



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

PEDRO BASTOS CARNEIRO DA CUNHA

**Uma Análise da Rigidez Orçamentária Através das Instituições Fiscais -
O Caso do Estado do Rio de Janeiro**

RIO DE JANEIRO

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

C972a Cunha, Pedro Bastos Carneiro da.

Uma análise da rigidez orçamentária através das instituições fiscais:
o caso do Estado do Rio de Janeiro / Pedro Bastos Carneiro da Cunha. – 2023.
110 f. ; 31 cm.

Orientadora: Renata Lèbre La Rovere.

Coorientadora: Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento, 2023.

Bibliografia: f. 98 – 102.

1. Orçamento público. 2. Dotação orçamentária. 3. Receita. I. La Rovere, Renata

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Priscila Gonçalves Soares CRB 7 – 7061

Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

PEDRO BASTOS CARNEIRO DA CUNHA

**Uma Análise da Rigidez Orçamentária Através das Instituições Fiscais - O Caso do
Estado do Rio de Janeiro**

**Dissertação de Mestrado a ser apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia,
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.**

Orientadora: Renata Lèbre La Rovere

Coorientadora: Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth

Rio de Janeiro

2023

PEDRO BASTOS CARNEIRO DA CUNHA

**Uma Análise da Rigidez Orçamentária Através das Instituições Fiscais - O Caso do
Estado do Rio de Janeiro**

**Dissertação de Mestrado a ser apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia,
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.**

Aprovado em 14 de julho de 2023

Prof. ^a Dr. ^a Renata Lèbre La Rovere, IE/UFRJ (Orientadora)

Prof. ^a Dr. ^a Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, TCE-RJ (Coorientador)

Prof. ^a Dr. ^a Ana Carolina da Cruz Lima; IE/UFRJ (Membro Interno)

Prof. ^a Dr. ^a Sol Garson Braule Pinto (Membro Externo)

RESUMO

O estudo tem por objetivo verificar os possíveis efeitos da rigidez orçamentária, mais especificamente das vinculações de receitas e das despesas obrigatórias, em um contexto de crise das finanças públicas estaduais. Trata-se de um estudo inserido na temática da sustentabilidade das contas públicas, diante do arcabouço institucional fiscal. Uma revisão bibliográfica, apresentada ao longo deste estudo, aponta a rigidez orçamentária como uma das principais causas do desequilíbrio fiscal nos estados brasileiros. Assim, questiona-se se as vinculações de receitas e criação de despesas obrigatórias, em momentos de crescimento econômico, ou em momentos em que surgem receitas não recorrentes, podem prejudicar a gestão do orçamento em período de crise fiscal que venha a surgir posteriormente. Diante deste questionamento, procedeu-se com a análise, amparada pelo referencial bibliográfico, das contas do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), demonstrando a sua trajetória fiscal e os incentivos institucionais gerados. Em particular, o estudo adentrou na análise do perfil das receitas e despesas a fim de verificar se a insustentabilidade fiscal do ERJ se justificaria, entre outras razões, por instituições fiscais que prejudicam as finanças no longo prazo, as quais não consideraram as consequências que as vinculações de receitas e a criação de despesas obrigatórias poderiam acarretar sobre a gestão fiscal, em um cenário de crise.

Palavras-chave: Instituições Fiscais; Sustentabilidade Fiscal; Federalismo Fiscal; Rigidez Orçamentária; Restrição Orçamentária; Vinculação de Receitas; Despesas Obrigatórias.

ABSTRACT

This study aims to verify the impact of budgetary rigidity, more specifically revenue linkages and mandatory expenditures, in a context of crisis of the state public finance. This is a study inserted in the theme of sustainability of public accounts, in view of the fiscal institutional framework. A bibliographic revision, presented throughout this study, points to budgetary rigidity as one of the main causes of fiscal imbalance in Brazilian states. Thus, it is questioned whether the earmarking of revenues and the creation of mandatory expenses, in times of economic growth, or in times when non-recurring revenues arise, can jeopardize budget management in a period of fiscal crisis that may arise later. Faced with this question, and supported by the bibliographical references, an analysis of the state of Rio de Janeiro (ERJ) accounts was carried out, demonstrating its fiscal trajectory and the institutional incentives that were generated. The study focused on the profile of revenues and expenses in order to verify whether fiscal unsustainability of ERJ would be justified, among other reasons, by fiscal institutions that harm finances in the long term, because they did not consider the consequences that revenue earmarking and the creation of mandatory expenses could have on fiscal management, in a crisis scenario.

Keywords: Fiscal Institutions; Fiscal Sustainability; Fiscal Federalism; Budget Rigidity; Budget Constraint; Linking Recipes; Mandatory Expenses.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Receita (em bilhões de reais, a valores constantes)	52
Gráfico 2 - Composição Percentual da Receita Corrente (Tributária, <i>Royalties</i> e Outras Receitas Correntes) (em %)	56
Gráfico 3 - Evolução das Receitas de <i>Royalties</i> e das Participações Especiais (em bilhões de reais, a valores constantes)	57
Gráfico 4 - Evolução do ICMS somado ao Adicional do ICMS e dos Demais Tributos (em bilhões de reais, a valores constantes)	59
Gráfico 5 - Evolução de Outras Receitas Correntes (em bilhões de reais, a valores constantes)	61
Gráfico 6 - Evolução de Outras Receitas Correntes, excluídas as Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)	61
Gráfico 7 - Evolução da Receita Corrente Líquida Total e da Receita Corrente Líquida, excluídas as Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)	65
Gráfico 8 - Evolução das Receitas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)	66
Gráfico 9 - Participação Percentual de Despesas Correntes e Despesas de Capital na Despesa Total (em %)	67
Gráfico 10 - Despesas Correntes e Receita Corrente Líquida (em bilhões de reais, a valores constantes)	68
Gráfico 11 - Evolução da Despesa de Pessoal (em bilhões de reais, a valores constantes)	69
Gráfico 12 - Evolução Percentual da relação Despesas de Pessoal e Receita Corrente Líquida (em %)	71
Gráfico 13 - Evolução do Custeio Obrigatório, Encargos Gerais e Demais Despesas Correntes (em bilhões de reais, a valores constantes)	72
Gráfico 14 - Evolução da Composição dos Encargos Gerais do Estado (em bilhões de reais, a valores constantes)	73
Gráfico 15 - Evolução do Custeio Obrigatório (em bilhões de reais, a valores constantes)	75
Gráfico 16 - Evolução das Despesas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)	77
Gráfico 17 - Evolução dos Recursos utilizados em Investimentos (em bilhões de reais, a valores constantes)	78
Gráfico 18 - Evolução do Resultado Orçamentário (em bilhões de reais, a valores constantes)	79
Gráfico 19 - Estoque de Restos a Pagar (em bilhões de reais, a valores constantes)	80

Gráfico 20 - Evolução do Resultado Primário (em bilhões de reais, a valores constantes)	81
Gráfico 21 - Evolução da Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida (em bilhões de reais, a valores nominais)	82
Gráfico 22 - Evolução das Despesas Obrigatórias e da Receita Corrente Líquida somada às Receitas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)	84
Gráfico 23 - Evolução da Relação entre Despesas Obrigatórias e Receita Corrente Líquida somada a Receitas de Capital (em %)	85
Gráfico 24 - Evolução das Despesas Correntes Obrigatórias, da Receita Corrente Líquida, do ICMS e da Receita Corrente Líquida, excluídas Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)	86
Gráfico 25 - Evolução da relação entre Despesas Correntes Obrigatórias e Receita Corrente Líquida (em %)	87
Gráfico 26 - Evolução das Despesas Correntes Obrigatórias - Pessoal e Demais (em bilhões de reais, a valores constantes)	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores Analisados no Estudo de Caso	49
Tabela 2 - Definição das Despesas Obrigatórias para Fins do Estudo de Caso	49
Tabela 3 - Relação e Participação das Receitas Não Recorrentes, 2000-2019	52

LISTA DE SIGLAS

ACO	Ação Civil Ordinária
BANERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CFT	Certificados Financeiros do Tesouro
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DC	Dívida Consolidada
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DCO	Despesas Correntes Obrigatórias
DO	Despesas Obrigatórias

DRU	Desvinculação de Receitas da União
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FAF	Fundo de Administração Fazendária
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FECAM	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano
FECP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social
FFPG	Federalismo Fiscal de Primeira Geração
FFSG	Federalismo Fiscal de Segunda Geração
FISED	Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MDF	Manual dos Demonstrativos Fiscais
NEI	Nova Economia Institucional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal

REPETRO	Regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
ROF	Restrições Orçamentárias Fracas
ROR	Restrições Orçamentárias Rígidas
RP	Restos à Pagar
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SEFAZ-RJ	Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro
SIAFE	Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas dos Estados

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1.	Instituições e Regras Fiscais	13
2.2.	Teorias do Federalismo Fiscal	20
2.3.	Restrições Orçamentárias.....	23
2.4.	Evolução do Federalismo Fiscal no Brasil.....	26
2.5.	Rigidez Orçamentária no Brasil	30
3.	SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS.....	35
3.1.	Desequilíbrio Fiscal dos Estados Brasileiros	35
3.2.	Finanças do Estado do Rio de Janeiro.....	40
4.	METODOLOGIA DE PESQUISA.....	48
4.1.	Metodologia do Estudo de Caso	49
5.	ESTUDO DE CASO	54
5.1.	Receitas Arrecadadas	54
5.2.	Despesas Executadas.....	69
5.3.	Resultados Fiscais e Endividamento.....	80
5.4.	Rigidez Orçamentária.....	85
5.5.	Considerações Finais.....	90
6.	CONCLUSÕES	92
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98
8.	APÊNDICE I – Tabulação das Receitas e Despesas (a valores de 2019).....	103
9.	APÊNDICE II – Classificação das Receitas e Despesas na Tabulação.....	107
10.	ANEXO I – Consulta à Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro.....	109

1. INTRODUÇÃO

O estudo tem como objetivo principal verificar possíveis efeitos da rigidez orçamentária¹, mais especificamente das vinculações de receitas e das despesas obrigatórias, na gestão fiscal do Estado do Rio de Janeiro - ERJ em um contexto de crise. Trata-se, portanto, de um estudo inserido na temática da sustentabilidade das contas públicas, diante do arcabouço institucional fiscal.

Conforme será apresentado ao longo deste trabalho, diferentes estudos apontam a rigidez orçamentária como uma das principais causas do desequilíbrio fiscal nos estados brasileiros (MENDES, 2008 e 2020; SALTO; ALMEIDA, 2016; BASSI, 2019; STN, 2018; GIACOMONI, 2011; REZENDE, 2009). Dentre as análises, Salto e Almeida (2016, p. 23) afirmam que “o orçamento público é um dos causadores do nosso atraso”, seja pela barganha entre poderes e entes públicos, pela falta de prioridade na alocação de recursos e pela falta de eficácia dos instrumentos orçamentários.

Diante de uma preocupação com o orçamento público e em razão das dificuldades na manutenção do equilíbrio fiscal por diferentes estados brasileiros², considera-se de suma importância analisar os efeitos das vinculações de diversas receitas, as quais acabam por gerar despesas irreduzíveis e obrigatórias, e como estas afetam a gestão das finanças públicas num contexto de forte limitação financeira, prejudicando a alocação dos recursos. Desta forma, julga-se importante identificar os principais entraves para que haja eficiência da gestão dos recursos públicos no longo prazo, garantindo que estejam disponíveis e sejam suficientes, permitindo que o gestor público seja capaz de otimizar a alocação destes recursos dentre as políticas públicas, objetivando atender necessidades da população, inclusive em momentos de crise, sem que haja elevação do endividamento público ou prejudicando de outras formas a sustentabilidade fiscal. Portanto, questiona-se se as vinculações de receitas e a criação de despesas obrigatórias, em momentos de crescimento econômico, ou em momentos em que surgem receitas não recorrentes, podem prejudicar a gestão do orçamento em período de crise fiscal que venha a surgir posteriormente.

Diante deste questionamento, propõe-se a análise de um caso prático que demonstre as dificuldades impostas ao gestor público em função do grau de receitas vinculadas e despesas

¹ Segundo Giacomoni (2011, p.1) a rigidez orçamentária “pode ser explicada pelo excesso de vinculações entre receitas e despesas e pelo grande volume de gastos de execução obrigatória”.

² Segundo Mendes (2020) os estados do RJ, MG, RS e GO sofrem tanto de dívida alta como de precária situação de liquidez; enquanto SP, AL e SC possuem dívida elevada com fluxo de caixa controlado; e RN, TO, DF, RR, MT, PE, RO, MA, BA, SE, MS, PA, AM não possuem dívida elevada, mas sofrem de estrangulamento de caixa.

obrigatórias na atuação fiscal e como as instituições e legislação afetam este problema. Opta-se, portanto, por uma análise das contas do ERJ, que passa por uma grave crise fiscal, desde meados da década passada, com a decretação de estado de calamidade pública financeira em junho de 2016³, sendo o primeiro estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, em setembro de 2017⁴. Através do RRF o ERJ conseguiu equilibrar seu fluxo de caixa enquanto o serviço da dívida permaneceu suspenso, contudo houve uma elevação desproporcional do estoque da dívida, fato este constatado ao observar a diferente tendência de evolução da inscrição de Restos a Pagar - RP⁵ (2017 = R\$ 11,4 bilhões / 2018 = R\$ 7,5 bilhões / 2019 = R\$ 3,9 bilhões / 2020 = R\$ 2,9 bilhões) *vis-a-vis* os índices de endividamento, medidos pela relação Dívida Consolidada Líquida - DCL / Receita Corrente Líquida - RCL⁶ (2017 = 238,52% / 2018 = 262,54% / 2019 = 282,08% / 2020 = 315,74%). Trata-se, portanto, de um estado com uma trajetória de crescimento da dívida e insustentabilidade fiscal.

Neste ensejo, a dissertação procederá com a análise de um estudo de caso das finanças do ERJ, adentrando na análise do perfil de suas receitas e despesas a fim de verificar se a insustentabilidade fiscal do ERJ se justificaria, entre outras razões, por instituições fiscais que dificultam a sustentabilidade fiscal de longo prazo, mais especificamente em decorrência das regras que impõem determinada rigidez ao orçamento.

