



O NOVO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL E O PACTO FEDERATIVO: UMA ESTIMATIVA DA REDUÇÃO DO ESTADO À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017*

THE NEW FISCAL RECOVERY REGIME AND THE FEDERATIVE PACT: AN ESTIMATE OF STATE REDUCTION IN LIGHT OF FEDERAL COMPLEMENTARY LAW NO. 159/2017

Jorge Luis Dantas Batista**
Gianluca Chagas***
Waldir Ladeira****

Resumo: Os estados brasileiros têm enfrentado crises fiscais cíclicas desde a redemocratização do País, enquanto a última crise foi especialmente dura com alguns estados. Para promover a recuperação fiscal desses entes, o Governo Federal criou o Regime de Recuperação Fiscal. Este estudo analisa a situação fiscal do Rio de Janeiro no período anterior à crise fiscal de 2017 até o presente, analisando o impacto da retomada dos pagamentos da dívida pública na prestação de serviços à sociedade.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Regime de Recuperação Fiscal, Estado do Rio de Janeiro.

Abstract: Brazilian states have faced cyclical fiscal crises since the country's redemocratization, with the last crisis being particularly harsh on some states. To promote the fiscal recovery of these entities, the Federal Government created the Fiscal Recovery Regime. This study analyzes the fiscal situation of Rio de Janeiro from the period before the fiscal crisis of 2017 to the present, examining the impact of resuming payments of the public debt on the provision of services to society.

Keywords: Public Finance, Public Fiscal Recovery, Rio de Janeiro State, Brazil.

*Publicado em ago. 2025.

**E-mail: jorgedanthas@gmail.com

***E-mail: gianchagas@outlook.com

****E-mail: waldir.santos@uerj.br



1. INTRODUÇÃO

O presente estudo realizou a análise de documentos elaborados pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Governo Federal, em especial pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF) para buscar entendimento sobre aspectos das finanças públicas do Estado. Realizou-se comparação entre a capacidade financeira do Estado e as despesas previstas para a década de 2020, período abrangido pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Em especial, buscou-se verificar em que medida o serviço da dívida poderia afetar a prestação de serviços à sociedade fluminense, com a suspensão ações e projetos finalísticos do Estado.

O presente estudo se justifica pela conjuntura das finanças públicas, que tem sido um tema de destaque nos debates políticos e econômicos, especialmente quando se analisa o contexto do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil como um todo. O Estado fluminense, em particular, enfrentou nos últimos anos uma crise financeira aguda, marcada por um quadro de desequilíbrio fiscal e endividamento crônico, que impactaram diretamente a capacidade de manutenção dos serviços públicos essenciais. Essa situação apresenta similaridade com outros estados brasileiros, refletindo uma conjuntura nacional complexa, permeada por desafios estruturais que afetam a saúde das contas públicas.

Diante deste cenário, houve a promulgação da Lei Complementar nº 159/2017, que representou um marco significativo no cenário fiscal brasileiro, instituindo o Regime de Recuperação Fiscal. Este normativo foi concebido como uma resposta estruturante aos desafios financeiros enfrentados pelos Estados brasileiros, oferecendo instrumentos para reequilibrar suas finanças e permitir um fôlego diante do endividamento crônico.

O Estado do Rio de Janeiro, diante de sua situação fiscal desafiadora, ingressou no Plano de Recuperação Fiscal, delineado para reverter o quadro de crise financeira que o assolava. Seu Plano de recuperação fiscal foi desenhado visando reestruturar suas finanças e promover um reequilíbrio fiscal no médio. Com isso, em tempos presentes o Estado se prepara para iniciar o pagamento de suas dívidas junto à União, em um esforço para restaurar sua saúde financeira e retomar o cumprimento de suas obrigações fiscais.

O objetivo deste estudo é analisar o impacto da retomada dos pagamentos da dívida pública do estado do Rio de Janeiro na prestação de serviços e políticas públicas entregues à sociedade. Para tanto, serão analisados não apenas os aspectos econômicos e financeiros



decorrentes da série de pagamentos previstos em Lei, mas também os potenciais desdobramentos sociais e estruturais que podem advir desse contexto.

Apesar de diversas produções acadêmicas e análises a respeito do tema, notavelmente poucos estudos se debruçaram sobre este problema de pesquisa: qual o impacto da retomada do pagamento da dívida do Rio de Janeiro conforme previsto no Plano de Recuperação Fiscal não financiamento das políticas públicas? Essa lacuna é substancial, uma vez que a retomada dos pagamentos pode representar um desafio inédito para a manutenção e aprimoramento dos serviços públicos essenciais.

A metodologia adotada neste estudo foi a pesquisa exploratória, envolvendo o levantamento de informações orçamentárias e financeiras do Estado, assim como a análise da legislação pertinente. O referencial teórico se embasa no histórico das finanças públicas nacionais, fornecendo uma base para a compreensão do contexto fiscal do Estado.

Este artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção discorre sobre o arcabouço normativo das finanças públicas nacionais. A segunda seção aborda o histórico das finanças públicas nacionais, contextualizando a situação do Estado do Rio de Janeiro. A terceira seção detalha o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do RJ de 2017 a 2021, enquanto a quarta seção trata do novo plano de recuperação fiscal do RJ de 2021 a 2023. A quinta seção apresenta um comparativo entre o fluxo da dívida e as políticas públicas finalísticas.

Por fim, nas considerações finais é destacada a possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro passar novamente por uma aguda crise fiscal e financeira, podendo impactar significativamente o funcionamento da máquina pública, limitando o exercício dos mandatos, sobretudo dos cargos eletivos, e comprometendo a prestação de serviços essenciais à sociedade.

