo da dívida consolidada que inviabiliza sua recondução ao limite previsto na LRF, seja pelo aumento de receitas seja pela redução de despesas primárias, em direção oposta ao objetivo defendido pelo Regime, de viabilizar o reequilíbrio das contas públicas de estados em situação de grave desequilíbrio fiscal.

Por sua vez, medidas que envolvem antecipação de receitas futuras, como a securitização de recebíveis, sempre se caracterizam pela aplicação, pelo cedente, de deságio sobre valores a receber, resultando em recebimento antecipado das receitas (em valores mais baixos) e transferência ao cessionário do direito sobre a integralidade dos fluxos futuros correspondentes. Neste sentido, podem ser consideradas reprováveis do ponto de vista da gestão responsável da receita tal como preconizada pela LRF, pois promovem alívio de caixa somente no ano de sua celebração, ocasionando deterioração financeira nos anos seguintes com consequências negativas para gestões futuras que, além de privadas das receitas que foram antecipadas, terão de arcar com os ônus das operações. Quanto ao controle de despesas, por causa das vedações do Regime, o PRF-RJ é extremamente rígido, particularmente quanto às despesas com pessoal, atingindo de forma severa o funcionalismo público estadual, que além de ficar com seus vencimentos e vantagens congelados durante a vigência do Plano, teve

⁸⁷ Processo TCE-RJ nº 117.241-9/18.

⁸⁸ Parecer SEI Nº 365/19/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, conforme Resolução CSRRF Nº 33, de 05/08/20, disponível em <https://bit.ly/2RkzANF>.

aumento na sua alíquota de contribuição previdenciária (anteriormente à adesão ao RRF, já majorada de 11% para 14%).

Numa perspectiva mais ampla de análise, alguns economistas defendem que somente um pacote de austeridade não seria suficiente para pôr fim à crise fiscal do estado, uma vez que a raiz do problema estaria na debilidade da economia fluminense e não somente em “erros” de gestão.⁸⁹ Condição agravada pela falta de um sistema de planejamento econômico que garanta uma estrutura sustentada de receitas e que execute uma política de desenvolvimento com maior transparência e acompanhamento de metas, indo além dos limites impostos pelo choque de austeridade atual. Esse diagnóstico contrasta com aquele da visão fiscalista, predominante atualmente no governo federal e responsável pelo desenho do RRF. Destacam-se ainda algumas “injustiças federativas” advindas do sistema tributário nacional que reduzem a arrecadação do RJ, principalmente no setor petrolífero, em que o ICMS é cobrado no estado de destino e não no de origem ao contrário da maior parte dos bens, agravando o problema econômico estrutural e limitando o espaço decisório da administração estadual.⁹⁰ Além do ICMS - principal fonte de arrecadação estadual - não capturar os ganhos das operações interestaduais de petróleo e gás, mais de 80% dos fornecedores da Petrobras estão fora do Rio, ou seja, não geram riqueza para o estado.⁹¹ Outro risco importante para as finanças estaduais é a perspectiva do julgamento da ADI 4917 pelo STF, que suspendeu liminarmente desde 15/03/13 os efeitos da lei nº 12.734/12, que modificou a forma de distribuição dos *royalties* e das PE entre estados produtores e não produtores, e que se confirmados, acarretarão severas perdas ao RJ. Depois de vários adiamentos, o julgamento, que estava previsto para dezembro de 2020, foi novamente retirado de pauta, a pedido do governo estadual por causa da crise do coronavírus.

Por estes motivos, uma solução duradoura para o equilíbrio fiscal do estado terá que se dar principalmente na esfera política, já que envolve a reformulação do pacto federativo, diante da perspectiva de mudança das regras de distribuição das rendas do petróleo e da necessidade de alteração da legislação tributária federal desfavorável ao estado. Assim, para SOBRAL

⁸⁹ Sobral (2018).

⁹⁰ Destacam-se a cobrança do ICMS nas operações interestaduais de petróleo e derivados no estado de destino e não na origem, ao contrário da regra geral; a adesão do RJ ao Repetro - mediante a redução da base de cálculo do ICMS incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou equipamentos para o setor de petróleo e gás; além das controvérsias sobre o cálculo e pagamento das restituições devidas aos estados previstas na Lei Kandir, que desonera as exportações de ICMS.

⁹¹ “O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional”. Nota Técnica nº 01, novembro de 2020. Assessoria Fiscal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/3vuhmbj>.