Com base na literatura atinente às instituições fiscais, que serão apresentadas no capítulo teórico, pretende-se avaliar através do estudo de caso do ERJ se as instituições fiscais, aplicadas aos entes subnacionais, não consideraram as consequências que as vinculações de receitas e a criação de despesas obrigatórias poderiam acarretar sobre a gestão fiscal, em um cenário de crise fiscal. Intenta-se, assim, verificar se as instituições e as regras fiscais contribuem para uma crescente rigidez orçamentária, vindo a acarretar no agravamento da situação fiscal em momento de crises, e se haveria a necessidade da formulação de regras que possibilitem uma melhor alocação dos recursos, permitindo assim um meio para a sustentabilidade fiscal. Questiona-se, portanto, se as instituições e regras fiscais, afetas aos estados, impactam na gestão dos recursos públicos quando estes se encontram com as contas debilitadas, dificultando a retomada de uma trajetória de sustentabilidade, sendo este o objetivo geral desta dissertação. Os objetivos específicos do estudo são: (i) apresentar a evolução das teorias do federalismo

³ Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

⁴ Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

⁵ Relatório de Gestão Fiscal - Anexo V - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

⁶ Relatório de Gestão Fiscal - Anexo II - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Relação da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida).

fiscal, das instituições e das regras fiscais; (ii) discorrer sobre os antecedentes e o contexto fiscal no qual os estados se encontram, além de traçar a evolução fiscal do ERJ; (iii) examinar o perfil das origens de recursos e dos dispêndios do ERJ ao longo das últimas décadas, através de uma série histórica de receitas e despesas, verificando a dependência de receitas voláteis, como *royalties*, e de receitas não recorrentes, de caráter pontual ou prazo determinado; e (iv) analisar o nível de rigidez orçamentária (vinculação de receitas e despesas obrigatórias) e a margem de gestão fiscal no ERJ.

Para alcançar os referidos objetivos, após esta breve introdução, será apresentado no capítulo 2 o referencial teórico relativo às instituições fiscais, buscando contextualizá-las diante da evolução das teorias do federalismo fiscal, adentrando mais especificamente na análise da rigidez orçamentária, trazendo ao debate a teoria de restrições orçamentárias. Em seguida, no capítulo 3, será contextualizada a evolução do quadro fiscal dos estados brasileiros nas últimas décadas, e mais especificamente do ERJ. Após apresentados o referencial teórico e a contextualização do problema de pesquisa, no capítulo 4, é exposta a metodologia utilizada na pesquisa. Ato contínuo, no capítulo 5, será feito o estudo de caso específico das finanças do ERJ, tendo por base a análise de dados orçamentários de receitas e despesas nas últimas duas décadas (dentre os anos 2000 e 2019), buscando avaliar em que medida a rigidez orçamentária afeta a margem discricionária na gestão fiscal do ERJ, e se esta prejudicou a situação fiscal do Estado, analisando, para isso, de forma mais detalhada, as vinculações de receitas e despesas obrigatórias, assim como receitas não recorrentes. Por fim, no capítulo 6, serão expostas as conclusões decorrentes do confronto das análises advindas do estudo de casos perante o referencial teórico exposto anteriormente.

Cabe deixar claro, desde já, certas limitações do estudo, uma vez que não há o intuito de responsabilizar unicamente as instituições fiscais e suas regras pela insustentabilidade fiscal dos estados e muito menos há o intuito de proceder com uma análise de todos os fatores que conduziram ao cenário fiscal atual. Ou seja, não serão esgotadas aqui análises sobre todas as possíveis causas que levam a um cenário de desequilíbrio fiscal de longo prazo, uma vez que a inclusão de tais análises fugiria ao escopo de uma dissertação de mestrado. Além disso, temas como a estrutura produtiva do ERJ e os meios para retomada do crescimento de receitas estaduais através de políticas de desenvolvimento, que são abordados por Sobral (2017) que estuda a economia do ERJ, não serão analisados neste estudo, muito embora também sejam importantes para refletir a respeito das finanças fluminenses no longo prazo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o referencial teórico relativo às instituições fiscais, buscando contextualizá-las diante das teorias do federalismo fiscal, adentrando na análise da rigidez orçamentária e trazendo à tona a teoria de restrições orçamentárias. Em seguida, o capítulo apresentará a evolução do federalismo fiscal e da rigidez orçamentária no Brasil.

2.1. Instituições e Regras Fiscais

Por tratar-se de um estudo inserido na temática da sustentabilidade fiscal, faz-se necessário apresentar uma teoria atinente às instituições fiscais, além de explicitar os conceitos básicos, como, por exemplo, de equilíbrio e sustentabilidade fiscal. Antes de adentrar especificamente na teoria relativa às instituições fiscais, é importante apresentar conceitos gerais sobre instituições e delinear a visão teórica pela qual são analisadas as instituições fiscais neste estudo.

Inicia-se, portanto, por uma apresentação de conceitos mais generalistas de instituições, tomando por base os ensinamentos postos por North (1990), para o qual, “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concedidas pelo homem que moldam a interação humana”. Ainda segundo North (1990) o institucionalismo, resumidamente, procura explicar a importância das regras, assim como a forma pela qual surgem, se perpetuam e se modificam. Para o autor, o institucionalismo procura clarificar a relevância das regras no jogo da escolha pública. Já para Menard *et al.* (2005) instituições são as regras (escritas e não escritas), normas e restrições criadas para reduzir a incerteza e controlar seu ambiente. Isso inclui (i) regras e acordos escritos que regem as relações contratuais e a governança corporativa, (ii) constituições, leis e regras que regem a política, o governo, as finanças e a sociedade em geral e (iii) códigos de conduta não escritos, normas de comportamento, e crenças. Por sua vez, para Furubotn e Richter (2005), instituições são definidas como um conjunto de regras formais e informais, direcionando o comportamento individual em uma direção particular, as quais, ao se tornar bem-sucedidas neste direcionamento, fornecem uma estrutura para a atividade cotidiana e, assim, reduzem a incerteza nas relações humanas.

Estas são definições de autores do pensamento econômico chamado de Nova Economia Institucional - NEI, que estuda as instituições e as destacam como variável importante no desenvolvimento econômico. Segundo Menard e Shirley (2005) a NEI flexibiliza os pressupostos da teoria neoclássica da firma de que os indivíduos têm informações perfeitas e

racionalidade ilimitada e que as transações não têm custo e são instantâneas. Assume-se, portanto, que os indivíduos têm informações incompletas e capacidade mental limitada e, por isso, enfrentam incertezas sobre eventos e resultados imprevistos, incorrendo em custos de transação. Para reduzir o risco e os custos de transação, os seres humanos criam instituições, escrevendo e aplicando constituições, leis, contratos e regulamentos, assim como estruturando normas de conduta, crenças e hábitos de pensamento e comportamento.

Ao tratar sobre o conceito de custos de transação, Furubotn e Richter (2005) afirmam que estes podem ser interpretados como os custos que surgem em uma relação “principal-agente”, definida por estes autores como uma relação entre duas (ou mais) partes em que uma das partes (agente) atua em nome, por conta, ou representando outra parte (principal). Ainda segundo Furubotn e Richter (2005), sobre a teoria econômica do “principal-agente”, mesmo que o agente deva atuar em nome do principal, este pode enfrentar dificuldades em tentar monitorar as ações de seu agente. Assim, desde que não haja distúrbios exógenos à relação, o principal pode avaliar os resultados e tirar conclusões sobre o comportamento do agente. No entanto, se ocorrerem distúrbios externos que possam influenciar os resultados, o agente pode ter desculpas válidas para os maus resultados, e o principal não pode determinar definitivamente qual é a razão dos resultados observados. Em teoria, pode-se considerar uma situação na qual o principal não consegue monitorar diretamente seu agente, mas tem pleno conhecimento do modo de agir do agente, bem como conhecimento dos possíveis distúrbios externos. Nessas circunstâncias o principal pode elaborar um plano que recompense o agente, induzindo o agente a agir de forma vantajosa para o principal, evitando comportamentos oportunistas. Contudo, na prática, a aplicação de contratos perfeitos em uma relação “principal-agente” é impossível, prevalecendo contratos incompletos.

Para Furubotn e Richter (2005), o campo de aplicação do modelo principal-agente é muito amplo. Nesta linha teórica pode ser incluída a questão das regras *versus* discricionariedade na formulação de políticas econômicas. Considerando a existência de custos de transação positivos e previsão incompleta, não é viável escrever um conjunto completo de regras que os formuladores de política fiscal (por exemplo) devem observar. Os poderes discricionários dos agentes são, dentro de certos limites, inevitáveis. O problema, então, é como os principais podem se proteger contra o comportamento oportunista por parte de seus agentes. Mais uma vez recorrendo a Furubotn e Richter (2005), afirma-se que as ferramentas analíticas na NEI são aplicáveis ao Estado e sua burocracia, inclusive em vários campos da ciência política, como por exemplo: Teoria do Estado, organização governamental, administração pública e federalismo.

Assim, a partir da NEI, adentra-se nas instituições atreladas ao Estado para que seja possível examinar mais especificamente as instituições fiscais propriamente ditas. Neste diapasão, North e Weingast (1989) enfocam os fatores políticos que sustentam o crescimento econômico e o desenvolvimento dos mercados, não apenas através das regras que regem as transações econômicas, mas também através das instituições que garantem como essas regras são aplicadas e como podem ser alteradas. Para estes, um fator político crítico é o grau em que um governo é comprometido ou vinculado a essas determinações. Regras que o governante pode prontamente revisar diferem significativamente em suas implicações para o desempenho quando comparadas às mesmas regras que não estão sujeitas a revisão. Assim, há a probabilidade de que o governante altere tais regras para seu próprio benefício, quanto menor o retorno esperado do investimento, menor será o incentivo para investir. Para que o crescimento econômico ocorra, o governo não pode apenas estabelecer o conjunto de regras que disciplinam os direitos de propriedade, na relação entre os cidadãos e o governo, limitando o poder confiscatório do governo deste, mas deve assumir um compromisso confiável com eles.

Para os referidos autores, o governante pode estabelecer esse compromisso de duas maneiras, quais sejam: (i) por configurar um precedente de "comportamento responsável", parecendo estar comprometido com um conjunto de regras que ele aplicará consistentemente; e (ii) por ser forçado a obedecer a um conjunto de regras que não permitem margem de manobra para violar compromissos. Raramente observa-se o primeiro, em boa parte porque as pressões e a tensão contínua da necessidade fiscal eventualmente levam os governantes a um "comportamento irresponsável" e à violação de acordos. O controle do poder coercitivo pelo Estado para fins sociais tem sido um dilema central ao longo da história. Um papel crítico da Constituição e outras instituições políticas deve ser colocar restrições ao Estado. Essas instituições determinam em parte se o Estado produz regras e regulamentos que beneficiam uma pequena elite e assim fornecem pouca perspectiva de crescimento de longo prazo, ou se produz regras que fomentam o crescimento no longo prazo. Simplificando, um desempenho econômico de longo prazo bem-sucedido requer incentivos apropriados não apenas para os atores econômicos, mas também para atores políticos. Nem sempre é do interesse do governante usar o seu poder arbitrariamente ou indiscriminadamente. Fazer uma barganha com os cidadãos, lhes dando alguma segurança (jurídica e/ou econômica), pode muitas vezes aumentar as receitas do Estado. Mas só isso é insuficiente para garantir um comportamento consistente por parte do governante.

Ainda segundo North e Weingast (1989), a literatura sobre custos de transação e instituições enfatiza que embora as partes possam ter fortes estímulos para fazer uma

negociação, seus incentivos após o fato nem sempre são compatíveis com a manutenção do acordo. Assim, quando problemas futuros são antecipados, as partes tentarão alterar incentivos, criando instituições que promovam o cumprimento das negociações após o fato. Para Williamson (1985), as transações que estão sujeitas a oportunismo futuro serão beneficiadas se ações apropriadas foram planejadas antecipadamente. Em vez de responder ao oportunismo na mesma moeda, o ideal é que as partes busquem dar e receber "compromissos confiáveis". Incentivos podem ser realinhados e/ou estruturas de governança, dentro das quais ocorrem as transações, podem ser planejadas. Contudo, o risco de descumprimento de acordos pode ser reduzido ou eliminado quando as instituições são cuidadosamente escolhidas de modo a antecipar problemas de incentivos. Nessas circunstâncias, as partes são mais propensas a entrar e manter negociações complexas que evitem o abuso do controle político do estado.

North e Weingast (1989) ainda afirmam que para ter sucesso neste papel, a Constituição deve resultar do contexto da negociação entre o Estado e os cidadãos, de modo que suas disposições combinem cuidadosamente os possíveis problemas de aplicação entre as partes. A Constituição, portanto, deve ser *self-enforcing* no sentido de que as partes principais da negociação devem ter um incentivo para cumprir o acordo depois de feito. Adicionalmente, North e Weingast (1989) esclarecem que a reputação tem sido apontada como um fator importante para o governo cumprir acordos, oferecendo incentivos para honrar contratos. Para os autores, em regra este incentivo por si só seria o suficiente para assegurar o cumprimento do acordo, contudo, em certas circunstâncias este mecanismo não funciona sozinho. Assim, a insuficiência da reputação para assegurar o cumprimento do acordo ressalta o papel das instituições políticas. É importante observar que essas instituições não substituem a construção de reputação e estratégias de punição associadas, mas as complementam. Instituições escolhidas adequadamente podem melhorar a eficácia do mecanismo de reputação agindo como uma restrição precisamente nessas circunstâncias onde a reputação por si só é insuficiente para assegurar o cumprimento do acordo.

Assim, restrições ao comportamento futuro melhoram a capacidade do Estado de manter sua parte nas negociações com os cidadãos. Implica também que o desenvolvimento do livre mercado deve ser acompanhado por restrições críveis sobre a capacidade do Estado de manipular as regras econômicas em proveito próprio. O desempenho econômico de sucesso, portanto, deve ser acompanhado por instituições que limitam a intervenção econômica e permitem que direitos privados e os mercados prevaleçam em grandes segmentos da economia. Ou seja, uma vez que as restrições constitucionais devem ser *self-enforcing*, estas devem servir para estabelecer um compromisso a ser respeitado por parte do Estado.

Este raciocínio apresentado por North e Weingast (1989) pode ser replicado para a relação posta no federalismo fiscal, trazendo a preocupação com o compromisso de longo prazo com as finanças do Estado, em seus diferentes níveis, assim como regras bem definidas que proporcionem incentivos adequados aos entes federativos a manter o acordo consolidado na Constituição, evitando comportamentos oportunistas. Os incentivos advindos das instituições no federalismo são fundamentais para se entender o desempenho fiscal dos entes. Estes incentivos podem ser interpretados por uma análise dos custos e dos benefícios impostos pelas regras fiscais aos agentes políticos. Assim, a manutenção ou mudança nas regras fiscais geram impacto nos incentivos percebidos pelos entes federados na decisão de alocação dos recursos públicos. Portanto, o arranjo institucional afeta o desempenho e a sustentabilidade fiscal, tanto no âmbito nacional quanto no subnacional. Entende-se aqui o termo “arranjo institucional” pela definição dada por Davis e North (1971) pelo qual um arranjo institucional é como um acordo entre unidades econômicas que regem as formas pelas quais essas unidades podem cooperar ou competir. Como será explicitado no decorrer deste estudo, há diferentes incentivos para que os entes subnacionais tenham uma propensão a manter ou elevar o nível de gastos a fim de atender demandas populares locais por bens e serviços públicos, enquanto ao ente central interessa, em razão de sua função estabilizadora, a manutenção da sustentabilidade fiscal. Portanto, as restrições orçamentárias, assim como as regras fiscais, exercem influência sobre os incentivos no âmbito do federalismo fiscal.