2. ARCABOUÇO NORMATIVO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Conforme destacado no novo Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – PRF/RJ, observa-se um padrão sistêmico de vulnerabilidade econômica, onde o desempenho econômico do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) tende a refletir o desempenho econômico nacional. Este fenômeno tornou-se evidente durante meados da década de 2010, quando o Brasil enfrentou uma crise fiscal significativa. O Estado do Rio de Janeiro, como



reflexo desse contexto macroeconômico desfavorável, experimentou crise fiscal e financeira agudas. Isso culminou no atraso do pagamento de salários de servidores por vários meses e, em muitos casos, na suspensão do pagamento aos fornecedores, conforme noticiado pela mídia local e nacional¹.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os estados brasileiros experimentaram um período caracterizado por certa falta de disciplina fiscal, resultando em desafios financeiros significativos ao longo da década de 1990. A problemática fiscal foi abordada pelo governo federal por meio da introdução do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, denominado PAF, que estabeleceu uma regulação mais estrita sobre as diretrizes de gastos dos entes federativos. Essa iniciativa representou uma resposta efetiva visando mitigar os problemas financeiros enfrentados pelos estados nacionais.

Juntamente com o Programa de Ajuste Fiscal (PAF), a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) solidificou essa transformação no aparato institucional, estabelecendo limites legais para a dívida consolidada, operações de crédito e despesas com pessoal (Barbosa, 2019). Antes da promulgação da LRF, inexistia um arcabouço regulatório para as finanças públicas das entidades nacionais. Apesar de enfrentar alguma resistência inicial, ao longo do tempo, a LRF foi reconhecida como um marco relevante na política nacional, desempenhando um papel central na preservação da saúde fiscal dos entes públicos.

Em conjunto com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), a LRF desempenhou um papel significativo na promoção da disciplina fiscal dos estados por mais de uma década, até a eclosão da crise fiscal na metade da década de 2010. Embora a LRF seja de extrema relevância para a saúde financeira da federação, ela, por si só, não foi suficiente para conter o agravamento da crise fiscal que teve início em meados da segunda década dos anos 2010 em muitos entes federativos, especialmente no Estado do Rio de Janeiro (Damasceno, 2022). Apesar dos esforços para aumentar a arrecadação estadual e conter o crescimento das despesas, especialmente relacionadas à folha de ativos e inativos, o estado também não conseguiu manter a regularidade de suas finanças (Barbosa, 2019).

¹ Conforme <https://www.bbc.com/portuguese/salasocial-40795640> e <https://g1.globo.com/jornal- hoje/noticia/2017/07/centenas-de-servidores-publicos-do-rj-enfrentam-fila-para-receber-comida.html>.



Dessa forma, torna-se crucial examinar como as crises fiscais dos estados são abordadas na literatura especializada. As principais causas indicadas na literatura são três: os ciclos políticos; a falta de regulamentação robusta na gestão de Restos a Pagar, especialmente os não-processados; e a considerável rigidez fiscal presente no arcabouço do direito financeiro nacional.

Na literatura das Finanças Públicas verifica-se que as despesas públicas seguem os ciclos orçamentários. Por exemplo, aumentos de receita governamentais geralmente ocorrem em anos pós eleição, em que a conjuntura política é mais favorável (Vasconcelos, 2013). Por outro lado, as despesas com maior apelo eleitoral, como gastos com folha de pessoal e assistência social, são maiores em anos eleitorais, enquanto os investimentos, que possuem maior prazo de maturação, aumentam em anos pré-eleitorais (Vasconcelos, 2013). Em termos empíricos, estudos corroboram a existência de ciclos políticos orçamentários em diferentes níveis de governo e em diferentes países (Barbosa, 2019). Há evidências empíricas de que os ciclos políticos estão presentes em todos os momentos, seja em situações de crise, seja em períodos de crescimento econômico. Dessa forma, eles não são a causa exclusiva das crises financeiras enfrentadas pelos estados.

Observa-se que as crises fiscais podem ser mais facilmente evitadas ou atenuadas quando o chefe do poder executivo possui uma base política sólida, ou quando está no início de seu mandato. Por outro lado, se o governo se encontra em um período de fragilidade política, pode enfrentar consideráveis obstáculos para a aprovação de medidas de ajuste fiscal.

Outra questão que impacta as finanças públicas decorre do princípio orçamentário da anualidade: os créditos orçamentários têm vigência restrita a um exercício financeiro específico. Portanto, os recursos não utilizados dentro desse período são "perdidos" pelo órgão, refletindo uma política de "use-o ou perca-o". Duas abordagens para contornar esse efeito, através do uso de *carry over*, são: a vinculação de receitas a fundos orçamentários, o que implica na criação de superávits financeiros; e a utilização de restos a pagar, sejam processados ou não processados. É relevante destacar que o montante total de restos a pagar do ente não é deduzido dos totais de créditos orçamentários do exercício subsequente. Portanto, não há garantia de que haverá recursos financeiros disponíveis para quitar, simultaneamente, as despesas inscritas em restos a pagar e aquelas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício corrente, especialmente quando se trata de restos a pagar não processados (RPNP).



A ampla adoção de Restos a Pagar não é considerada uma boa prática fiscal, sendo muitas vezes vista como uma abordagem pouco transparente na gestão financeira, ou até mesmo como uma forma de contabilidade criativa. (Aquino, 2017). Por outro lado, alguns estudos sugerem que uma regulamentação eficaz do *carry over* permite que os entes públicos gerenciem suas finanças de maneira mais transparente e saudável do que uma proibição simples dessa ferramenta (Aquino, 2017), uma vez que o cancelamento dos direitos ao uso de recursos não utilizados até o término do exercício, conhecido como a expressão "*use it or lose it*" (use-o ou perca-o), resulta em um uso ineficiente dos recursos (Alves, 2011). Esse fenômeno incentiva abordagens que visam estender os prazos para utilização dos recursos além do exercício (Aquino, 2017).

Ao longo da década de 2010, os Restos a Pagar têm sido empregados como uma ferramenta de ajuste fiscal na margem². Com o aumento do descompasso entre receitas e despesas, diversas obrigações são registradas como despesas a pagar. No caso do Rio de Janeiro, com o estoque de Restos a Pagar Processados (RPP) aumentando de R\$ 6 bilhões em 2015 para R\$ 18,4 bilhões em 2018. No entanto, vale ressaltar que o Estado não adota amplamente a prática de utilizar os Restos a Pagar não Processados (RPNP), ao contrário do que tem ocorrido no Governo Federal e em outros entes subnacionais.