(2018), é essencial aumentar a descentralização e reduzir a desproporção de receitas entre os níveis federal e estadual. Também é fundamental a discussão mais cuidadosa do papel do gasto público, de forma a superar a ausência atual de políticas emergenciais claras de recuperação econômica e geração de empregos. Não foi isso, no entanto, o que se viu nas tratativas de renegociação da dívida estadual com o governo federal no âmbito do RRF: não se buscou um rearranjo do pacto federativo, que levasse em conta a complexidade das causas da crise, em todas as suas dimensões. Ao contrário, a crise foi considerada como problema de responsabilidade exclusiva da gestão estadual. A União assumiu o papel de credora, pressionando recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até a adesão ao RRF e o consequente impedimento de interpor questionamento judicial ao pagamento das dívidas com a União.

Para além dos argumentos defendidos por economistas desenvolvimentistas ou neoliberais, a análise dos resultados do PRF-RJ evidencia a importância de desideologizar o debate e não cair na tentação maniqueísta de colocar o Estado do RJ unicamente no papel de vítima nem a União no papel de algoz, deixando de considerar as especificidades da economia fluminense e a questão da crise em toda a sua complexidade. Como se argumentou, alguns aspectos do RRF são intrinsecamente prejudiciais à sustentabilidade e à autonomia fiscal do estado no longo prazo, como o mecanismo de correção que induziu ao crescimento exponencial da dívida e o estímulo às operações de antecipação de receitas. Algumas medidas (não obrigatórias) propostas pela administração estadual poderiam, por outro lado, produzir importantes resultados em termos de melhoria da gestão e modernização das estruturas, com ganhos de eficiência e otimização de recursos – como a revisão de incentivos fiscais, a modernização da administração fazendária e a auditoria previdenciária. Em que pese o considerável impacto positivo esperado, o governo estadual não conseguiu implementá-las revelando dificuldades de gestão em importantes áreas que demandam planejamento, melhoria de processos e grande esforço de articulação política e administrativa. Sem aproveitar o momento difícil para resolver algumas dessas deficiências estruturais de gestão e implementar medidas voltadas para promover um desenvolvimento sustentável, além do alívio fiscal de curto prazo proporcionado pela suspensão do pagamento da dívida, o balanço do PRF-RJ demonstra que três das medidas que tiveram melhor desempenho (Antecipação de Receitas Futuras de *Royalties* e Participações Especiais, Aumento do ITD e do ICMS) implicaram em mais endividamento e maior carga tributária para o contribuinte fluminense, enquanto as vedações de pessoal impostas resultaram em severas restrições ao funcionalismo estadual.

Adicionando mais um elemento de incerteza à crise fiscal do RJ, a crise sanitária resultou em um elevado número de contaminados e de óbitos no estado e no país, com a pandemia do coronavírus entrando no segundo ano agravada, sem vacinas disponíveis para imunizar toda a população no futuro próximo. Também ainda não é possível mensurar a duração e a magnitude dos impactos negativos que a pandemia ocasionará sobre a indústria do petróleo e gás natural e as atividades econômicas do estado, com a consequente queda das receitas de *royalties* e PE e de tributos (principalmente o ICMS). O PIB do país encerrou o ano de 2020 com queda de 4,1%, o pior resultado em 24 anos, conforme apurado pelo IBGE⁹² enquanto o PIB do Rio de Janeiro caiu 3,8% em 2020, segundo estimativa da FIRJAN⁹³.

Diante das dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública (decreto legislativo nº 6, de 20 de março de 2020) e da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19, visando recompor as receitas dos fundos de participação de estados e municípios de 2020 ao mesmo patamar de 2019, foi aprovada em agosto de 2020 a lei federal nº 14.041⁹⁴, por meio da qual o Estado do RJ e os municípios fluminenses receberam R\$ 176,9 milhões e R\$ 234,5 milhões, respectivamente, em repasses para compensar as quedas do FPE e do FPM em 2020 comparativamente aos valores recebidos em 2019.

Foi também aprovado o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)⁹⁵, lei complementar federal nº 173/20, que previu, dentre outras medidas, a entrega de cerca de R\$ 60 bilhões da União, na forma de auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em 2020 para ações de enfrentamento à Covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros, além de suspender o pagamento das dívidas dos entes. A distribuição de parcela de R\$ 30 bilhões aos estados consta da lei, que destinou cerca de R\$ 2 bilhões ao RJ. Somados, os auxílios e repasses do Governo Federal para o Estado do RJ para enfrentamento à pandemia, em ações de saúde e assistência social e para compensar a queda do FPE somaram cerca de R\$ 3 bilhões até dezembro de 2020 – recursos que provavelmente não serão suficientes para recompor o impacto da perda de receita e aumento de gastos que o Estado teve com o enfrentamento da pandemia e que deverá continuar em 2021.⁹⁶ De fato, apesar dos repasses, registrou-se queda de 4% na receita estadual arrecadada em 2020 em comparação a 2019,

⁹² Disponível em <https://bit.ly/3e639M2>

⁹³ Firjan. Nota Técnica. PIB Rio. 4º trimestre 2020 - Resultados e perspectivas. Disponível em <https://bit.ly/3gTJ8dx>.