Ao descrever de forma mais específica sobre as instituições fiscais, Alesina e Perotti (1996), mostram que as instituições fiscais abarcam tanto regras que determinam metas do orçamento, como leis que impõem um orçamento equilibrado, além de leis que impõem procedimentos, como no caso da elaboração, aprovação e controle orçamentário. Assim, no bojo da sustentabilidade fiscal é preciso compreender os efeitos causados pela estrutura de incentivos gerados pelas instituições orçamentárias e políticas. Para estes autores, as variáveis econômicas não explicam por si o aumento significativo do desequilíbrio fiscal, e mais especificamente a dívida pública nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, sendo necessário para isso considerar variáveis político-institucionais. Segundo Tinoco (2020), regras fiscais podem ser definidas como mecanismos que introduzem metas ou limites para uma ou mais variáveis fiscais, como dívida, resultados e gastos, a fim de conter ao déficit público decorrente de uma pressão por gastos excessivos. Dentre as justificativas teóricas deste viés ao gasto público estão: (i) a ilusão fiscal, em que os agentes econômicos, que possuem informação limitada sobre o orçamento público, tendem a superestimar os benefícios dos gastos correntes em detrimento aos custos fiscais; (ii) os grupos

de pressão, que têm incentivos a aumentar sua parcela de recursos públicos, dividindo o custo com toda a sociedade, muito embora o benefício seja concentrado; e (iii) os adversários políticos, onde o quadro fiscal pode ser manipulado, em especial a dívida pública, de modo a beneficiar o governo em exercício ou prejudicar o governo sucessivo, caso este seja de oposição. Ainda segundo Tinoco (2020), além do objetivo de limitar o déficit público, as regras fiscais acarretam em uma maior credibilidade das políticas econômicas, pois sem elas os agentes econômicos poderiam antecipar o uso de uma política discricionária oportunista, limitando os efeitos das políticas econômicas.

O autor supracitado esclarece que as regras fiscais passaram a ser utilizadas inicialmente nos anos de 1970 e 1980; mais especificamente em países europeus, em função do contexto macroeconômico da época, com aumento da dívida pública e déficits orçamentários; passando a ser mais difundidas nos anos 1990. Já nos anos 2000, os países emergentes passaram a adotar regras fiscais, realizando reformas institucionais na política fiscal, no intuito de conter excessos nos anos anteriores. Após a crise de 2008 muitas regras fiscais foram reformuladas, passando a se preocupar com a sustentabilidade fiscal. Observando os casos de sucesso ao longo do tempo, de acordo com Eyraud *et al.* (2018), os princípios para formulação de regras fiscais são: (i) observar a consistência das diferentes regras aplicadas e a sustentabilidade de dívida; (ii) criar incentivos para o cumprimento das regras, definindo seus benefícios em caso de sucesso e seus custos em caso de insucesso; e (iii) permitir certo grau de flexibilidade, sem prejudicar a simplicidade.

Adentrando na análise do âmbito nacional, cabe aqui uma breve discussão sobre como estes conceitos são postos diante das instituições fiscais brasileiras, na qual diferentes normas positivam o conceito de equilíbrio e sustentabilidade fiscal no ordenamento jurídico, além de estarem consagradas como princípios orçamentários. De forma sucinta, pode se dizer que o princípio do equilíbrio orçamentário recomenda que para cada despesa deva haver uma receita para financiá-la, evitando o surgimento de déficits orçamentários que possam prejudicar as contas públicas. Já uma das principais previsões legais que trata de equilíbrio fiscal nas contas públicas encontra-se estampada no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de

despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Assim, o equilíbrio fiscal pode ser relacionado ao orçamento anual, consubstanciado através da Lei Orçamentária Anual - LOA, prevista no artigo 165 da Constituição Federal, onde a administração pública deve prezar pelo equilíbrio entre despesas e receitas para que os recursos públicos sejam empregados da melhor forma possível. Já a sustentabilidade fiscal, possui um caráter mais amplo, que, conforme o TCE-PR (2018) conceitua, é uma característica ou condição da gestão fiscal que permitiria a manutenção do equilíbrio das contas públicas, por um determinado prazo, como forma de viabilizar o atendimento das demandas por bens e serviços públicos. A sustentabilidade fiscal pressupõe a solidariedade intergeracional, situações nas quais uma geração tem que assumir obrigações ou dívidas públicas atinentes a gerações anteriores ou assumir sacrifícios como forma de não agravar as finanças para gerações futuras. Ainda é possível invocar o princípio da sustentabilidade orçamentária, que segundo Abraham (2018), busca não só um equilíbrio nas contas públicas, mas almeja alcançar resultados que permitam a continuidade deste equilíbrio ao longo do tempo, de modo estável, com a gestão racional e prudente da dívida pública, atuando de forma objetiva pela solidariedade e equidade intergeracional. Não obstante os princípios e as regras positivadas na legislação nacional, North (1990) afirma que as regras formais compõem uma parte pequena da soma de restrições que moldam as escolhas, assim não se pode deixar de lado a presença das regras informais que impactam na sustentabilidade fiscal. Em certos casos, as restrições aos estados podem ser contornadas ou burladas através de regras informais.

No caso do Brasil, conforme texto publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2019), a União possui quatro principais regras fiscais que visam a sustentabilidade das contas públicas, sendo uma ainda pendente de regulamentação, qual seja o limite global para o montante da Dívida Consolidada da União (exigido pelo art. 52, inciso VI, da Constituição Federal), restando, portanto, três principais regras em vigor: (i) regra de ouro; (ii) metas de resultado primário; e (iii) o teto de gastos⁷. À época da edição da LRF, o Fundo Monetário Internacional - FMI (2001) reconheceu o avanço das instituições fiscais brasileiras, que contribuíram para melhorias no nível de transparência e avanços na administração das finanças

⁷ Ao término da elaboração desta dissertação foi publicada a Lei Complementar Federal nº 200, de 30 de agosto de 2023. O texto substituiu o teto de gastos em vigor e limita o crescimento anual das despesas da União entre 0,6% e 2,5% do PIB. Assim como o Teto de Gastos em vigor, a nova legislação prevê uma série de despesas que não ficariam submetidas ao referido limite, tais como Transferências aos Municípios, FUNDEF / FUNDEB, despesas relativas a precatórios, realização de eleições, dentre outras.

públicas, graças à extensa gama de iniciativas políticas e reformas institucionais, dando destaque a LRF.

Segundo Nóbrega (2016), o Brasil possui instituições fiscais avançadas, contudo, ainda sofre com a rigidez orçamentária derivada das vinculações de receitas e das despesas com pessoal, previdência e outros programas assistenciais, herdados da Constituição de 1988. Já Maciel (2016) afirma que parte da piora das condições e do perfil do gasto público se deve à rigidez administrativa e orçamentária do setor público brasileiro. Explica ainda que quando há um ciclo de dinamismo econômico e as receitas crescem, o governo é obrigado a aplicar mais recursos em certas áreas, contudo, quando há um ciclo recessivo e as receitas caem, não é possível fazer cortes nas despesas na mesma proporção, pois em parte a ampliação do gasto no ciclo anterior é destinado a despesas obrigatórias, como as de pessoal. Assim, os ajustes fiscais são limitados a despesas residuais, que são discricionárias, como as de investimentos. Cabe ainda ressaltar relatório do FMI (2019) onde afirma-se que o desenho das regras também contribuiu em certo grau para a recente crise fiscal. A maioria das regras quantitativas são projetadas como proporção das receitas. Isso implica que, em períodos de *boom* econômico, as regras permitem grandes aumentos nos gastos e no endividamento. Por sua vez, é muito difícil reverter esses aumentos durante as crises econômicas, como seria exigido pela regra. Isso também é indesejável, pois tornaria a política fiscal altamente pró-cíclica. Esse é um problema particular em estados e municípios fortemente dependentes das receitas de commodities, que tendem a ser altamente voláteis.

Diante desta exposição teórica sobre instituições e regras fiscais, a próxima seção trata mais especificamente das regras fiscais inseridas no Federalismo Fiscal, e seus desdobramentos teóricos, nos quais o contexto da sustentabilidade fiscal dos estados está posto.

2.2. Teorias do Federalismo Fiscal

A Teoria do Federalismo Fiscal vem se desenvolvendo em sucessivas gerações. A Teoria do Federalismo Fiscal de Primeira Geração - FFPG, segundo Oates (1999), baseia-se na ideia de estruturar as funções específicas dos diferentes níveis de governo com base em normas e nos instrumentos fiscais adequados para esse fim. Assim, o FFPG centra-se na atribuição de competências entre os níveis de governo, na identificação das situações nas quais as funções e as atribuições devem se dar em nível descentralizado e na identificação dos casos em que necessitam de aporte de receitas complementares (receitas de transferência) por parte do governo central, ou seja, o FFPG passaria pelo trato da descentralização fiscal, de receitas e de despesas. Esta teoria, no que diz respeito às funções do setor público, define para atuação na

função alocativa a esfera dos governos subnacionais, cabendo as funções distributiva e de estabilização ao poder central (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Segundo Vargas (2011, p.53), “na esfera alocativa, um governo central teria o papel implícito de definir, para os diferentes níveis, os encargos, as competências e as transferências tributárias segundo determinados critérios de eficiência.”. A referida autora continua o raciocínio a respeito do FFPG, explicitando que os serviços e bens públicos deveriam ser centralizados quando houvesse ganhos de escala; já a descentralização fiscal seria desejável com base no princípio de que as unidades subnacionais teriam melhores informações do que o governo central a respeito dos custos, condições e preferências dos cidadãos quanto aos bens públicos, possibilitando uma oferta de Pareto eficiente. Assim, a forma federativa para otimizar o bem-estar da população é aquela em que um bem público é fornecido e financiado por jurisdições estruturadas de acordo com o tamanho populacional e suas preferências fiscais. Em outros termos, o FFPG se concentra em uma perspectiva normativa e estabelece a atribuição fiscal entre os entes federativos de forma clara e, em última instância, rigorosa, que corresponde à distribuição mais eficiente dos bens públicos.

A partir da década de 1980, a economia do setor público passa a sofrer influência da Teoria da Escolha Pública⁸ e posteriormente da Nova Economia Institucional - NEI, já nos anos de 1990. Surge, portanto, a Teoria do Federalismo Fiscal de Segunda Geração - FFSG, que resumidamente, tem por objetivo complementar a tradição anterior, compreendendo o modo como as regras do federalismo moldam os incentivos a que os agentes públicos estão sujeitos e quais serão os resultados econômicos diante dessa estrutura de incentivos. Segundo Vargas (2011), a Teoria da Escolha Pública adota o modelo de Tiebout (1956), segundo o qual a mobilidade do eleitor (aqui enxergado como um consumidor e contribuinte dos bens e serviços públicos) permite que haja concorrência entre as jurisdições (entes federativos), no chamado “voto com os pés”, podendo o eleitor se mudar para o ente que atenda às suas preferências. Esses revelariam suas preferências por bens e políticas públicas por meio de seu deslocamento espacial, submetendo os governantes locais ao crivo de suas preferências, do que dependeriam para alcançar e manter-se no poder. A ideia é a de que o eleitor é quem decide indiretamente, por meio do voto e do mercado político, a estrutura fiscal, decidindo implicitamente a

⁸ A teoria da escolha pública, proposta por Buchanan e Tollison (1984), tenta explicar as interações institucionais no setor público, utilizando ferramentas e métodos desenvolvidos para níveis analíticos na teoria econômica e os aplicam ao setor público ou governamental, à política e à economia política; tentando relacionar o comportamento de atores no setor governamental, sejam estes eleitores, candidatos a cargos políticos, representantes eleitos, membros de partidos ou burocratas de forma mais genérica. Os referidos autores afirmam que a Teoria da Escolha Pública tenta prover uma compreensão das complexas interações institucionais que acontecem dentro do setor público.

distribuição de encargos e competências entre os diferentes entes, o que, a princípio, promoveria tanto a descentralização quanto a eficiência econômica. O mercado político funcionaria como um disciplinador dos governos subnacionais e como um espaço de revelação das preferências do eleitor/contribuinte por meio do voto. A oferta de bens públicos, através da definição de competências entre os entes da federação, e o seu financiamento, assim como as competências tributárias, seriam redefinidos, sendo que o eleitor tenderia a preferir descentralizá-los buscando assim ter maior proximidade com a ação governamental e consequentemente fiscalizá-la de uma melhor forma. Trata-se assim de uma percepção extrema da autonomia fiscal, havendo a descentralização de receitas e despesas, financiada principalmente por sua própria base fiscal, com o mínimo de transferências intergovernamentais. Por esta visão, uma vantagem importante da descentralização seria a proximidade da demanda por bens públicos dos eleitores, revelando com mais precisão as preferências de cada comunidade através do voto e possibilitando uma maior *accountability* por aqueles que usufruem da ação pública.

Já na década de 1990, com fortes crises financeiras, concomitante à descentralização e à redução do tamanho do Estado, surgiram diversas críticas acerca da descentralização pela visão da Escolha Pública. Segundo Vargas (2011), nesta década houve críticos como Prud'homme (1995) e Tanzi (1995) que questionaram o papel da descentralização na promoção da eficiência, dando destaque aos seus efeitos desfavoráveis na condução de políticas macroeconômicas. Por um lado, enquanto Prud'homme (1995) afirmou que a descentralização prejudicaria o exercício da função estabilizadora pelo governo central, Tanzi (1995) observou que, no caso dos países em desenvolvimento, os entes subnacionais contribuem para o agravamento de problemas macroeconômicos, gastando mais do que suas receitas e ocasionalmente forçando o ente central a os socorrer. Por outro lado, outros autores como Mclure (1995), Sewell (1996) e Shah (1997) argumentaram a favor do federalismo fiscal ainda na década de 1990, defendendo a descentralização e encarando as transferências como algo que dificulta a responsabilidade e prestação de contas fiscais, julgando ser necessário ampliar a base fiscal própria dos entes subnacionais, ou seja, ampliando sua autonomia fiscal, uma vez que não há garantias de que um governo central seria mais eficiente na função alocativa e estabilizadora. Os defensores da descentralização no federalismo fiscal argumentam que é necessária uma definição de competências entre o ente central e dos subnacionais, de forma transparente, estabelecendo a função estabilizadora, assim como o destino das receitas mais flutuantes, ao ente central; restando aos entes subnacionais a competência tributária da arrecadação de receitas estáveis, pouco sensíveis às políticas de estabilização, além de institucionalizar um arcabouço de transferências que possibilitem ações parafiscais e que propicie a competição entre os entes.