No caso do Rio de Janeiro, os restos a pagar são considerados em segunda fila para o pagamento de despesas, ou seja, o RPP não concorre com os pagamentos das despesas do exercício. Este ponto merece atenção, pois não há consenso na literatura quanto à devida interpretação da Lei de Licitações. Essa norma prevê que o pagamento das despesas deve observar a ordem cronológica de liquidação (entrega de bens e prestação de serviços à Administração). Isso significa que o serviço que foi prestado primeiro deve ser pago primeiro. Ocorre que o estado do Rio de Janeiro considera que essa fila de pagamento somente deve ser observada dentro de um exercício financeiro. Isso implica que um serviço prestado em janeiro de determinado ano pode ser pago antes da despesa de dezembro do ano seguinte. Ou seja, cada exercício financeiro possui sua fila de pagamento, independentes entre si. De outra forma, o estoque de RPP existente no auge da última crise fiscal teria paralisado o funcionamento da

² O direito financeiro público prevê que as despesas inscritas em Restos a Pagar são aqueles que puderam passar por todos os estágios da despesa pública. Porém, no caso de entes públicos com dificuldades fiscais, são inscritos em restos a pagas as despesas para as quais não há disponibilidade financeira para pagamento tempestivo.



máquina estatal, uma vez que os prestadores de serviços ao Estado logo perceberiam que não teriam prazo para receber pelos serviços prestados, considerado que o Tesouro estadual teria que pagar R\$ 18,4 bilhões em débitos atrasados antes de pagar as despesas do exercício de 2019, por exemplo.

O último ora analisado na saúde financeira dos Estados é a rigidez orçamentária, particularmente no que se refere às despesas com pessoal, que prejudica a habilidade dos governos estaduais em gerenciar seus orçamentos (Barbosa, 2019). Não há uma única causa para a crise fiscal dos estados, incluindo casos específicos como o do Rio de Janeiro, mas é certo que a rigidez orçamentária presente no arcabouço fiscal brasileiro impede que os governos adotem medidas fiscais eficazes para conter o gasto público e restabelecer a normalidade financeira do ente que administram, mesmo com amplo apoio do poder legislativo local.

Antes da emergência da crise fiscal de 2017, o Tesouro Estadual passava por um processo de centralização financeira, em respeito ao princípio orçamentário da unidade de tesouraria. Este movimento seria capaz de mitigar a rigidez orçamentária, eliminando os caixas descentralizados do Estado, concentrando os recursos em uma única administração. Ocorre que com a crise fiscal e a ocorrência de arrestos judiciais, que retiravam forçosamente disponibilidades financeiras do Tesouro, esse movimento de descentralização foi descontinuado, e os diversos órgãos da administração voltaram a ter autonomia financeira. Posteriormente, mesmo uma parcela dos recursos do Tesouro teve sua administração transferida para outras pastas do Estado, como os recursos dos índices constitucionais da saúde e educação.

Ademais, outra prática particular do Rio de Janeiro é a grande vinculação de recursos à fundos e entidades da administração. Como regra geral, o órgão que arrecada o recurso é o dono sua destinação, não sendo possível sua utilização em outras áreas do Governo. Isso faz com que, não raro, um órgão possua superávit financeiro e orçamentário que, porém, não pode ser utilizado para cobertura de déficits em outro setor.

Apesar da responsabilidade fiscal estabelecida pela LRF, o arcabouço fiscal do País não foi capaz de conferir estabilidade às finanças de entes nacionais em condições fiscais extremas. Ao revés, a LRF foi pensada para impedir ou evitar que as finanças públicas entrem em descontrole, porém, não foi pensada para reestabelecer a normalidade das finanças de entes em aguda crise financeira.



Para restabelecer a normalidade fiscal dos estados em crise, foi instituído o RRF, conforme Lei Complementar nº 159, de 2017. Vale destacar os princípios que regem o RRF, conforme previsto na Lei: orienta-se pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional, da transparência das contas públicas, da confiança nas demonstrações financeiras, da celeridade das decisões e da solidariedade entre os Poderes e os órgãos da administração pública (Brasil, 2021). Além disso, o RRF envolve a ação planejada, coordenada e transparente 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 (Brasil, 2021).

As principais características do RRF são: suspensão temporária e gradual da obrigação do Estado de custear o serviço da dívida, que é assumido pelo Governo Federal; implementação de medidas emergenciais e estruturantes das finanças públicas, e as obrigações de não fazer, designadas de vedações do RRF. Essas vedações impedem o Estado de aumentar a despesa com a folha de pessoal, tomar operações de crédito e conceder benefícios fiscais não aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária³ (CONFAZ), dentre outras. Ademais, o PRF dos estados deve conter alguns elementos obrigatórios: Leis estaduais exigidas para ingresso no RRF; diagnóstico recente das finanças públicas estaduais, e conjunto de medidas fiscais de ajuste que o ente se compromete a adotar. O primeiro PRF do RJ foi homologado pelo Presidente da República em setembro de 2017.

3. HISTÓRICO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NACIONAIS

No início da década de 2010, foi observado um forte ciclo de crescimento econômico, durante o qual diversos governos aumentaram os investimentos estatais em vários setores da economia. Por exemplo, o estado de São Paulo, diante do aumento da receita nesse período, optou por aumentar os investimentos com recursos próprios. Já o Rio de Janeiro, por outro lado, escolheu financiar seus investimentos por meio de operações de crédito, mesmo padrão observado em Minas Gerais (Barbosa, 2019). Além disso, conforme o PRF/RJ (RJ

³ Cabe ao CONFAZ promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS.



2017), o aumento das despesas com pessoal concedido pelo Rio de Janeiro foi bastante considerável. Essa tendência de aumento da folha de pessoal também pode ser observada em outros entes da Federação.