⁹⁴ Disponível em: <https://bit.ly/336ow9I>

⁹⁵ Disponível em <https://bit.ly/3taGbL>

⁹⁶ Disponível em: <https://bit.ly/3xF8At6>.

puxada pela queda de 12% das rendas petrolíferas. Com relação à previsão para 2020, registrou-se frustração de R\$ 5,5 bilhões, equivalente a 7,6%.⁹⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O colapso das contas estaduais no período 2014/2016 foi precipitado pela queda da arrecadação decorrente de mudanças na conjuntura econômica nacional e internacional, levando o Estado do RJ a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal em 2017. Passados três anos, diante das medidas de ajuste implementadas pelo governo estadual, se por um lado é possível observar a melhora de indicadores fiscais importantes no contexto do RRF – receita corrente líquida, gastos com pessoal e superávit primário – por outro lado, constatou-se que alguns aspectos não favorecem a sustentabilidade econômica ou fiscal no longo prazo, como o estímulo a operações de antecipação de receitas e o crescimento acentuado da dívida, em virtude, paradoxalmente, das regras do próprio RRF. A administração estadual não logrou implementar algumas das medidas propostas no plano de recuperação aprovado que poderiam produzir resultados fiscais significativos e contribuir para promover o desenvolvimento de forma sustentada, como a revisão de incentivos fiscais, modernização da administração fazendária e auditoria previdenciária, revelando dificuldades de gestão em áreas que demandam planejamento, que leve em conta as especificidades da economia fluminense, melhoria de processos e grande esforço de articulação política e administrativa.

O exame aqui empreendido indica que o equilíbrio das contas estaduais, tal como definido pelas regras da LRF e do RRF, não será alcançado apenas com medidas a serem adotadas pelo governo do RJ, exigindo um esforço de governança que extrapola o alcance estadual. Com as despesas de pessoal limitadas pelas vedações impostas pelo Regime, restam duas variáveis centrais que balizam os resultados fiscais monitorados – a receita e o endividamento, e que dependem necessariamente de articulação no âmbito da Federação. Embora fundamental, a evolução favorável da receita não depende apenas de um maior esforço arrecadatório ou de fortalecimento das estruturas fazendária e de planejamento, mas de medidas que levem em conta as especificidades da economia estadual e que tenham poder de alavancar o desenvolvimento. Em um cenário de crise, no qual as disputas por recursos se tornam mais acirradas, envolve a rediscussão do próprio pacto federativo em novas bases, especialmente

⁹⁷ Disponível em: <https://bit.ly/3gSIImNE>.

diante da perspectiva de elevadas perdas com novas regras de distribuição de rendas do petróleo. Sem alterações compensatórias da legislação tributária federal desfavorável ao RJ que em muitos casos impacta negativamente a arrecadação (a exemplo da cobrança do ICMS nas operações interestaduais do setor petrolífero no estado de destino e não de origem), deverão se agravar os problemas econômicos estruturais, limitando-se ainda mais o espaço decisório da administração estadual.

De outra parte, o crescimento contínuo e explosivo da dívida do RJ sob as regras do RRF evidencia um claro desequilíbrio, cujo equacionamento parece estar além unicamente da capacidade de gestão estadual. Desde 2015, a dívida consolidada líquida teve um aumento de R\$ 64 bilhões, alcançando em 2019 um valor equivalente a quase três vezes a receita corrente líquida estadual (282%), ultrapassando largamente o limite legal de 200%, sendo possível apontar dois fatores determinantes – o recálculo do saldo devedor e a incorporação ao saldo devedor das prestações não pagas durante a vigência do Regime. A suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União durante a vigência do Regime, que seria a principal “vantagem” para a adesão, se por um lado aliviou temporariamente o caixa estadual, por outro resultará em pagamentos mais elevados das prestações futuras, uma vez que juros e encargos continuaram a incidir sobre o principal. Cálculos da Secretaria de Fazenda do Estado indicaram que, se fossem retomadas em 2020 como previsto, as despesas com serviço da dívida teriam aumento de 1.092% em relação ao que foi pago em 2018, atingindo um ápice em 2024 com aumento de 5.615% em relação a 2018. A retomada dos pagamentos, entretanto, foi suspensa com a entrada em vigor do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.⁹⁸ Assim, embora fosse esperado um crescimento do estoque decorrente da suspensão temporária do pagamento do serviço da dívida durante a vigência do PRF, as próprias regras do Regime, em lugar de operarem no sentido da redução visando um futuro equilíbrio fiscal das contas estaduais, contribuíram para uma maior elevação do endividamento. Com efeito, além da incorporação das despesas com serviço da dívida não pagas, o recálculo do saldo devedor da dívida estadual junto à União decorrente de mudança de entendimento da STN representou um incremento de R\$ 13 bilhões, equivalente a 59% do ajuste fiscal de R\$ 22 bilhões conseguido com as medidas do PRF, piorando a situação fiscal do RJ.