Assim, a partir destas visões sobre o federalismo, a Teoria do FFSG propõe restrições na atuação dos entes subnacionais visando a compatibilização de suas funções com o gerenciamento macroeconômico do ente central, impondo restrições a sua atuação, perseguindo a sustentabilidade fiscal. Desta forma, a NEI influencia esta teoria ao inserir no modelo de descentralização a necessidade de um arcabouço institucional prévio, o qual deve garantir no processo de descentralização fiscal, segundo Vargas (2011, p. 68), “o funcionamento adequado do mercado e da democracia, (...) e restringindo, ao mínimo, os impactos considerados inadequados para a promoção de disciplina fiscal”. Na esteira da contribuição da NEI para a Teoria do FFSG, Weingast (2005) explicita que dentre as questões centrais do desempenho de um sistema federativo está o grau em que as instituições afetam os incentivos dos agentes, ou seja, o desempenho de uma federação depende dos arranjos institucionais que a sustentam. Acrescenta-se ainda que, segundo Menard *et al.* (2005), os custos de transação (neste estudo analisado pela ótica dos incentivos na relação principal e agente) dependem do cenário institucional e que as instituições políticas estão entre os principais fatores que moldam esse cenário. Assim, conforme afirma Weingast (2005), a economia moderna do federalismo tenta qualificar as conclusões positivas da visão clássica sobre o federalismo, como a de Musgrave e Tiebout, analisando problemas de incentivos entre os níveis de governo, devendo construir suas instituições fiscais previamente, as quais devem enfatizar as restrições orçamentárias, objeto de análise da próxima seção.

2.3. Restrições Orçamentárias

Segundo Weingast (2005), o mecanismo de Restrições Orçamentárias pode ser dividido em Restrições Orçamentárias Fracas - ROF (*Soft Budget Constraint*) e Restrições Orçamentárias Rígidas - ROR (*Hard Budget Constraint*). A ROR exige que os governos subnacionais assumam todas as consequências financeiras de suas decisões, sem poder ser socorridos ou receber infundáveis empréstimos do sistema bancário central. Um governo subnacional enfrentando ROR não pode gastar além de suas possibilidades sem arriscar a falência. Já a ROF permite que um governo subnacional gaste além de suas possibilidades, gerando déficits orçamentários, estes são financiados por meio de resgates do governo central ou pelo acesso a empréstimos perdoáveis. Como os governos subnacionais não arcam com todas as consequências financeiras de suas decisões fiscais sob ROF, seus gastos são mais perdulários, podendo chegar a casos onde os governos subnacionais esperam resgates financeiros.

Conforme aponta LÍRIO (2016), na linha de defesa da descentralização, uma vertente teórica começa a se destacar nos anos 90: a discussão de restrições fiscais e financeiras subnacionais, utilizando-se do recurso teórico das ROF, a qual desencadeia o uso dos modelos do tipo Agente-Principal, em uma relação de incentivos. A linha prevalecente dessas análises discute as relações intergovernamentais no plano financeiro e do endividamento subnacional. A teoria estabelece as ROR nas finanças locais como condição fundamental para a solução dos problemas de *free-riding* (comportamento oportunista). Através da ROR o ente central impõe regras orçamentárias aos entes locais que fazem com que estes suportem ao máximo as consequências de suas políticas fiscais e monetárias, reduzindo déficits e endividamento, que, caso contrário, geram externalidades negativas para a federação como um todo, assim como para gerações futuras. Segundo Rangel (2003), a restrição orçamentária fraca decorre de uma distorção entre as expectativas de receitas e o custo das despesas. Dentre as causas para o ROF está a expectativa que os entes subnacionais têm de receber auxílios do ente central em situação de crise fiscal.

Wildasin (1997) concentra seu interesse na ajuda do ente central à esfera local, construindo um modelo para sustentar a ideia de que um sistema mais descentralizado imporia restrições orçamentárias mais fortes do que um sistema centralizado, e que jurisdições maiores são mais propensas a receber socorro pelo ente central. Para o autor é preciso definir regras que incentivem a responsabilidade e austeridade fiscal; impossibilitando a realização de *bailouts*, calibrando o sistema de transferências, com critérios de contrapartida; além de buscar maior transparência das contas públicas, de forma que o contribuinte tenha conhecimento se os recursos transferidos estão custeando crescimento de gastos independente das suas preferências (*flypaper*⁹). Segundo LÍRIO (2016), esse fenômeno consiste em observações teóricas e empíricas de que, longe de aliviar as pressões tributárias e melhorar a eficiência dos gastos, as transferências intergovernamentais levam a um aumento desproporcional dos gastos das unidades governamentais que recebem as transferências, configurando um problema clássico de “risco moral”. Contudo, caso o governo local, por meio de uma avaliação dos critérios de transferência, acredita que as ações fiscais restritivas foram implantadas, a transferência não resultará automaticamente em ROF. Para Ter-Minassian (1997) a descentralização, por mais desejável que seja por razões políticas e de eficiência, pode acarretar dificuldades ao ente central na função de gestão macroeconômica. Contudo, segundo a autora, há formas de minimizar os

⁹ O efeito *flypaper* caracteriza-se pelo fato de que as transferências intergovernamentais tendem a fazer com que as unidades receptoras (governos regionais e locais) expandam seus gastos em vez de serem redistribuídos entre os contribuintes por meio, por exemplo, da diminuição de impostos.

custos da descentralização, buscando um federalismo cooperativo entre as esferas de governo e submetendo os entes subnacionais à ROR, impondo limites, transparência e monitoramento ao seu endividamento, além de basear a sustentabilidade do serviço da dívida aos seus recursos próprios e transferências não discricionários do ente central.

Já Oates (2005) afirma que “a solução para o problema (de ROF) passa, assim, por uma reforma fundamental da política e instituições fiscais para alterar toda a estrutura de incentivos para a tomada de decisões orçamentárias”. Para o referido autor, quando não há um mercado bem desenvolvido e eficiente, inserido em um sistema político descentralizado (caracterizado por uma competição saudável entre as jurisdições), as seguintes medidas devem ser institucionalizadas para que haja ROR:

- Restrições orçamentárias equilibradas impostas constitucional ou legalmente que tornem ilegal que os entes subnacionais incorram em déficits;
- Limitar o endividamento, restringindo os empréstimos ao financiamento de projetos de capital;
- Leis de falências públicas bem elaboradas que especifiquem claramente como as crises fiscais serão tratadas.

Nesta linha de Oates, Giuberti (2005) defende que existam instituições que favoreçam a disciplina fiscal, impondo limites ao gasto e endividamento público, assim como Rangel (2003) que afirma que os entes subnacionais devem ser responsáveis pela sua solvência, devendo o ente central manter um comportamento inflexível, seja se desresponsabilizando pelo estoque da dívida dos demais entes, seja impondo controle sobre o endividamento. Neste ensejo, Weingast (2005) defende que em um sistema federativo estruturado adequadamente os entes subnacionais devem suportar todas as consequências das suas políticas fiscais, e que as instituições que suportam o ROR são fundamentais para a obtenção dos efeitos benéficos do federalismo, evitando o problema de *free-riding* e de *common pool*. Assim, pode-se afirmar que os incentivos necessários para uma administração fiscal responsável por parte dos entes subnacionais necessariamente decorrem da ROR, devidamente institucionalizada, e a responsabilidade de ofertar bens públicos com receitas próprias. Este fato determina que o ente deva limitar seus gastos à cobertura financeira advinda diretamente da arrecadação definida pela sua competência tributária, sem a possibilidade de socorros financeiros pelo ente central.

Em síntese, pela perspectiva da FFSG é preciso que haja mecanismos que façam com que entes subnacionais enfrentem ROR, quais sejam: (i) autonomia tributária, com pouca dependência de receitas provenientes de transferências; (ii) impossibilidade de uso local de

instrumentos de política monetária; (iii) endividamento limitado e controlado; e (iv) impossibilidade de resgates financeiros pelo ente central.

Destaca-se no âmbito nacional iniciativas mais recentes na tentativa de instituir ROR aos entes subnacionais, entre estas a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 188, de 2019, chamada de “PEC do Federalismo Fiscal” que, conforme explicitado em sua justificção, pretende “conferir mais autonomia para estados e municípios através da distribuição de recursos e suas alocações, ampliando também a responsabilidade dos gestores no cuidado com as contas públicas”, aplicando uma série de contrapartidas, dentre as quais a “vedação a socorro aos entes”. Ainda com base na justificção desta PEC é possível verificar mais uma convergência com a teoria do FFSG, trazendo uma preocupação com “indicadores e níveis sustentáveis de endividamento e a trajetória de convergência da dívida a estes limites, com o estabelecimento de resultado fiscal e crescimento da despesa compatível com esta trajetória”.

2.4. Evolução do Federalismo Fiscal no Brasil

Uma vez realizada uma exploração teórica a respeito das instituições e regras fiscais, e adentrar mais especificamente nas instituições e regras do federalismo fiscal, entende-se por necessária um levantamento do referencial empírico do caso brasileiro. Assim, esta seção disserta sobre a evolução recente do federalismo fiscal no Brasil, com o objetivo de contextualizar a problemática das regras fiscais nas finanças dos seus estados. Inicia-se a análise pela segunda metade da década de 1980, que foi vista como um momento essencial no processo de redemocratização do país, após o término da ditadura militar, onde preponderava um cenário político, econômico e social adverso. A Constituição de 1988 veio com o objetivo de fortalecer financeiramente e politicamente os estados e municípios em detrimento do governo central, fortalecendo assim a federação, resultando em maior grau de autonomia fiscal dos entes subnacionais e descentralização de recursos tributários disponíveis.

Como explicita Varsano (1996), o importante aspecto da Constituição de 1988 é que tal descentralização não foi conduzida pelo governo central, mas sim pelos estados e municípios por meio do legislativo federal. Ressalta-se que a descentralização fiscal ocorrida através da referida Constituição apresentou natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses técnicos ou econômicos, não partiu de um planejamento advindo de uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia na ação governamental. Desta forma, não houve um plano nacional, prévio e ordenado, para a descentralização, prevendo os meios legais e financeiros para desenvolver um processo ordenado de descentralização de encargos, tampouco houve um pacto entre os representantes

dos três níveis de governo, o que acarretou em um processo descoordenado, distorcido e conflituoso.

Torna-se fundamental ressaltar o rearranjo tributário para fazer frente às competências descentralizadas. Assim, a repartição de receitas tributárias entre as esferas de governo decorreu da negociação política realizada à época da Constituição. O novo Sistema Tributário Nacional trouxe consigo diversos problemas, sendo o principal deles a falta de articulação entre os recursos arrecadados e os encargos, o que gerou, segundo Varsano (1996), deterioração da qualidade da tributação e, conseqüentemente, uma piora nos serviços públicos. Segundo Afonso (1996), houve acentuado grau de descentralização, acompanhada de ampla autonomia de ação dos governos estaduais e municipais. Estes vêm respondendo por crescente parcela da receita e despesa governamental desde o início dos anos de 1980, sendo a tendência assegurada e acelerada após a promulgação da Constituição de 1988. Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a parcela de receitas e despesas totais do setor público a cargo dos estados e municípios estabilizou-se entre 30% e 35% a partir de 2010.

Assim, as finanças da União ficaram comprometidas dada a perda de certas competências tributárias. Porém, estas perdas foram recuperadas pela instituição de contribuições especiais, cuja arrecadação não é repartida com os demais entes, diferentemente de outros tributos, o que contribuiu para a ampliação da carga tributária no país. Conforme explicação de Dornelles (2008), o capítulo dedicado à seguridade social da Carta Magna abriu caminho para a criação de novas contribuições, que, na realidade, são impostos disfarçados. Ainda de acordo com Afonso (1996), outro problema criado a partir da Constituição de 1988, no tocante à tributação estadual e municipal, gira em torno de excessos na aplicação dos impostos indiretos. No término da década de 1980 e início de 1990, a ideia da autonomia de cada ente federativo para formular e executar sua própria política tributária foi exacerbada e distorcida, causando prejuízos relevantes para a competitividade. Isto se deu devido à atípica divisão de competências tributárias, que atribuiu o mais abrangente imposto indireto aos estados, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação - ICMS, e aos municípios o imposto sobre serviços - ISS) que ganha cada vez mais importância, já que é um setor em ascensão no país. Ao passo que, nos países desenvolvidos, este tipo de tributo indireto encontra-se na competência do ente central. O arranjo institucional do sistema tributário brasileiro neste quesito não induz a colaboração e integração entre os governos subnacionais, em termos verticais e horizontais.

A descentralização decorrente da Constituição de 1988, muito embora tenha ocorrido sem um prévio planejamento e sem cooperação entre os níveis de governo, manteve a função de estabilização econômica a cargo da União. Cada vez mais os entes subnacionais absorveram responsabilidades, devido à elevação de suas receitas e despesas, porém este fato não impediu que fossem formulados e implementados diversos planos de estabilização, inclusive, o mais bem-sucedido, o Plano Real, no qual foi necessário um novo rearranjo institucional fiscal que limitou a emissão de títulos pelos entes subnacionais e buscou privatizar os bancos públicos controlados pelos estados. Conforme Giambiagi e Além (2011), a Constituição de 1988 possui a peculiaridade de ter uma tendência municipalista, passando os municípios a serem reconhecidos como membros da federação, estando a partir de então em condições isonômicas, com direitos e deveres definidos, aos estados e à União.

Abraham (2018), afirma que, dentre as diversas inovações da nova Constituição, merece destaque seu caráter de democratização das finanças públicas, conferindo não apenas uma maior participação do Poder Legislativo na condução do federalismo fiscal, assim como aumentando a atuação dos entes subnacionais. Ainda sob sua égide, foi possível uma evolução institucional fiscal, propiciando, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que garantiu maior eficiência e controle aos gastos públicos dos entes federativos. No cenário da década de 1980, os entes subnacionais aumentaram significativamente sua autonomia e sua participação na totalidade de receitas tributárias e paralelamente na totalidade dos gastos públicos. Antes mesmo da Constituição de 1988 as descentralizações de recursos ocorriam, principalmente, por intermédio de emendas constitucionais que elevavam os percentuais dos fundos de participação dos municípios. Não obstante o processo de descentralização tenha se baseado, em grande parte, no aumento das transferências do governo federal para os estados e municípios através dos fundos de participação, isto não inibiu os esforços para elevação na arrecadação própria dos entes subnacionais.