Governadores e demais atores a estatais reclamavam frequentemente das taxas de juros cobradas das dívidas dos Estados junto ao governo federal. Durante diversos anos, era mais barato para os Estados captar recursos no exterior, portanto em dólar, do que captar recursos no País. Então, foi alterada a regra de composição de juros e encargos da dívida dos Estados⁴, deixando de incidir sobre ela o IGP-DI + 6% ao ano, passando a incidir o IPCA, com a regra conhecida como IPCA + 4%, ou a Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - Selic, o que fosse menor (Caldeira, 2016). Novos resgates da União aos estados⁵ resultaram em uma redução de quase R\$ 2 bilhões nos gastos com despesas de juros e encargos sociais, conforme apontado por Barbosa (2019). Esse auxílio foi amplo, beneficiando também o estado do Rio de Janeiro. Além disso, na ocasião houve um aporte de recursos no valor de R\$ 2,9 bilhões no Estado para os preparativos das Olimpíadas do Rio de 2016.

Em 2014, período em que as finanças públicas, tanto federais quanto estaduais, já começavam a demonstrar sinais de piora, a dívida consolidada dos estados atingiu a marca de R\$ 553 bilhões. Já no exercício de 2022, a dívida consolidada bruta dos estados chegou a R\$ 1.032 bilhões, conforme informações do Tesouro Transparente (Brasil, 2023). Apesar do aumento substancial do estoque da dívida, analisando diversos estudos que tratam da sustentabilidade da dívida dos Estados, Caldeira (2016) concluiu que não há consenso acadêmico sobre a sustentabilidade da dívida dos Estados nacionais, sendo necessária a consideração de diversos fatores na indicação da saúde fiscal de cada ente subnacional⁶.

Embora o Rio de Janeiro tenha registrado o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do país em 2019⁷, paradoxalmente, apresentou apenas a 17ª Receita Corrente

⁴ Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.

⁵ Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

⁶ Vale lembrar que o estoque de Restos a Pagar entra diretamente para o Estoque da Dívida Consolidada, embora afete a dívida consolidada líquida por meio da disponibilidade líquida de caixa.

⁷ Segundo o IBGE, o PIB per capita do Rio de Janeiro em 2019 foi de R\$ 45.174,08, contra R\$ 51.140,82 de São Paulo, o segundo colocado do ranking.



Líquida (RCL) entre os estados, conforme destacado por Sobral (2022). Essa discrepância na posição relativa entre o PIB per capita e a RCL também é observada em outros estados em situação fiscal delicada, como Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais. Ademais, Barbosa (2019) indica que no caso de MG, as receitas tributárias cresceram mesmo no período da última crise. Ao contrário, o PRF/RJ (Rio de Janeiro, 2017) indica que as receitas estaduais sofreram forte queda, em especial a arrecadação de Royalties e Participações Especiais, destinadas ao custeio do déficit previdenciário do Estado.

Quanto ao crescimento das despesas de pessoal, Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ) apresentaram comportamentos semelhantes na década de 2010. Em 2015, o aumento dos gastos com despesas correntes foi impulsionado pelos custos com pessoal e encargos sociais. Esse crescimento é explicado por duas razões: a primeira está relacionada ao próprio aumento vegetativo da folha salarial; a segunda diz respeito aos reajustes progressivos de salários e vencimentos de diversas carreiras, aprovados entre 2011 e 2014 durante a gestão do governador Antônio Anastasia (Barbosa, 2019)⁸, em MG, bem como pelo Governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Peção. Posteriormente, a LRF foi modificada para evitar que esse tipo de aumento salarial parcelado em diversos exercício fosse concedido.

4. O PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO RJ – 2017 A 2021

No desenho do inicial da LCF nº159 os estados poderiam ficar até trinta e seis meses sem realizar pagamentos do serviço da dívida, o que implicava em grande alívio financeiro para os estados candidatos a ingresso no RRF, com elevado grau de endividamento. O efeito principal desse desenho jurídico e financeiro do Regime é a extensão e a melhoria na programação de pagamentos da dívida. Paradoxalmente, a dívida pública tem aumentado ao longo de um regime que foi concebido para reduzi-la, mesmo diante de esforços significativos para cortar despesas, como destacado por Sobral (2022).

Desta forma, por mais paradoxal que possa parecer, embora o Rio de Janeiro tenha promovido considerável ajuste fiscal, em vez de reduzir a dívida pública, observou-se seu

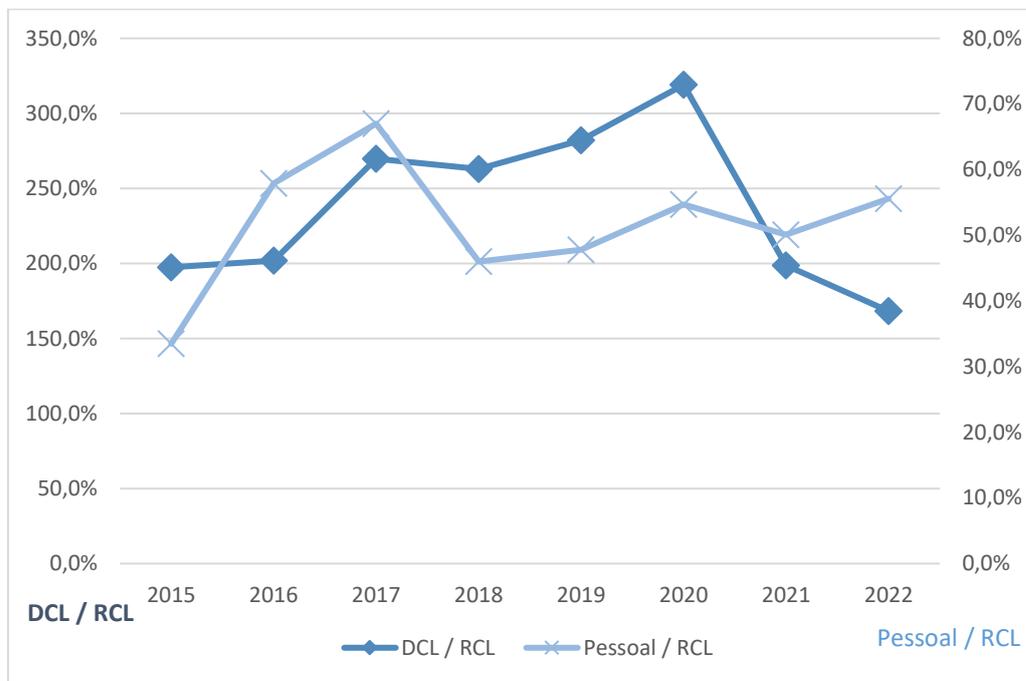
⁸ O mesmo aconteceu com o RJ, que concedeu aumento às carreiras policiais com parcelamento entre 2015 e 2019.