Encerrado o PRF-RJ em agosto e diante da indefinição quanto à prorrogação do Regime, e da possibilidade de não renovação das condições pactuadas, com sério risco de novo colapso,

⁹⁸ Lei complementar federal nº 173/20.

o governo do RJ recorreu ao STF no mês de dezembro de 2020, solicitando a permanência ao abrigo do Regime com todos os direitos e obrigações e com efeito retroativo a setembro de 2020 (conforme decisão anterior do TCU), permanência garantida em 24/12/20 pelo Supremo Tribunal Federal. Entrando no segundo ano da pandemia, em janeiro de 2021 foi instituído um novo regime, intitulado Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal – PATF, por meio da lei complementar federal nº 178. Abrangendo estados e municípios, o Programa reestrutura e modifica o RRF, inclui novos critérios para renegociação de dívidas dos entes, simplifica e altera os requisitos de adesão, amplia o prazo de vigência para até 9 (nove) exercícios financeiros e promove ajustes nas medidas de responsabilidade fiscal, tendo como um de seus objetivos possibilitar a adesão de mais entes da federação, uma vez que o RRF contemplou apenas o Rio de Janeiro⁹⁹. O governo estadual anunciou que encaminhará à STN pedido de adesão ao novo regime fiscal assim que este for regulamentado pelo Ministério da Economia e que já teria iniciado a elaboração de um novo Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.¹⁰⁰ Embora a entrada no novo Programa seja crucial para a solvência financeira imediata do Estado do RJ, há que destacar a perda de autonomia na gestão de sua política fiscal, que seguirá sujeita às vedações e à adoção de medidas determinadas pelo governo federal, desafiando o princípio da cooperação que rege as relações federativas no Brasil, como previsto no art.23 da Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

- CONCEIÇÃO, Jorge H. M.; MELLO, Marcelo F. F.; MURTA, Marcelo M.; NAZARETH, Paula A. Petróleo e Gás Natural nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. n. 1 (nov. 2006).**
- LOPREATO, Francisco L. C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. **Texto para Discussão (Campinas), v. 338, p. 1-28, 2018.**
- MORA, Mônica. Evolução recente da dívida estadual. IPEA. **Texto para Discussão 2.185. 2016.** Disponível em: <https://bit.ly/2QM6c38>.
- NAZARETH, Paula A.; ARAUJO, Nina Q.; OLIVEIRA, Henrique D. O Rio de Janeiro e as rendas petrolíferas: a crise e os desafios do pré-sal. In: PIQUET, Rosélia; PINTO JUNIOR, Helder Queiroz (orgs). **Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira. 1ed V.1.** Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda. 2018 pp.161-231.

⁹⁹ Lei complementar federal nº 178/21. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, altera a lei nº 159/17, entre outras leis. Disponível em: <https://bit.ly/3vwUGaA>.

¹⁰⁰ Conforme notícia veiculada em 14/01/21, disponível em: <https://bit.ly/3vA0KiB>.

SANTOS, Angela M. S.P.; NAZARETH, Paula A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. In: PENALVA, A., CORREIA, A.F., MARAFON, G.J., SANT'ANNA, M.J.G., eds. **Rio de Janeiro: uma abordagem dialógica sobre o território fluminense [online]**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018, pp. 63-93. ISBN 978-85-7511-476-6. <https://doi.org/10.7476/9788575115169.0004>.

SOBRAL, Bruno. **Finanças Públicas Fluminenses e Tensão Federativa: Uma Abordagem da Crise a partir das Especificidades Econômicas e do Marco de Poder**. Monografia vencedora do Prêmio Ministro Gama Filho, Edição 2018. Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ. Disponível em <https://bit.ly/2OAzxsZ>.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo nº 105.080-3/11. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2010. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 115.025-9/18**. Relatório de Acompanhamento da regularidade na implementação das medidas de ajuste relativas a cessão de direitos constantes do PRF-RJ. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 101.576-6/17**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2016. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 113.304-9/18**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2017. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 108.167-8/16**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de verificar aspectos relacionados à sustentabilidade da dívida consolidada do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 117.241-9/18**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de verificar o incremento da dívida consolidada estadual. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 101.730-3/20**. Prestação de Contas do Governador do Estado do RJ referente ao exercício de 2019. Disponível em www.tce.rj.gov.br.

_____. **Processo nº 103.462-2/20**. Relatório de Auditoria Governamental com o objetivo de acompanhar o processo de licitação por meio do qual o Estado do Rio de Janeiro pretende formalizar a concessão dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos a cargo da CEDAE. Disponível em www.tce.rj.gov.br.