Embora no processo de descentralização tenha ocorrido a redistribuição de receitas e dos encargos entre os entes, segundo Giambiagi e Além (2011), não houve um processo organizado de descentralização de encargos da máquina pública, a transferência de responsabilidades gerou distorções no atendimento de demandas sociais, havendo casos de falta de atendimento concomitante à superposição de atuação entre os entes em algumas funções. O contexto ainda é agravado pela não distribuição de parte dos ativos do ente central aos subnacionais e nem de parcela do quadro de funcionários, gerando a necessidade de novas obras e novas contratações, muitas vezes desnecessárias, acarretando no desperdício de recursos públicos. Em suma, os recursos fiscais dos estados e municípios aumentaram após a Constituição de 1988, porém sem

a delimitação de competências administrativas destas esferas de governo. Assim, os entes subnacionais expandiram suas despesas, principalmente nas funções de educação e saúde.

Sobre o arranjo federativo fiscal, após as alterações decorrentes da promulgação da Constituição de 1988, pode se destacar ainda a reforma tributária durante o primeiro governo do presidente Lula, que segundo Giambiagi e Villela (2016), embora estivesse longe de completar a agenda de reformas necessárias, modificou na prática a legislação relativa ao ICMS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, além de Desvinculação de Receitas da União - DRU, que permite o gasto livre de 20% da arrecadação da União. Assim, nota-se que desde os anos 80, em meio a um cenário adverso na esfera política, econômica e social, o Brasil promoveu uma descentralização fiscal que se equipara aos níveis de federações avançadas (AFONSO, 1996). Todavia, foi um processo que prosperou de acordo com as circunstâncias de cada momento, não se constituindo em um programa de governo, gerando assim diversas distorções e carecendo de muito aperfeiçoamento. Outro marco institucional de extrema relevância para o federalismo fiscal foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que fez parte de um processo de rearranjo do regime fiscal no país, buscando maior disciplina dos entes subnacionais, impondo principalmente limites ao endividamento e aos gastos com pessoal.

Cabe observar que a construção de um novo regime fiscal só foi possível graças à credibilidade política do governo de Fernando Henrique Cardoso, decorrente do êxito no Plano Real em estabilizar e retomar a credibilidade monetária nacional (LOPREATO, 2013). Assim foi possível institucionalizar mudanças fiscais de âmbito nacional, submetendo os entes subnacionais a estas, impondo um programa de ajuste fiscal, controlando o déficit, propiciando geração de superávit primário e limitando o acesso ao crédito. O novo regime fiscal adotou mecanismos que limitam a liberdade dos estados e municípios de terem acesso a crédito e de manipulação das próprias contas. O uso de regras rígidas de acesso a operações de crédito e endividamento permitiu à União ditar o comportamento das finanças subnacionais, centralizando o poder de formulação de políticas fiscais e impondo ajustes macroeconômicos. Assim, com o advento da LRF a nova estrutura institucional reverteu relativamente o sentido descentralizador da Constituição Federal.

Ainda hoje é possível observar as consequências do conflito nas relações federativas. Segundo Salto (2016), o legislador federal cria obrigações de ação ou de gasto para os entes subnacionais sem, contudo, lhes fornecer os recursos necessários para cumprir a nova lei, como por exemplo: o piso nacional do magistério, a absorção de agentes comunitários de saúde como servidores de pleno direito, as obrigações decorrentes da legislação de coleta e tratamento de

lixo, dentre outros. Assim, a Constituição Federal não apenas criou distorções entre capacidade financeira e atribuição de competências de ação, como também permite que este processo continue a ocorrer. Ainda se faz pertinente mencionar o conceito de “federalismo ao avesso”, em Mendes (2020), segundo o qual muitas vezes, no federalismo brasileiro, a melhor opção seria a centralização e cooperação, há descentralização e competição, e vice-versa. Exemplo de onde deveria haver centralização, mas há descentralização é na tributação de bens e serviços, como já discorrido anteriormente, em que, ao invés de um único tributo nacional sobre o valor agregado, há vários impostos dos três níveis de governo, o que acarreta maior complexidade ao sistema tributário, gerando diversas distorções econômicas, com o aumento de custos, perda de produtividade e prejudica o crescimento econômico. Por outro lado, observam-se situações em que deveria haver descentralização, mas há centralização, como no caso das legislações federais que impõem despesas obrigatórias (regras previdenciárias especiais, por exemplo) e vinculação de receitas (gastos em saúde e educação, por exemplo) aos entes subnacionais.

2.5. Rigidez Orçamentária no Brasil

Dando continuidade à problemática do federalismo fiscal, tratada anteriormente, Mendes (2008) afirma que desde a redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 o país vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa, seja através de programas de assistência social, seja por uma política de rendas, mediante a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, que afetou, sobremaneira, a despesa da previdência social com benefícios previdenciários e assistenciais indexados a esse parâmetro. A Constituição trouxe uma forte descentralização de recursos, através de aumento das transferências fiscais obrigatórias para os entes subnacionais, reduzindo as receitas da União, ao mesmo tempo em que diversos setores conseguiram a vinculação de receitas de alguns tributos e contribuições a despesas de seus interesses. Não obstante, ao longo dos anos o texto constitucional ampliou a abrangência das despesas obrigatórias, o que acarretou um orçamento rígido e com despesas crescentes. Para Mendes (2008), a “receita vinculada é aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa”. Conforme esclarece a STN (2018), uma forma de analisar a evolução e as perspectivas das finanças estaduais para entender os impactos do endividamento sobre a sustentabilidade fiscal dos estados é através do estudo das vinculações de receitas. As vinculações de receitas estão previstas na Constituição Federal e, segundo o referido estudo da STN, existem principalmente para garantir recursos em setores prioritários e evitar um “sombreamento” de atribuições entre os entes da federação, gerando um efeito *free rider*, onde

uma esfera de governo deixa de investir em determinada função esperando que outro ente o faça, pois o cidadão dificilmente conseguirá identificar o responsável pela prestação do serviço.

Ainda como explicitado pela STN (2018), as principais vinculações constitucionais para os estados brasileiros são: (i) as transferências para municípios¹⁰; (ii) as aplicações mínimas em educação e saúde¹¹; e (iii) as receitas oferecidas como garantia para pagamento de dívidas com a União ou garantidas por ela¹². Desta constatação, percebe-se que a aplicação de duas das principais fontes de recursos dos estados (ICMS e Fundo de Participação dos Estados - FPE) são consideravelmente limitadas, podendo ser executadas em outras despesas, no máximo, 47,25% da arrecadação bruta do ICMS¹³ e 63,00% da arrecadação bruta do FPE¹⁴. Desta forma, todas as demais despesas estaduais como, por exemplo, pessoal inativo, segurança pública e o duodécimo dos outros Poderes, precisam caber na parte da receita que não foi vinculada a nenhuma atividade estatal. Assim, as somas das partes não vinculadas da arrecadação do ICMS e do FPE (líquidas dos valores ofertados como garantia pelo pagamento de dívidas) com as demais receitas não vinculadas do Estado devem ser suficientes para o pagamento das despesas obrigatórias restantes (excluídas aqui das despesas obrigatórias honradas com recursos vinculados). Portanto, as receitas não vinculadas representam uma fração da arrecadação estadual cujo tamanho depende das demais receitas estaduais, e precisam financiar um conjunto de despesas relevantes e crescentes, com destaque às despesas previdenciárias. Já as despesas obrigatórias seriam aquelas em que o ente é obrigado a executar por determinação constitucional ou legal, e que não podem ser contingenciadas. Mendes (2008) ainda elenca uma série de outras despesas intituladas como “despesas semi-obrigatórias” em que o ente possui alguma flexibilidade, como no caso da despesa de pessoal, que embora haja grande limitação na sua gestão, no médio e longo prazo podem ser adotadas políticas de controle.

Contudo, segundo Bassi (2019), não é correto pensar que existe uma dependência entre o vínculo e a obrigação, em que o desfazimento do primeiro (desvinculação) acarretaria no término da segunda (desobrigação). A obrigação da execução da despesa não finda com a desafetação da receita, fato que, quando não percebido, enviesa a análise sobre os determinantes

¹⁰ Previstas no art. 158 da CF, que estabelece que, dentre outros, 25% da arrecadação do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA pertencem aos Municípios.

¹¹ Previstas nos arts. 198 e 212 da CF, nos quais estabelecem que das receitas de impostos que sobraram após as deduções das participações dos Municípios, assim como das transferências constitucionais recebidas pelos estados, deverão ser gastos, no mínimo, 25% com educação e 12% com saúde.

¹² Previsto no §4º do art. 167 da Constituição Federal.

¹³ $47,25\% = (1 - 25\%) * (1 - (25\%+12\%))$, considerando transferências aos municípios e aplicação mínima em saúde e educação.

¹⁴ $63,00\% = (1 - (25\%+12\%))$, considerando aplicação mínima em saúde e educação.

da rigidez orçamentária. Assim, não é plausível equiparar estas duas causas da rigidez orçamentária (receitas vinculadas e despesas obrigatórias não geram o mesmo nível de rigidez), havendo, na verdade, uma hierarquização. Para Mendes (2008), “as receitas vinculadas podem ser contingenciadas e, portanto, não gera, automaticamente, despesa. Logo, em termos de rigidez da despesa, as receitas vinculadas representam um problema menor que as despesas obrigatórias”. Portanto, há uma preponderância das despesas obrigatórias, levando a um segundo nível as vinculações de receitas. A vinculação, conforme a LRF¹⁵, é o ato de tornar exclusiva uma receita ao custeio de uma determinada despesa, ou seja, uma proibição a usos alternativos. Já as despesas obrigatórias, ao contrário das despesas discricionárias (não obrigatórias), são objeto de disciplina legal, explicita o art. 9º da LRF, que adota como norte da sua caracterização o fato de não se sujeitarem a um limite de empenho, seriam aquelas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as associadas ao pagamento da dívida pública. Pode-se ainda considerar despesa obrigatória aquelas enquadradas no conceito estabelecido no artigo 17 da LRF, qual seja, aquelas decorrentes de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução. Pode-se afirmar que as despesas obrigatórias, uma vez criadas, não necessariamente contarão com disponibilidade financeira para sua execução, fato que diverge diferentemente da lógica das vinculações, qual seja, que requerem recursos para um objetivo específico.

Seguindo esta lógica, pode-se afirmar que as despesas obrigatórias são as maiores responsáveis pela limitação no grau de liberdade na alocação dos recursos públicos, e não as vinculações de receitas. Ainda segundo Bassi (2019), a título de exemplo, no caso da União, as receitas vinculadas representam 86% das receitas orçamentárias, enquanto as despesas obrigatórias, 95% das despesas realizadas. Ou seja, caso as vinculações fossem desfeitas, não haveria maior flexibilidade, posto que o nível de rigidez continuaria sendo definido pela grandeza das despesas obrigatórias. Segundo Rezende (2009), o que diferencia a rigidez orçamentária no Brasil para outros países é a definição destes dispositivos na Constituição, tornando mais complexos os ajustes necessários em função das demandas sociais e de mudanças na realidade socioeconômica de cada região do país. O autor ainda afirma que ao vincular parcelas de receitas a funções sociais específicas a legislação gera distorções, pois em ciclos econômicos recessivos há menos recursos, em termos absolutos, vinculados a funções demandadas pela população mais carente (exemplo: saúde e educação). Adicionalmente, a falta

¹⁵ Art. 8º, Parágrafo Único - “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

de instrumentos para revisão periódica destas vinculações contribui para a manutenção das referidas distorções.

Para Giacomoni (2011), a alocação dos recursos públicos deveria ser na elaboração do orçamento e na aprovação pelo Legislativo, contudo aponta que a cada ano este espaço de decisão vem sendo reduzido, tornando o orçamento uma peça com pouca margem para alterações. O autor analisa o problema da rigidez através de uma visão explicada pelo: (i) excesso de vinculações entre receitas e despesas; e (ii) grande volume de despesas de execução obrigatória. Nesta análise, Giacomoni (2011) afirma que são as despesas de execução obrigatória as principais responsáveis pela rigidez do orçamento público, mais do que as vinculações de receitas e os fundos. Por se tratar de um ato administrativo, a lei orçamentária não institui direitos ou obrigações; limita-se apenas a estimar as receitas e a autorizar a execução de despesas, as quais dependem da atuação discricionária do governo. Contudo, a execução das despesas autorizadas não depende das escolhas dos gestores públicos. O legislador recorrentemente aprova dispositivos constitucionais e legais produtores de despesas, estas, não mais sujeitas à avaliação do executivo. Quando amparadas em lei, as despesas serão obrigatoriamente realizadas, o que acarreta uma estreita margem de discricionariedade para os gestores do orçamento. A referida margem é menor ainda ao se considerar que parcelas expressivas das despesas discricionárias são essenciais (ou quase obrigatórias) para o funcionamento dos serviços públicos.

Ao cabo, as vinculações de receitas abrem espaço nas contas públicas para a criação de despesas obrigatórias em períodos de aumento de arrecadação, comprometendo assim a sustentabilidade, pois limitam a flexibilidade da política fiscal, quando há a reversão do ciclo econômico. Portanto, as despesas obrigatórias decorrentes de vinculação de receitas crescem automaticamente com a arrecadação, muito embora existem despesas obrigatórias que não estejam diretamente relacionadas a algum tipo de vinculação. Mendes (2020) explica que ajustes fiscais por meio de aumento da arrecadação tornam-se altamente custosos, sendo na prática mais fácil e menos danoso em termos políticos pressionar por socorro fiscal ao ente central. O autor ainda esclarece que em períodos de crescimento econômico a arrecadação tributária aumenta, em função das vinculações há obrigatoriamente aumento de gastos em funções como saúde e educação, funções intensivas em mão de obra, e como há restrições à redução de salários, quando há uma reversão do ciclo econômico, deixa-se de ter arrecadação suficiente para estas despesas. O referido autor denomina este efeito de “déficit induzido pela vinculação”.

Uma vez exposta esta conceituação a respeito das instituições e regras fiscais atinentes à relação federativa fiscal, cabe uma compilação de análises das contas públicas dos estados, a fim de demonstrar que embora haja uma preocupação da manutenção da sustentabilidade em nosso ordenamento jurídico, esta não é observada ao longo das últimas décadas. Assim, a seguir será descrito o quadro fiscal dos estados, apresentando também as principais causas para o cenário de desequilíbrio fiscal, dentre elas o crescente grau de rigidez orçamentária, consubstanciado nas vinculações de receitas e nas despesas obrigatórias.

3. SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS

Este capítulo contextualiza a evolução fiscal dos estados brasileiros, e mais especificamente do ERJ, nas últimas décadas.