considerável aumento durante o RRF. Uma das principais razões para o fracasso do ajuste fiscal previsto no RRF reside na forma como o serviço da dívida foi regrado na Lei (Sobral, 2022). Como a lei previa a suspensão do serviço da dívida pelo Estado durante 3 anos, o estoque da dívida estadual passou de R\$ 108 bilhões em 2016 para R\$ 190 bilhões ao final de 2020 (Brasil, 2021), quando o indicador de dívida contra a RCL ficou em 319%, sendo o limite máximo previsto na LRF de 200%.

Gráfico 1 – Indicadores da Dívida Consolidada Líquida e Despesa Consolidada de Pessoal

em relação à RCL, conforme Relatório de Gestão Fiscal do Estado⁹



Fonte: RGF do Estado. <https://portal.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/relatorios-fiscais/>.

O Gráfico 1 demonstra como os indicadores da despesa de pessoal e da dívida consolidada estadual foram alterados ao longo do tempo. O ano de 2015 serve como indicativo da situação fiscal no momento anterior à crise, enquanto os dados de 2017 representam o auge

⁹ O aumento da despesa de pessoal em 2022 deu-se com a implementação da Revisão Geral Anual do salário dos servidores do Estado. A recomposição inflacionária é uma das exceções às vedações do RRF, pois encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988.



da crise fiscal. A figura mostra que a dívida do estado aumentou de maneira consistente durante a vigência do primeiro regime, enquanto a queda abrupta observada em 2021 deu-se com o recálculo dos passivos no âmbito das negociações do segundo RRF.

O primeiro PRF/RJ era composto por medidas legais ou condicionantes, vinte e uma medidas adicionais propostas pelo Estado, e três medidas relacionadas a operações de crédito e ao serviço da dívida estadual (Brasil, 2021). No PRF elaborado pelo Governo do Estado, o impacto fiscal esperado do conjunto de todas as medidas era R\$ 94,4 bilhões para o período de seis anos do RRF. Embora o RJ tenha incorrido em descumprimentos de vedações em diversos momentos ao longo do primeiro RRF, o CSRRF concluiu que o Estado adotou medidas para compensar seu impacto fiscal negativo em todos os casos (Brasil, 2021). Conforme descrito no Relatório de Encerramento do RRF/RJ, o encerramento do primeiro RRF/RJ deu-se principalmente por divergências jurídicas entre o Governo Federal e do Estado, e não com questões envolvendo as finanças estaduais.

Ademais, as operações de crédito previstas no 1º PRF/RJ não foram realizadas durante sua vigência, o que fez com que as receitas de capital também apresentassem déficit em relação aos valores previstos. Porém, vale lembrar que as receitas de operação de crédito possuem efeito fiscal nulo ou negativo, uma vez que aumentam o estoque e serviço da dívida. Desta forma, desconsiderando o déficit das receitas de capital, houve alinhamento entre as receitas previstas e realizadas no primeiro PRF, uma vez que o déficit das receitas tributárias foi compensado pelo superávit nas demais receitas, em especial nas transferências correntes, de Royalties do petróleo (Brasil, 2021).

No entanto, após três anos de sua implementação, observa-se a incapacidade do governo estadual em demonstrar sinais de superação da necessidade do Plano de Recuperação Fiscal (PRF), conforme indicado por Sobral (2022). O primeiro RRF/RJ não conseguiu restabelecer a normalidade fiscal e financeira do Estado. Isso levou à constatação de que a Lei Complementar Federal (LCF) nº 159/2017 não era eficaz na promoção da recuperação fiscal dos estados nacionais em aguda crise.

5. O NOVO PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO RJ



Com o fracasso do primeiro PRF/RJ e da incapacidade dos demais estados em crise de ingressar no RRF, o Governo Federal poderia adotar duas linhas de ação possíveis: endurecer ainda mais as regras dos gastos públicos estaduais ou reavaliar o papel dos estados na federação. A primeira medida, em vez de ajudar, poderia prejudicar o ente federativo. O segundo é um tema bastante delicado e requer coordenação política entre os entes federados (Barbosa, 2019). A perspectiva de adotar uma postura mais rigorosa por parte do Governo Federal não parecia ser uma opção viável. Conforme indicado no novo PRF/RJ (Rio de Janeiro, 2022), o Estado possui uma capacidade industrial subutilizada que precisa ser abordada, sendo uma fonte significativa das crises fiscais enfrentadas pelo RJ.

O segundo Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro de elaboração pelo Estado em fevereiro de 2022, e homologado pelo governo federal em junho, conforme Portal do Tesouro Nacional Transparente (Brasil, 2023.2). Segundo a redação vigente da LCF nº159, o PRF proposto pelos estados deve ser composto de cinco elementos: diagnóstico da situação fiscal; projeções financeiras; medidas de ajuste, apresentadas de forma detalhada; metas fiscais e compromissos do ente, e leis e normativos exigidos por lei e aprovados pelo legislativo do ente. Em comparação ao RRF anterior, a quantidade de medidas de ajuste previstas foi substancialmente menor, sendo discriminadas apenas cinco novas medidas de ajuste. Em parte, trata-se de efeito do primeiro RRF, onde diversas medidas já haviam sido implementadas, e agora compunham o Cenário Base. Compõe também o novo PRF rol de ressalvas às vedações previstas na LCF nº 159, art. 8º. Outro efeito que contribuiu à redução do número medidas foi a alteração do rol de descumprimentos de vedação da Lei do RRF, agora chamadas de inadimplências. Ao contrário da formatação do primeiro RRF, agora as medidas de ajuste que não fossem implantadas no prazo e extensão previstas seriam passaram a ser consideradas inadimplências por parte do Estado, o implica na aceleração da retomada dos pagamentos da dívida, o que tende a pressionar as finanças do ente ainda mais, e tende a encerrar o Regime precocemente.

Antes de adentrarmos em detalhes do segundo PRF/RJ, destacamos um ponto levantado pelo Estado em seu Plano:

A prioridade para o ajuste fiscal é um compromisso fundamental, embora isso não signifique necessariamente tomá-lo como um pressuposto nem um fim em si mesmo (Rio de Janeiro, 2022).



Desta forma, embora a recuperação fiscal do estado seja de suma importância, inclusive para a prestação de serviços à sociedade fluminense, as medidas de ajuste fiscal adotadas pelo Estado não podem ser de tal sorte paralisantes a ponto de impedir a prestação de serviços públicos. Outro exemplo de reflexo negativo das finanças na administração estadual, enquanto o Estado chegou a contar com mais de 230 mil servidores ativos em 2014, no período pré-crise, contava em agosto de 2023 com 179 mil servidores¹⁰, uma queda de 21%. No mesmo sentido, enquanto o Estado apresentava altas taxas de investimento no início da década, alcançando 16,6% da RCL em 2014, após a crise fiscal o valor investido caiu para 1,6% da RCL (Rio de Janeiro, 2022).

Analisando de outro ângulo, observa-se que a crise fiscal de última década fez com que o nível de desocupação do Estado se descolou do nível observado nacionalmente, alcançando o nível de 17,4% em 2020, contra 13,5% da média nacional (Rio de Janeiro, 2022). Apenas naquele ano, o Estado observou severa perda de emprego, com o saldo de menos 127 mil postos de trabalhos formais preenchidos. Diversos indicadores econômicos sinalizam no mesmo sentido.

As alterações realizadas na Lei do RRF promoveram duas alterações principais. A primeira foi a inclusão de novas hipóteses de descumprimentos de vedação, que passaram a ser denominadas inadimplências, como a não falta em prestar informações ao CSRRF e a deficiência em implantar medidas de ajuste nas condições pré acordadas. Houve também a alteração no regime de pagamento da dívida estadual: no regime anterior, o estado ficava três anos sem realizar pagamentos da dívida e retomava o pagamento nos três anos seguintes; enquanto no novo Regime o pagamento da dívida é retomado ao longo de nove anos, com aumento anual do pagamento da dívida. Porém, havendo inadimplência por parte do estado, a retomada do serviço da dívida se acelera, e o ente pode ser retirado do RRF.

Ainda é vedado para analisar o grau de eficácia do novo PRF nas finanças públicas do Rio de Janeiro, mas o governo estadual tem sinalizado ao governo federal a necessidade de novos ajustes no acordo, concedendo novo alívio ao Tesouro Estadual.

¹⁰ Cadernos de RH do Estado. Disponível em https://www.gesperj.rj.gov.br/caderno_rh.



6. COMPARATIVO ENTRE FLUXO DA DÍVIDA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS FINALÍSTICAS¹¹

Segundo o novo Plano de Recuperação Fiscal (RJ, 2022), o serviço da dívida do Estado deve passar de R\$ 3 bilhões em 2022 para R\$ 14,4 bilhões em 2030. Embora o aumento seja suave em comparação ao previsto no primeiro PRF, onde o serviço da dívida alcançaria R\$ 18,1 bilhões já em 2023, a prestação de serviços à sociedade pode ser seriamente impactada, como veremos a seguir.

Conforme exposto anteriormente, em períodos de ajuste fiscal, os investimentos tendem a sofrer forte contração de despesas, devido a rigidez do orçamento público brasileiro. Desta forma, a hipótese presente neste estudo é de que o aumento do serviço da dívida será custeado com a retração das políticas públicas do Estado, aqui entendidas como a despesas nos Grupos de Gasto L4- Atividades Finalísticas e L5 – Projetos. Na metodologia de planejamento do RJ, essas despesas são conhecidas como ações finalísticas.

A literatura sugere que, dado que a maior parte das despesas públicas não pode ser reduzida a critério dos gestores, os ajustes fiscais pelo lado da despesa geralmente resultam em cortes nos gastos com investimentos (Caldeira, 2016). Em uma perspectiva mais abrangente, este estudo analisa a capacidade do Estado do Rio de Janeiro em retomar o pagamento da dívida pública, conforme os regimes de pagamentos previstos no Plano de Recuperação Fiscal do Rio de Janeiro (PRF/RJ) de 2022, sem comprometer a prestação de serviços públicos à sociedade fluminense.

Para verificar se a adequação das projeções financeiras do novo PRF ao nível de gastos em ações finalísticas observado no triênio 2020 a 2022, calculou-se a média simples das despesas em ações de L4 e L5 para o período¹², a preço constantes de 2022, posteriormente aplicando-se o IPCA previsto para os exercícios de 2023 e seguintes¹³. Desta forma, as despesas

¹¹ Nas Lei Orçamentárias Anuais do Rio de Janeiro, as ações orçamentárias são divindades em seis categorias: Despesas de Pessoal, Despesas Obrigatórias, Serviços de Utilidade Pública, Manutenção Administrativa, Atividades Finalísticas e Projetos Finalísticos. Os dois últimos grupos compõem as políticas públicas finalísticas do Estado.

¹² Exceto despesas custeadas com recursos advindos da concessão da CEDAE (Fontes de Recursos 145 e 245).