3.1. Desequilíbrio Fiscal dos Estados Brasileiros

Assim como feito no capítulo anterior, cabe um recorte temporal da análise, uma vez que, segundo Mendes (2020), o desequilíbrio fiscal crônico e as seguidas crises que assolaram os estados ocorrem desde a década de 1980. Assim, optou-se em iniciar a análise conforme a segmentação temporal realizada pelo referido autor, que de forma prática secciona as últimas quatro décadas da seguinte forma:

- De 1980 a 1995: Trata-se de um período em que houve forte piora fiscal, com pouco rigor por parte das entidades encarregadas de limitar o endividamento e financiamento monetário do déficit, via socorros do Banco Central aos bancos estaduais. O desequilíbrio dos estados foi significativo e tornando-se um dos principais motivos para o processo de alta inflação, que desencadeou no início de 1990 em hiperinflação. Conforme discorrido por Lopreato (2013), o controle da inflação ocorreu após uma mudança no diagnóstico de suas causas, apontado por Bacha (1994) pelo déficit potencial (aquele que existiria caso não houvesse inflação) como fator determinante. Mendes (2020) explicita que a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 foi marcada por distorções, com falta de regras e limites que induziram à indisciplina fiscal até meados de 1990, período caracterizado por um desequilíbrio crônico nas finanças estaduais, marcada por déficits elevados e crescimento da dívida pública.
- De 1995 a 2008: Houve ajustes fiscais e reformas. Através de um plano de socorro fiscal federal bem realizado, acompanhado de um ajuste fiscal factível, e melhor coordenação política entre Congresso e Executivo no nível federal, foi possível a consolidação fiscal dos estados (MENDES, 2020). Não obstante, mesmo no decorrer da consolidação fiscal, ocorreu gradual deterioração dos instrumentos de ajuste, através, por exemplo, da judicialização de parcela da LRF ou do afrouxamento dos limites de endividamento.
- De 2008 a 2014: Retrocesso e desmonte dos ajustes fiscais. O maior crescimento econômico até 2008 ampliou as limitações ao endividamento, em razão do caráter pró-cíclico. Contudo, em decorrência dos efeitos da crise econômica de 2008, a opção da

União por estímulos fiscais levou ao afrouxamento do controle sobre o endividamento dos entes subnacionais. Brochado (2016) mostra, por exemplo, que os pedidos para verificação de limites e condições para contratação de crédito tiveram um forte aumento a partir de 2010. Vários desses pedidos eram estimulados pela União, que se dispunha a dar garantia para os estados tomadores de crédito¹⁶. O valor total de pedidos passou de uma média de 0,32% do Produto Interno Bruto - PIB entre 2002 e 2009, para uma média de 1,12% do PIB entre 2010 e 2015. Nesse sentido, Maciel (2016) afirma que o ciclo de política fiscal expansionista vivido pelo país até 2014 desconstruiu todo o avanço da consolidação fiscal obtido até 2008.

- De 2014 a 2020: Caracterizado por nova crise de endividamento, na qual ocorreu uma combinação do caráter pró-cíclico dos controles e das finanças estaduais com o alto endividamento construído no período anterior. Conforme afirma Tinoco (2018), a partir de 2015, a gravidade da situação fiscal dos estados ficou mais evidente, quando muitos destes entes passaram a mostrar dificuldades para honrar compromissos, como os salários, que por momentos são pagos em atraso ou parcelados. Os estados passaram a intensificar a judicialização das relações federativas, como um meio para extrair novos socorros federais. A estratégia vem obtendo êxito na maioria quase absoluta dos casos e os novos socorros prejudicaram severamente ponto fundamental da LRF que proibia novos empréstimos entre entes.

Contudo, conforme demonstra Mendes (2020), a dívida dos estados brasileiros não apresentou crescimento explosivo nas últimas duas décadas. As seguidas renegociações com a União (dando destaque para a Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997), com redução do custo da dívida, recálculo de saldo devedor e queda dos juros médios da economia, permitiram uma trajetória de queda. Na verdade, o estoque da dívida caiu como proporção do PIB e manteve relativa estabilidade em aproximadamente 10% do PIB desde 2011. O descontrole fiscal iniciado com a crise econômica de 2008 interrompeu a queda na trajetória da dívida. Para Tinoco (2018), em razão da crise o governo federal aumentou sua intervenção na economia flexibilizando as regras para contratação de operações de crédito, o que permitiu que estados destinassem recursos que seriam direcionados a investimentos para gastos com pessoal. Poucos anos depois os estados estariam pressionando a União por uma nova rodada de socorro fiscal. Para a União, o retorno dos socorros fiscais segue o que se observou na primeira fase,

¹⁶ Segundo MENDES (2020), a Portaria MF 306, de 12 de setembro de 2012, passou a permitir que “a exclusivo critério do Ministro da Economia, e em caráter excepcional” poderiam ser considerados elegíveis a garantias da União entes com as piores classificações de crédito (CAPAG C e D).

gerando um temor de que, pelo alto endividamento, representaria uma ameaça à estabilidade da moeda, conquistada após quatro décadas de esforços fiscais para estabilização.

Assim, o problema fiscal central dos estados não estaria no estoque da dívida, mas sim, na deterioração do fluxo de resultados primários. Não obstante, e indo além, Mendes (2020) demonstra que o resultado primário não captura um meio cada vez mais recorrente pelo qual os estados vêm se financiando: a inadimplência e a postergação de pagamentos de despesas, gerando resultados orçamentários negativos e, por consequência, elevando o estoque de Restos a Pagar. Ademais, percebe-se que alívios no pagamento da dívida, sejam estes decorrentes de liminares obtidas na justiça para suspender o pagamento da dívida, ou decorrentes de renegociação da dívida com a União, não têm sido usados para consolidar melhorias fiscais. A queda da despesa financeira, ao invés de ser utilizada para reduzir o desequilíbrio financeiro, permitiu uma elevação no déficit primário, ou seja, parte considerável da ajuda obtida para o pagamento da dívida financiou aumento de despesas e/ou compensou quedas na receita, mantendo-se assim o desequilíbrio do fluxo de caixa. No cenário atual, os estados estão em uma situação na qual possuem poucos meios para se ajustar (despesas rígidas, por exemplo) e poucos incentivos a realizá-lo (espaço para socorro financeiro, por exemplo). Além do mais, enfrentam restrições, seja do mercado ou em decorrência das regras fiscais, quando buscam financiar seu desequilíbrio através de um maior endividamento. Ao analisar a deterioração fiscal entre 2008 e 2014 Maciel (2016) conclui que esta foi causada em 28% pela desaceleração da arrecadação e 77% pela elevação na despesa, sendo 88% desta dinâmica da despesa em função de gastos com pessoal e apenas 12% pelo investimento.

Na mesma linha, Mendes (2020) afirma que o principal fator de deterioração dos fluxos fiscais dos estados foi o aumento de despesa, basicamente advinda do aumento de gastos com pessoal (despesa obrigatória que em apenas uma década esse subiu 13% em relação à Receita Corrente Líquida - RCL¹⁷). Observa-se que até 2008 as receitas e despesas dos estados cresceram a taxas similares. Contudo, a partir deste momento, esta tendência passa a ser de estagnação das receitas como proporção do PIB, enquanto as despesas seguem em uma trajetória contínua de elevação. No período de 2004 a 2018, as despesas foram elevadas em 13% acima do PIB, ao passo que as receitas superaram a taxa de crescimento do PIB em meros 5%. Ao analisar mais a fundo a despesa de pessoal entre ativos e inativos, fica claro que o

¹⁷ Conforme definição prevista no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas algumas parcelas, como as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional.

principal indutor do crescimento é a despesa com pessoal inativo, muito embora os ativos também tenham crescido percentualmente frente a Receita Corrente Líquida. Ainda conforme Mendes (2020), a taxa de crescimento da despesa com inativos tende a se acentuar, pois as regras previdenciárias são inconsistentes e geradoras de déficit crescente, principalmente em função das regras especiais de aposentadoria (como por exemplo para servidores da na área de segurança), que prejudicam a estabilização entre receitas e despesas no sistema previdenciário. Tinoco (2018) acrescenta que o crescimento das despesas com pessoal não são um reflexo apenas do maior quantitativo de servidores ativos, aposentadorias e pensões, mas também por ganhos remuneratórios reais concedidos ao longo do tempo.

Diante desta análise histórica fiscal, Mendes (2020) conclui que a situação atual dos estados decorre precipuamente de um problema de fluxo de caixa, o qual acarreta no problema da dívida. Afirma ainda que as renegociações de dívida com a União seriam apenas subterfúgios, através da sua suspensão, a fim de arcar com seus déficits, funcionando como um tipo de transferência fiscal extra, ajudando-os em seus desequilíbrios de caixa, consubstanciando-se assim em uma restrição orçamentária frouxa. Acrescenta-se ainda, o efeito do “déficit induzido pela vinculação”, explicado na seção anterior, que compromete a sustentabilidade fiscal, pois limita a flexibilidade da política fiscal, quando há a reversão do ciclo econômico ou quando não é mais possível contar com receitas não recorrentes. Há, porém, medidas que possibilitam mitigar este efeito. Por exemplo, o Estado do Mato Grosso, através da Lei Complementar nº 614, de 05 de fevereiro de 2019, voltada para a responsabilidade na gestão fiscal no Estado, buscou mitigar este efeito ao definir o conceito de RCL Ajustada, na qual são deduzidas diversas receitas, dentre elas as receitas não recorrentes, aplicando este conceito aos limites de pessoal e dívida determinados pela legislação federal, restringindo a possibilidade de criação de despesas obrigatórias. Ainda segundo o referido autor, a literatura aponta cinco fontes de incentivos que geram este quadro nas finanças estaduais, quais sejam:

- “Common Pool”: Sendo viável obter recursos federais para financiar uma função pública de interesse local, haverá incentivos para a realização da referida função. Do ponto de vista do país como um todo, possui custos superiores aos benefícios. Realizar déficits recorrentes e elevar o estoque da dívida, posteriormente pressionando por socorro, é uma forma usual de absorver uma fração maior de recursos federais.
- Restrição Orçamentária Fraca: A prévia expectativa de que possa haver socorro em caso de crise fiscal incentiva os gestores locais a serem menos rigorosos com suas finanças. A perspectiva de que uma crise fiscal em um ente subnacional implica na

paralisação de serviços públicos essenciais, que de alguma forma, impõe ao governo central a obrigação de socorrer um ente subnacional em dificuldade.

- Horizonte eleitoral de curto prazo: Políticos que se preocupam apenas com a reeleição podem não internalizar o custo dos empréstimos de longo prazo. Propositadamente, eles podem empurrar o custo da expansão fiscal para a gestão de seus sucessores.
- Guerra Fiscal: Existem disputas para a atração de investimentos, o que pode levar a guerras fiscais, por meio de isenções fiscais e concessão de subsídios. Pela ótica subnacional, conceder benefícios fiscais a determinada atividade empresarial, embora não gere perda de arrecadação, pode contribuir com a geração de empregos e renda, aumentando a arrecadação indiretamente. No entanto, do ponto de vista nacional, é um jogo de soma negativa.
- “Unfunded Mandates”: Trata-se de legislação federal que: (i) cria obrigações de gastos aos entes subnacionais, mas sem destinação de recursos para cobrir esses custos; (ii) ou define regras que limitam o crescimento da receita; (iii) ou controles de gastos locais; fazendo com que os gestores estaduais e municipais não tenham ferramentas suficientes para implementar um orçamento equilibrado. Não fazer nada acaba sendo uma desculpa para a inação fiscal, culpando todos os problemas na legislação federal.

Em razão desses problemas de incentivos e de falta de instrumentos institucionalizados, as federações buscam formas para conduzir os entes subnacionais para uma postura de responsabilidade fiscal, prezando pela sua solvência no longo prazo. Neste bojo, Ter-Minassian e Craig (1997) classificam os instrumentos voltados para a sustentabilidade fiscal em quatro grupos: (i) disciplina de mercado: garantindo que haja informações e regras que induzam os mercados a avaliar a qualidade do crédito a cada ente subnacional; (ii) cooperação federativa: cooperação por diferentes níveis de governo na concepção e implementação do controles de dívida; (iii) regras legais: definindo limites de gastos e endividamento, além das punições quando descumpridas; (iv) e controles administrativos: o ente central deve se encarrega de estipular regras de acesso à financiamentos, devendo cada operação de crédito ser previamente autorizada. Para Mendes (2020), o Brasil se utiliza, de certa forma, dessas estratégias, mas não vem sendo capaz de impedir recorrentes crises fiscais dos estados. Não obstante, há uma série de instituições e características do federalismo brasileiro que aprofundam os problemas de incentivos. Os métodos de controle fiscal se mostraram falhos, e as cinco fontes indutoras de desequilíbrio fiscal permaneceram presentes ao longo das últimas quatro décadas. O autor ainda elenca diferentes fontes de incentivos ao desequilíbrio fiscal nos estados, dentre eles estão

aspectos que implicam em rigidez orçamentária, tais como as vinculações de receitas e as despesas obrigatórias.

3.2. Finanças do Estado do Rio de Janeiro

Antes mesmo de adentrar no quadro fiscal do ERJ, cabe uma breve contextualização do desenvolvimento econômico fluminense, que afeta, dentre outros fatores, as finanças estaduais pelo lado da receita. Opta-se assim por um recorte temporal que se inicia nos anos 1980, seguindo a lógica das seções anteriores. A análise a seguir limita-se ao setor industrial, uma vez que este é o principal provedor de receitas ao ERJ, seja na arrecadação de ICMS, principal imposto estadual, seja pelos *royalties* advindos da exploração do petróleo.

Assim, conforme explicita Vasconcellos (2022), a economia fluminense na década de 1980 apresentou um cenário de estagnação, sem um crescimento real do PIB na média do período, acompanhando a realidade nacional, a qual estava inserida em complexos problemas econômicos (inflacionários e de dívida externa), na chamada “década perdida”. A estrutura produtiva fluminense caracterizou-se por uma redução na importância relativa da indústria de transformação e crescimento da indústria extrativa, que ganhou participação relativa em âmbito nacional no período. Ainda segundo a autora, na década de 1990, especialmente após a estabilização monetária, advinda com o Plano Real, surgem sinais de recuperação na economia do ERJ, acompanhando o cenário nacional. A indústria estadual como um todo ganhou maior expressão na composição do PIB da indústria brasileira, com destaque para o setor petrolífero, o que levou a indústria extrativa a representar quase metade da indústria fluminense, ao final da década, fato este que beneficiou as finanças estaduais com o aumento da arrecadação de *royalties* do petróleo. Penna, Santos e Pereira (2021), ao analisar o período de 1995 a 2010 afirmam que o ERJ “passou por uma mudança estrutural em sua indústria”, com crescimento acima da média nacional graças ao forte crescimento da indústria extrativa. Em 2010 a agência de riscos Standard & Poors concedeu grau de investimento ao ERJ, elevando sua classificação de crédito para “BBB-“, tornando-se assim o primeiro estado brasileiro a receber este nível de avaliação.