¹³ Conforme relatório FOCUS/BACEN, disponível em <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>.



com o serviço da dívida constantes do novo PRF e as projeções com despesas finalísticas do exercício de 2023 foi considerado um ‘teto de gastos’, ou seja, representaria o limite máximo de dispêndios com essas despesas para o período do novo PRF, considerando a correção do IPCA. Nesse sentido, não foram consideradas as despesas com o custeio da máquina pública, como folha de pessoal, contratos de serviços essenciais e pagamento de concessionárias, uma vez que essas despesas são consideradas incomprimíveis. Portanto, partimos da hipótese de qualquer ajuste fiscal será realizada nas ações finalísticas de governo, que compõe uma pequena parcela da despesa do Estado, mas são passíveis de redução, a critério dos gestores governamentais.

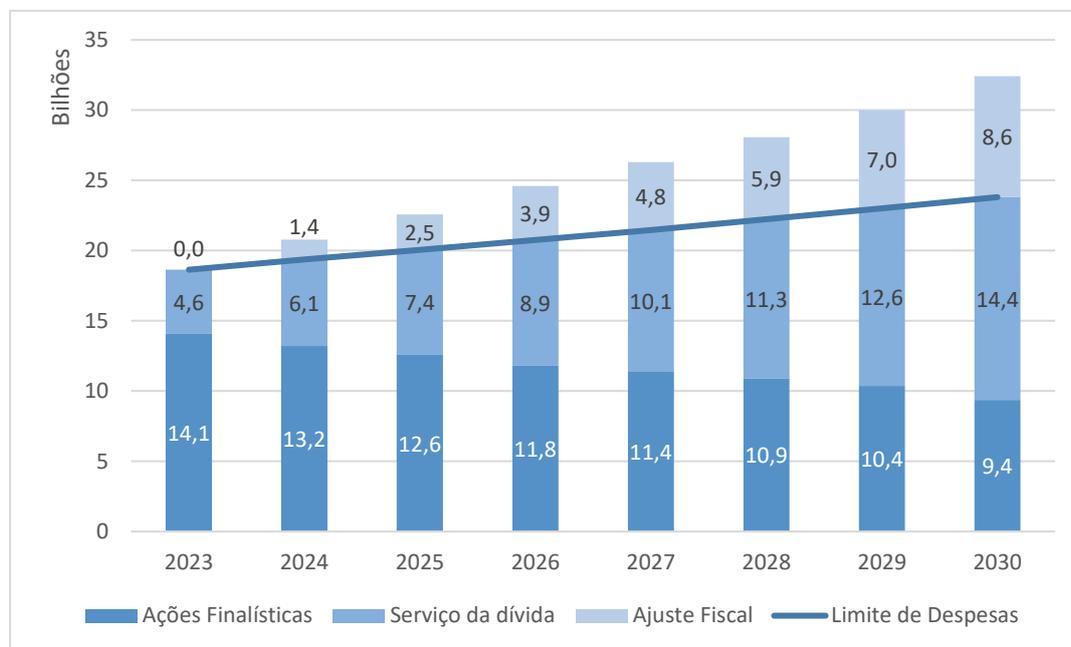
Esse ajuste fiscal necessário é mais rigoroso do que pode parecer em primeira análise. Ocorre que, mesmo considerando apenas as despesas finalísticas do Estado, esse grupo de despesas conta também com forte rigidez orçamentária. Despesas finalísticas que compõe o índice da Educação e Saúde, repasses aos demais poderes do Estado, as vinculadas a fundos, e outras, também são incomprimíveis. Desta forma, mesmo o ajuste estimado para 2024, de R\$ 1,4 bilhão, pode ter impacto severo na prestação de serviços de diversos órgãos do Estado, eventualmente inviabilizando seu funcionamento em alguns casos. Segundo as projeções acima, em 2030 cerca de metade das ações finalísticas do Estado poderão estar paralisadas.

O Gráfico 2 a seguir ilustra essa estimativa. À medida que o serviço da dívida aumenta, o ajuste fiscal é realizado nas despesas finalísticas do Estado. Nesse cenário, as despesas com ações prestadas à sociedade são reduzidas em quase 50% ao final do novo PRF.



Gráfico 2 – Serviço da Dívida, Despesas Finalísticas e Ajuste Fiscal estimados até

2030



Fonte: Serviço da Dívida: novo PRF. Demais: elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RJ e Previsão do IPCA BACEN/Focus.

Para ilustrar o impacto dessa contenção de despesa, a Tabela 1 exhibe a despesa liquidada em ações finalísticas do Estado para o exercício de 2023, sem considerar as despesas nas áreas de saúde e educação, bem como as despesas custeadas com recursos oriundos da concessão da CEDAE. Essas despesas abarcam importantes programas de governo, como a operação do Bilhete Único estadual e a Reparação de Acidentes e Catástrofes. Igualmente, existem ações que não podem ser descontinuadas, por motivos jurídicos ou práticos, como o fornecimento de alimentação à população carcerária estadual ou o fomento à pesquisa da FAPERJ- um índice constitucional do Rio de Janeiro. Como poderemos ver, embora se considere que as despesas nesses setores da atuação estatal podem ser reduzidas ou extintas, uma análise mais detalhada dos programas demonstra que a contração das despesas públicas não pode ser realizada com facilidade.



Tabela 1 – Despesa com as dez maiores ações de governo executadas em 2023, por função, em milhões de reais.