Na primeira década deste século, segundo Silva (2011), observou-se que a economia fluminense evoluiu em ritmo inferior ao nacional e de outros estados como São Paulo e Minas Gerais, os quais apresentaram crescimento superior na indústria de transformação e evolução de empregos formais. Silva (2017), por sua vez, aponta que em 2012 a participação do ERJ no PIB nacional chegou a alcançar 12%, contudo, nos anos seguintes foi perdendo espaço, chegando a aproximadamente 10% em 2016. Esta perda, segundo o autor, decorre da queda do

preço do petróleo, de investimentos públicos de baixo retorno privado e social (como, por exemplo, em estádios de futebol), seguidos casos de corrupção e em função da crise na economia brasileira, iniciada em 2015. Em suma, embora tenham ocorrido períodos que indicaram um potencial de desenvolvimento do setor industrial no ERJ, que segundo Silva (2017), representa aproximadamente 30% da atividade econômica estadual, não houve crescimento da participação deste setor no PIB nacional.

Adentrando na análise das finanças do ERJ, para Nazareth e Araújo (2021), a economia estadual acompanhou o crescimento nacional no período de 2007 a 2014, ampliando sua receita tributária, em termos reais, assim como registrando aumento das receitas com *royalties* e participações especiais, em função da elevação no preço do petróleo no referido período. Segundo Tafner (2021) a arrecadação estadual cresceu a uma taxa média real de 7% desde 2008; com recorde no número de novas empresas registradas no ano de 2010 (50,4 mil), montante superior a 80% quando comparado a 2003; redução sistemática da relação entre a DCL sobre a RCL, que em 2002 era de 242%, chegando a 146% em 2011; além de superávits primários expressivos e melhorias na administração fiscal e tributária. Para o autor, “o grau de investimento conferido ao estado era um atestado de responsabilidade fiscal”. Contudo, ainda segundo Tafner (2021), já era possível identificar indícios de que o ERJ estaria em uma trajetória que o levaria à insolvência financeira. O autor destaca o comprometimento das despesas correntes frente às receitas correntes, indicador que apresentou significativa deterioração, passando de um patamar inferior a 90% em 2008 para um nível superior a 98% em 2018. O autor ainda coloca em tela a crescente dependência das receitas petrolíferas, assim como de toda a cadeia de óleo e gás, que apresentaram crescimento consistente até 2013. Em paralelo, houve o crescimento de despesas, especialmente previdenciárias, custeadas pelas receitas de *royalties*. Já a relação DCL/RCL inverte a trajetória de queda observada até 2011, atingindo em 2015 o patamar de 198%, próximo ao limite de 200%, estabelecido pelo Senado. Já o estoque da dívida dobrou em termos nominais de 2010 (R\$ 54 bilhões) a 2016 (R\$ 108 bilhões). Cabe esclarecer que a crise do ERJ foi agravada no exercício de 2015, após a queda no preço internacional do barril de petróleo (- 45,6%), o que por sua vez reduziu drasticamente as receitas provenientes do petróleo (uma variação de - 39,2% frente a 2014)¹⁸, levando à decretação de estado de calamidade pública financeira em junho de 2016¹⁹ e posteriormente adesão ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF, em setembro de 2017²⁰.

¹⁸ Boletim de Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro - 6º Bimestre de 2015.

¹⁹ Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

²⁰ Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

Para Nazareth e Araújo (2021, p. 26) “a queda de receita em 2016 foi fundamental para a deterioração das contas estaduais”. As autoras apontam ainda que, conforme apurado pelo TCE-RJ, no exercício de 2016 houve uma queda real na arrecadação de 21,74% quando comparado ao exercício anterior, destacando que o resultado seria pior se não fosse por uma transferência voluntária da União²¹, no montante de R\$ 2,9 bilhões, com o objetivo apoiar financeiramente o ERJ, responsável por sediar os jogos olímpicos, e que já se encontrava em estado de calamidade financeira²². Em meados de 2017 o ERJ reconheceu o desequilíbrio financeiro de suas contas públicas, aderindo ao RRF no intuito de retomar uma trajetória de equilíbrio fiscal necessária para o cumprimento de suas obrigações assumidas e a assumir, no sentido de preservar o oferecimento de bens e serviços indispensáveis à população fluminense.

O RRF permitiu a suspensão do pagamento de praticamente a totalidade dos serviços da dívida durante 36 meses e autorizou a obtenção de empréstimos que gerassem fluxo de caixa suficiente para honrar as despesas básicas para o funcionamento da máquina pública. Através das regras estabelecidas no RRF, foi possível que o ERJ conseguisse equilibrar o fluxo de caixa à custa de uma elevação significativa do estoque da dívida, o que revela uma piora no cenário fiscal do Estado, muito embora haja uma aparente normalidade no pagamento das despesas correntes. Este fato é facilmente constatado através da redução na inscrição de novos Restos a Pagar - RP²³, variando de R\$ 11,4 bilhões, em 2017, para R\$ 2,9 bilhões, em 2020, em valores nominais; e pela elevação nos índices de endividamento de Dívida Consolidada Líquida - DCL sobre Receita Corrente Líquida - RCL²⁴, variando de 238,52%, em 2017, para 315,75%, em 2020. Já no início do exercício de 2021, a legislação relacionada ao RRF sofreu alterações²⁵, proporcionando diversos benefícios ao ERJ, dentre eles uma redução considerável da Dívida Consolidada - DC, a qual saiu de R\$ 191,5 bilhões, ao final de 2020, para R\$ 168,5 bilhões, em valores nominais, ao final do 1º semestre de 2022, principalmente em razão do recálculo decorrente de alteração retroativa de uma parcela da dívida com a União (dívida advinda do processo de privatização do BANERJ)²⁶ e pela reversão dos encargos de inadimplência para encargos de normalidade²⁷, adicionados ao estoque pela renúncia das ações judiciais no

²¹ Decreto Federal nº 13.351, de 25 de outubro de 2016.

²² Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016.

²³ Relatório de Gestão Fiscal - Anexo V - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

²⁴ Relatório de Gestão Fiscal - Anexo II - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Relação da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida).

²⁵ Lei Complementar Federal nº 178, de 21 de janeiro de 2021.

²⁶ Artigo 1º-B da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

²⁷ Artigo 1º-A da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

momento da adesão ao RRF em 2017. Contudo, como mais uma vez não haverá o pagamento integral de juros e amortização nos próximos exercícios, a trajetória da DC será inevitavelmente de crescimento, o que configura uma piora fiscal para o Estado.

O diagnóstico fiscal do ERJ em 2017, elaborado no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal homologado, destaca a evolução de quatro principais aspectos: (i) as receitas tributárias e de *royalties*; (ii) despesas com pessoal; (iii) restos a pagar; e (iv) endividamento. Quanto às receitas tributárias, o ERJ apresentou crescimento auspicioso até 2013. Entretanto, com a desaceleração da economia brasileira no final de 2014 e um quadro de recessão em 2015 o estado, assim como outros entes federados, registrou forte desaceleração na arrecadação. O ICMS, principal tributo do ERJ (em média 82% das receitas tributárias para os anos de 2010 a 2016), nos anos de 2014 a 2016 apresentou variação anual real negativa. Da mesma forma, as receitas de *Royalties* e Participações Especiais apresentaram uma redução significativa nos anos de 2015 e 2016, uma vez que, apesar do crescimento da produção de óleo e gás, os preços do petróleo *brent* e a taxa de câmbio sofreram uma variação de -47% e -102%, respectivamente, em 2016 quando comparados a 2010. Essa parcela da receita representou em média 13,1% das receitas correntes do ERJ durante o período de 2010 a 2014. Já durante os anos de 2015 e 2016 sua participação diminuiu para 7,3% e 5,2% das receitas correntes estaduais, respectivamente. Apenas em 2018, com a melhora na cotação do *brent* e no câmbio a arrecadação com *royalties* consegue superar o patamar de 2014 (R\$ 8,7 bilhões), chegando a R\$ 13,3 bilhões. Fato este que contribuiu muito para a performance fiscal do ERJ durante o RRF.

No que tange às despesas com pessoal, as executadas com servidores ativos para o período entre 2010 e 2016 apresentaram aumento de 77%, enquanto as despesas referentes a inativos e pensionistas dobraram para o mesmo período. A evolução da despesa de pessoal, somada à queda na Receita Corrente Líquida - RCL no exercício de 2016 fez com que o ERJ ultrapassasse o limite máximo da despesa líquida de pessoal consolidada, em relação à RCL, imposto no artigo 19 da LRF, chegando a uma proporção de 72,3% da RCL no 3º quadrimestre de 2016, enquanto o limite é de 60%. Contudo, como bem ressaltado por Nazareth e Araújo (2021), cabe esclarecer que em 2016 houve mudanças na metodologia de cálculo pelo TCE-RJ da despesa líquida com pessoal para fins da LRF, quais sejam: (i) incorporação de despesas relativas à terceirização de mão de obra; e (ii) dedução de benefícios pagos com recursos provenientes do Tesouro e não vinculados ao Rioprevidência.

Retomando o diagnóstico fiscal do ERJ, elaborado no Plano de Recuperação Fiscal de 2017, ao observar os Restos a Pagar - RP, constata-se que o estoque até o exercício de 2014 apresentou um comportamento relativamente homogêneo, sempre abaixo de R\$ 500 milhões,

contudo em 2015 o estoque passou para aproximadamente R\$ 3 bilhões e em 2016 cresceu acentuadamente, chegando a R\$ 13 bilhões. No exercício de 2017, já na vigência do RRF, o ERJ chegou a um estoque de R\$ 20 bilhões em RP.

Pelo lado do endividamento, o diagnóstico supracitado relata o que foi discorrido em seção anterior: o aumento do espaço fiscal²⁸ autorizado pelo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF²⁹ permitiu que o ERJ contratasse mais de 40 novas operações de crédito no período de 2008 a 2016, no total de R\$ 28,25 bilhões. Analisando o estoque da dívida, a relação da Dívida Consolidada Líquida - DCL sobre a RCL era de 156% em 2010; contudo, a partir de 2014, a velocidade e os efeitos da retração econômica sobre a arrecadação tributária, bem como dos *royalties*, fizeram com que a relação DCL/RCL tivesse alterada sua trajetória de queda, culminando no descumprimento do limite máximo de 200%³⁰ entre DCL e RCL, chegando a 234% em 2016. Importante destacar que a redação original da Lei Complementar Federal nº 159, de 2017, permitia que o Estado que aderisse ao RRF ficasse com o serviço da dívida suspenso durante os primeiros 3 (três) anos do Regime. Esta regra fiscal contribuiu para que a relação DCL/RCL do ERJ chegasse a 319% ao término do exercício de 2020³¹. Outro fator que prejudicou esta relação foi a renúncia, quando da adesão ao RRF em 2017, de ações judiciais que discutiam a dívida junto à União, o que implicou em um recálculo do saldo da dívida, com encargos de inadimplência retroativamente, adicionando um montante aproximado de R\$ 13 bilhões ao estoque, revertido apenas com o advento da Lei Complementar nº 178, de 2021.

Importante destacar também que o RRF impôs diversas vedações ao ERJ durante o período no qual o Estado estava submetido ao seu regramento, o que forçou a implementação de diferentes ajustes fiscais, como por exemplo: proibindo reposições de servidores, a não ser em caso de vacâncias; proibindo reajustes salariais, exceto pela revisão geral; dentre outros. Tais vedações contribuíram para uma redução na despesa com pessoal ativo, que, contudo, foi insuficiente para conter as despesas previdenciárias que continuaram crescendo. Mais recentemente, conforme apontado pelo Estado do Rio de Janeiro, através do Diagnóstico Fiscal elaborado para adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal³², no exercício de 2019, a

²⁸ O Espaço Fiscal é o limite a contratar de operações de crédito para o Estado, Distrito Federal ou Município signatário do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal ou Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, de que tratam a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, respectivamente. Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/espaco-fiscal>

²⁹ 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. Suas regras e condições foram determinadas pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, alterada pela Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

³⁰ Artigo 3º da Resolução nº 40, do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001.

³¹ Relatório de Gestão Fiscal - 3º Quadrimestre de 2020 - Anexo II.

³² Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

despesa bruta com inativos e pensionistas passou a ser superior à despesa com os servidores ativos. Além destas vedações, o Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo ERJ contemplava diversas medidas de contenção de despesas e de aumento na arrecadação, com uma expectativa de efeito fiscal da ordem de R\$ 37,4 bilhões, das quais o ERJ realizou R\$ 27,6 bilhões.

Ao avaliar o período do RRF compreendido entre 2017 e 2020, o Conselho de Supervisão do RRF, em seu Relatório de Encerramento do RRF (Brasil, 2021), concluiu que o ERJ cumpriu as metas de resultado nominal para todos os exercícios, exceto em 2019. Contudo, não cumpriu a meta pactuada de zerar a inscrição de RP, permanecendo ainda com um estoque de R\$ 14,4 bilhões no exercício de 2020. Segundo Torrezan e Paiva (2020), embora tenha havido crescimento da arrecadação tributária do Estado nos exercícios de 2018 e 2019, a série histórica dos últimos 10 anos mostra que a receita encontrava-se em um patamar inferior ao verificado nos anos de 2013 e 2014, ou seja, houve uma queda na arrecadação a partir de 2015 e embora tenha ocorrido uma recuperação da receita tributária nos anos de 2018 e 2019, esta não foi suficiente para retornar ao nível de arrecadação da primeira metade da década. Igualmente os resultados não foram satisfatórios ao analisar a RCL, que se manteve em patamar inferior ao auferido em 2014, embora tenha crescido em relação aos anos de 2016 e 2017. Percebe-se que o RRF, com a prerrogativa de suspensão do pagamento dos juros e amortização da dívida, permitiu que o ERJ passasse a ter um fluxo de caixa suficiente para a execução das despesas do exercício corrente, além de viabilizar a redução de parte do estoque de RP, muito embora, durante o período do RRF, o ERJ tenha se valido de receitas não recorrentes como, por exemplo: antecipações de receitas de *royalties* e transferências extraordinárias da União (Lei Complementar Federal nº 176, de 29 de dezembro de 2020).

No que tange ao endividamento durante o RRF, autores como Torrezan e Paiva (2020) afirmam que o crescimento da DCL de 31,7% é um indicador de que o RRF não logrou êxito em solucionar o principal problema fiscal do ERJ. Contudo, Nazareth e Araújo (2021) esclarecem que o crescimento da DCL era esperado em decorrência da lógica de suspensão do pagamento do serviço da dívida, posteriormente incorporado ao saldo devedor. Ao tratar do estoque da dívida pública, é importante ressaltar que para aderir ao RRF em 2017 o ERJ precisou renunciar às ações judiciais que discutiam a dívida junto à União. Desta forma, em razão da desistência da Ação Civil Ordinária nº 720, pela qual o ERJ declarava que as receitas do Adicional do ICMS não integram o conceito de Receita Líquida Real - RLR para fins de cálculo e pagamento da dívida pública, a União procedeu com o recálculo do saldo desta dívida, com encargos de inadimplência retroativamente, adicionando um montante aproximado de R\$

13 bilhões ao estoque da Dívida Consolidada - DC do ERJ. Apenas em janeiro de 2021, por força de liminar e posteriormente amparada pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a qual alterou a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, este montante adicionado ao estoque da dívida foi excluído, revertendo a incorporação do valor do recálculo.