Ação de Finalística de Governo	Função Governamental	Despesa Liquidada em 2023
Modelagem e Operacionalização do Bilhete Único	Transporte	R\$ 742
Gestão de Risco e Reparação de Acidentes e Catástrofes	Gestão Ambiental	R\$ 405
Fornecimento de Alimentação aos Custodiados	Segurança Pública	R\$ 180
Atendimento do Serviço de Registro de Veículos	Segurança Pública	R\$ 161
Desenvolvimento de Estudos e Pesquisas através da FAPERJ	Ciência e Tecnologia	R\$ 150
Saneamento Ambiental nos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara	Saneamento	R\$ 120
Operacionalização do CEJUR	Essencial à Justiça	R\$ 119
Operacionalização de Unidade da Defesa Civil Estadual/CBMERJ	Segurança Pública	R\$ 118
Ampliação da Frota do CBMERJ	Segurança Pública	R\$ 113
Fortalecimento da Gestão Participativa e Instrumentos de Gestão das Águas	Gestão Ambiental	R\$ 109
Melhoria no Sistema de Transporte - PET 2	Transporte	R\$ 107
Demais ações finalísticas		R\$ 3.172
Total Geral		R\$ 5.495

Fonte: Portal da Transparência do Estado. <https://tfe.fazenda.rj.gov.br/tfe/web/despesalivre>

Por fim, vale lembrar que, conforme exposto anteriormente, uma parcela dos recursos públicos é vinculada, o que significa que a não realização da despesa não implica que o recurso esteja disponível para pagamento do serviço da dívida. Seria o caso das ações orçamentárias de Ampliação da Fora do Corpo de Bombeiros do RJ ou do Fortalecimento da Gestão de Águas, por se tratar de Fontes de Recurso vinculadas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito do êxito normativo da LRF e do Programa de Reestruturação (PAF), as crises financeiras nos estados ressurgiram na década de 2010, evidenciando a urgência de estratégias mais abrangentes para restabelecer o equilíbrio do Pacto Federativo Nacional, que sejam capazes de conciliar a imprescindível atuação dos Estados com sua capacidade fiscal.

Na literatura, são profusos os fatores apontados como desencadeadores dessas crises fiscais, destacando-se os ciclos políticos, a administração de Restos a Pagar e a rigidez



orçamentárias. Este artigo propôs uma análise sobre como esses fatores são normatizados no contexto do direito financeiro público e em que medida estão relacionados com a última crise fiscal.

Ao longo do estudo analisou-se a situação da crise fiscal enfrentada por estados como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e, especificamente, o Rio de Janeiro. Esses estados apresentaram um agravamento considerável em seus indicadores fiscais, resultando em atrasos nos pagamentos de salários e fornecedores, impactando adversamente a prestação de serviços públicos.

Faz-se necessário o regramento do regime de restos a pagar, utilizado por estados em momentos de crise fiscal. Porém, a regulamentação precisa ser realizada com cautela, uma vez que a política de RP é um dos poucos recursos que os tesouros estaduais possuem para gestão das finanças em momentos de crise. Afastada a possibilidade de inscrição de RP como tem ocorrido, os gestores podem ser forçados a adotar medidas ainda piores para a saúde fiscal no longo prazo.

O primeiro PRF do Rio de Janeiro não logrou êxito em restaurar a normalidade fiscal, embora tenha proporcionado um alívio financeiro necessário ao Tesouro Estadual, pelo menos a curto prazo. No entanto, devido ao arcabouço estabelecido na redação original da Lei Complementar Federal (LCF) nº 159/2017, a Dívida Consolidada do Estado registrou um aumento considerável durante a vigência do RRF, passando de R\$ 108 bilhões em 2016 para R\$ 190 bilhões ao final de 2020, mesmo diante do vigoroso ajuste fiscal implementado pelo Estado.

O novo PRF desenvolvido pelo Rio de Janeiro no biênio 2021/2022, reitera a importância do ajuste fiscal, enfatizando a necessidade de equilibrar as medidas sem comprometer os serviços públicos e o crescimento econômico estadual. A título de contribuição à discussão, este artigo efetuou uma análise comparativa entre o serviço da dívida projetado para a década de 2020, conforme delineado no planejamento fiscal apresentado pelo Estado, e sua capacidade de financiamento das políticas públicas nos níveis atuais.

Ao final, ficou evidente que o Estado será compelido a implementar um substancial redução nos recursos destinados às suas políticas públicas, o que pode acarretar problemas sociais e econômicos na sociedade fluminense. Conforme explicitado no novo Regime de



Recuperação Fiscal, este não deve ser encarado como um objeto em si, mas sim como um instrumento para alcançar o desenvolvimento social sustentado.

Fator agravante da situação fiscal do estado é a indicação da necessidade de revisão do acordo com o Governo Federal, conforme já sinalizado pelo Governador do Estado, Cláudio Castro. Assim sendo, o Congresso Nacional deverá em breve ser convocado para reavaliar novamente o Regime de Recuperação Fiscal, ou até mesmo o Pacto Federativo, assunto indicado para novos estudos e pesquisas.



8. REFERÊNCIAS

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 580-595, 2017.

BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas et al. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. **Nova economia**, v. 29, p. 487-513, 2019.

Brasil (2021) Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal CSRRF. Relatório de Encerramento do RRF/RJ. <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-fiscal/regime-de-recuperacao-fiscal/>. Acesso em setembro de 2023.

Brasil (2023) Tesouro Nacional Transparente. <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em novembro de 2023

Brasil (2023.2) Tesouro Nacional Transparente. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>. Acesso em novembro de 2023

CALDEIRA, Alessandro Aurélio et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 285-306, 2016.

DAMACENO, Leandro Galheigo. Crise e Gestão Das Finanças Públicas Estaduais: A implementação do Novo Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 181-212, 2022.

Rio de Janeiro (2017). Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-fiscal/regime-de-recuperacao-fiscal/>.

Rio de Janeiro (2022). Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-fiscal/regime-de-recuperacao-fiscal/>.

Sobral, Bruno Leonardo Barth; Freire, Bruno Cabral Muniz; Paiva, Maria Clara Vieira. Rio de Janeiro e os limites do regime de recuperação fiscal: riscos de reafirmação de um padrão de



vulnerabilidade econômica. **Economia do Estado do Rio de Janeiro: Crise, desafios e perspectiva**. Atena Editora, p. 34-57, 2022.

VASCONCELOS, Rafael Divino de; FERREIRA JÚNIOR, Sílvio; NOGUEIRA JUNIOR, Reginaldo Pinto. A dinâmica da execução orçamentária federal do Brasil sob a ótica dos ciclos políticos eleitorais, 1985-2010. **Economia aplicada**, v. 17, p. 325-354, 2013.