Importante ressaltar que o ERJ não foi capaz de implementar todas as medidas de ajuste previstas no Plano de Recuperação que, a princípio, trariam o Estado para uma trajetória de equilíbrio fiscal. Ademais, não foi capaz de consolidar um resultado nominal capaz de estabilizar a dívida líquida, que continua a crescer, já que não houve o pagamento dos juros. Em suma, não foi capaz de consolidar fontes de financiamento suficientes para fazer frente às suas necessidades fiscais. No tocante às medidas de ajuste executadas pelo ERJ, Nazareth e Araújo (2021, p. 41) apontam que dentre as que apresentaram melhores resultados estão “uma operação financeira prejudicial às finanças estaduais no médio e longo prazo, (...) e aumento de impostos mediante alteração na legislação estadual, onerando ainda mais o contribuinte fluminense”. As autoras apontam ainda que o estado não apresentou medidas de ajuste fiscal que compensassem aquelas não realizadas, muito embora o Conselho de Supervisão do Regime as tenha solicitado. Destaca-se ainda que o RRF sofreu alterações em janeiro de 2021, com a aprovação da mencionada lei nº 178, o que permitiu que o ERJ solicitasse adesão às novas regras fiscais. De forma resumida, o RRF passa a ter uma duração de 10 (dez) anos (considerando o período para a elaboração do Plano), e não mais três anos, prorrogáveis por mais três anos, sendo que ao longo deste período o serviço da dívida vai sendo retomado gradativamente, “forçando” o estado a gerar superávit primário suficiente para honrar com o pagamento dos juros e amortização. Assim, após acordo firmado entre o ERJ e a União, o novo Plano de Recuperação Fiscal foi homologado pelo presidente da república, em 22 de junho de 2022, com vigência de 30 de junho de 2022 a 30 de junho de 2031, observadas as hipóteses de encerramento e extinção previstas na legislação.

Diante da trajetória das finanças do ERJ aqui apresentada, evidencia-se que desde o início da crise, em 2015, não houve uma melhoria consistente dos resultados fiscais que permitiriam uma retomada do equilíbrio na direção de uma sustentabilidade de longo prazo. O RRF, por sua vez, embora tenha o objetivo implícito de suspender o serviço da dívida para que o Estado possa se reestruturar de forma a viabilizar meios de gerar superávits primários recorrentes, aparentemente não logrou êxito até o presente momento, tornando-se, na prática, apenas uma forma de evitar a descontinuidade dos serviços públicos em razão da insuficiência de caixa. Assim, ao retomar o questionamento principal deste trabalho, julga-se importante entender os motivos que impediram uma retomada na trajetória de sustentabilidade fiscal, mais

especificamente, buscando examinar se as regras fiscais seriam uma variável relevante dentre os principais motivos que não permitiram a melhora dos resultados fiscais do ERJ. As regras impostas, através do arranjo institucional federativo, aqui com foco na rigidez orçamentária, podem ser uma das causas para o atual cenário de deterioração fiscal do ERJ. Desta forma, será realizado nesta dissertação um estudo de caso do ERJ, analisando uma série histórica de dados fiscais, buscando por respostas a este questionamento.

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

Inicialmente a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir da busca de artigos e livros de autores considerados relevantes nos temas abordados. A partir do estudo destes textos buscou-se pelas referências bibliográficas utilizadas nestes, ou seja, a pesquisa partiu dos principais livros e estudos sobre o tema e, posteriormente, seguiu para as demais referências. Os textos iniciais foram aqueles já utilizados como referência em trabalho de pós-graduação concluído previamente; e os indicados pela orientadora e coorientadora³³ desta dissertação.

Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica através de buscas no portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e por buscas no Google Acadêmico, além das bases de dados Scopus e Science Direct. A pesquisa foi feita em busca de livros e artigos em idioma português e com data de publicação nos últimos 20 (vinte) anos. As principais palavras-chave da pesquisa foram:

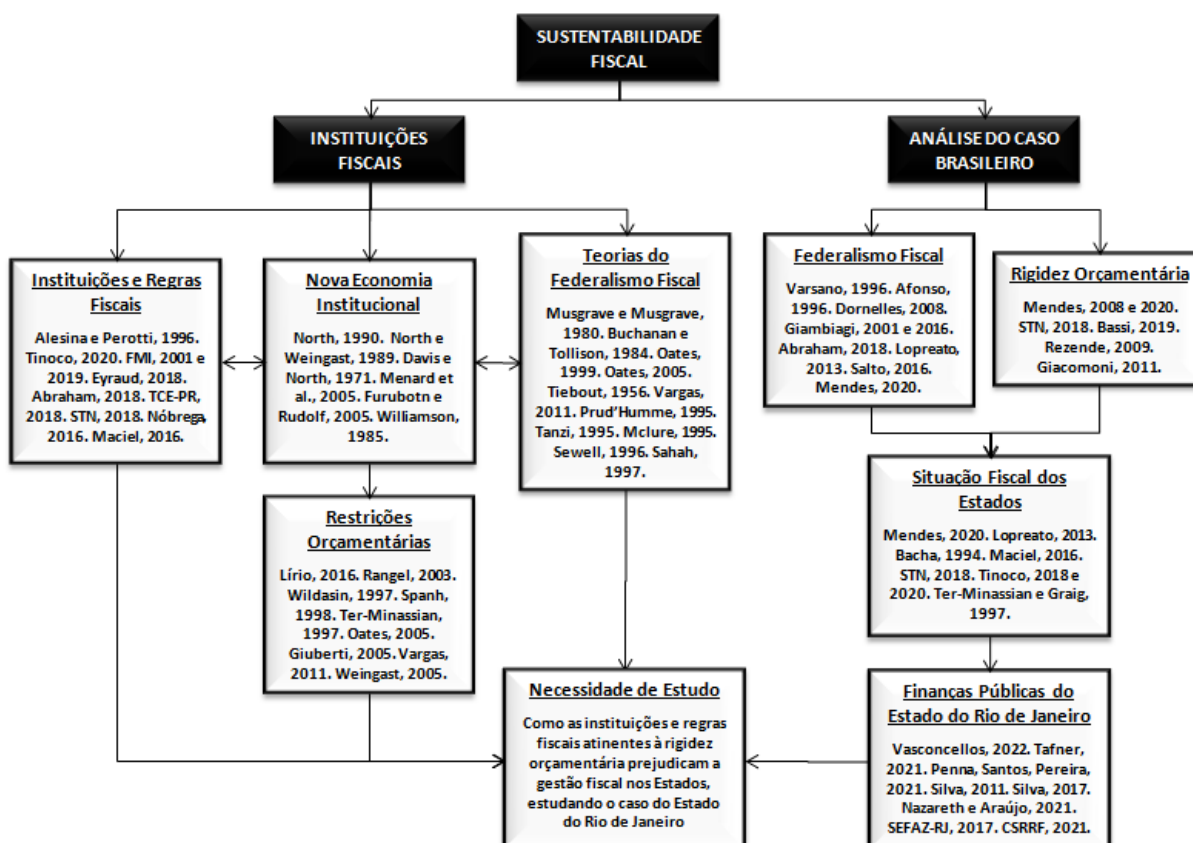
- Rigidez e Restrição Orçamentária;
- Vinculação de Receitas Orçamentárias;
- Despesas Orçamentárias Obrigatórias;
- Equilíbrio e Sustentabilidade Fiscal;
- Federalismo Fiscal;
- Nova Economia Institucional e Institucionalismo; e
- Instituições e Regras Fiscais.

Cabe ainda mencionar que, além de artigos acadêmicos, foram utilizados documentos oficiais da União e do ERJ no intuito de complementar e direcionar o referencial teórico às finanças do ERJ, foco do estudo de caso a ser analisado.

A seguir apresenta-se o mapa de literatura que resume o projeto de estudo, representando visualmente a bibliografia referente ao tema de pesquisa da dissertação.

³³ Inicialmente a coorientação desta dissertação foi conduzida pela professora doutora Sol Garson Braule Pinto que precisou se afastar em razão de problemas de saúde.

Mapa de Literatura



4.1. Metodologia do Estudo de Caso

O estudo de caso adotou uma análise qualitativa interpretativa, com método de abordagem indutivo. A análise qualitativa se dará através do estudo de caso do Estado do Rio de Janeiro. Cabe salientar que, embora o estudo de caso seja uma análise particular da realidade do ERJ, não sendo possível replicar diretamente as conclusões na análise de outros entes, o estudo pretende apresentar resultados que poderão ser averiguados em outros casos, abrindo novas possibilidades de estudos.

Trata-se, portanto de um estudo de caso único, dadas as particularidades do ERJ, seja pelo lado da receita (destacando a participação significativa de *royalties* do petróleo na composição das receitas totais), como pelo lado da despesa (destacando pagamentos decorrentes da antecipação de *royalties*), não sendo possível assim uma comparação direta com outros estados brasileiros. Segundo Yin (2009), dentre as justificativas para um estudo de caso único está quando este representa o “caso crítico” ao testar uma teoria bem formulada, com um conjunto claro de proposições bem como as circunstâncias em que as proposições são consideradas. Para confirmar, desafiar ou estender a teoria, pode haver um estudo de caso único, atendendo a todas as condições para testar a teoria. O caso único pode então ser usado para determinar se as

proposições de uma teoria estão corretas ou se algum conjunto alternativo de explicações pode ser mais relevante. Pode ainda representar uma contribuição significativa para o conhecimento e construção de teoria, ajudando a direcionar investigações futuras. Assim, pretende-se avaliar se o caso do ERJ pode ser considerado crítico (representativo) diante da literatura exposta no estudo, dada a sua situação de crise fiscal desde o exercício de 2015 e dados os incentivos gerados pelas regras fiscais existentes, observadas nas restrições orçamentárias fracas, nas quais o ERJ está inserido.

A análise qualitativa foi realizada através da elaboração de séries históricas dos dados orçamentários do ERJ e interpretação destes, a fim de traçar possíveis respostas ao questionamento principal desta dissertação. Para tanto, procedeu-se com o levantamento dos dados de execução orçamentária³⁴ (receitas e despesas) dos anos de 2000 até 2019 (20 anos de série histórica) no ERJ. Através dos dados tabulados, constantes do Apêndice I, foram realizadas diferentes análises para se demonstrar o nível de rigidez orçamentária e seus desdobramentos, para que fosse possível, diante do referencial teórico apresentado, alcançar as conclusões apresentadas adiante. Os dados tabulados foram coletados diretamente do sistema contábil do ERJ, sendo estes: o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, para dados dos exercícios financeiros de 2000 a 2015; e o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro - SIAFE para os demais exercícios. Dado que houve diversas mudanças de classificação de contas ao longo do extenso período coberto por esse estudo, foi necessário fazer ajustes que tornassem a base de dados homogênea, permitindo comparações intertemporais. Nas contas onde houve mudança de classificação, adotou-se a mais recente. Dois relevantes rearranjos metodológicos na tabulação são relativos às Transferências Constitucionais aos Municípios³⁵ e às Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF / FUNDEB³⁶, que para este estudo foram consideradas como dedução da receita para todo o período analisado³⁷. As despesas decorrentes das antecipações de *royalties* do petróleo³⁸, iniciadas em 2014, também foram padronizadas,

³⁴ As informações de receitas e despesas são relativas ao: Poder Executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes); Procuradoria; Defensoria; Tribunal de Contas; Poder Legislativo; Poder Judiciário e Ministério Público.

³⁵ Deixaram de ser despesas no exercício de 2015, passando a serem contabilizadas como uma dedução da receita.

³⁶ Deixaram de ser despesas no exercício de 2013, passando a serem contabilizadas como uma dedução da receita.

³⁷ Não foram deduzidas as parcelas das Transferências Constitucionais aos Municípios atinentes às Multas e Dívida Ativa Tributária, uma vez que não representam valores significativos, e, portanto, não afetam as conclusões do estudo. Houve diversas alterações nestas classificações contábeis no decorrer dos exercícios, o que tornaria extremamente complexa a sua identificação.

³⁸ Deixaram de ser dedução da receita no exercício de 2017, passando a serem contabilizadas como uma despesa.

consideradas como despesa o longo de todo o período. Assim, buscou-se estampar na tabulação as receitas que estariam efetivamente disponíveis ao ERJ, assim como as despesas que foram liquidadas. Salieta-se ainda que, embora constem na tabulação, não foram consideradas para fins de análise as parcelas relativas a receitas e despesas intra-orçamentárias, uma vez que resultam de operações entre órgãos. O Apêndice II detalha como foram classificadas as receitas e despesas em cada uma das linhas da tabela.

Importante considerar o tratamento dado às despesas de pessoal. Nos relatórios orçamentários e de contabilidade do ERJ estas despesas compõem o Grupo de Despesa 01, como vencimentos e vantagens fixa e variáveis. Para fins deste estudo, trabalhou-se com o Grupo de Gasto 01³⁹, que engloba também auxílios indenizatórios e diárias, dentre outros. Ainda sobre o enquadramento como despesa de pessoal, destaca-se as despesas com o PREVI-BANERJ, que até 2015 era classificada como Grupo de Despesa 03 (Outras Despesas Correntes) e com Inativos e Pensionistas que também eram classificados da mesma forma, mas que para este estudo foram consideradas como despesa de pessoal para todo o período.

Não foram utilizadas amostras, mas sim toda a base de dados orçamentários do período selecionado. Para permitir uma melhor interpretação destes dados, foi necessário um agrupamento de diversas classificações orçamentárias de receitas e de despesas, utilizando-se o Classificador de Planejamento e Orçamento (versão atualizada de 2022) e documentos oficiais atinentes ao tema. Para que seja replicada essa metodologia de classificação, foi elaborado um apêndice, explicitando as classificações utilizadas, assim como os agrupamentos necessários à análise dos dados. Outra fonte de coleta de dados fundamental para a elaboração da série histórica foram os relatórios contábeis do ERJ, exigidos pela LRF, quais sejam: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária - RREO e Relatórios de Gestão Fiscal - RGF, conforme detalhados nas seções III e IV, do Capítulo IX, da LRF⁴⁰. Contribuem também para o auxílio na interpretação dos dados da execução orçamentária, os relatórios de Contas de Gestão e Contas de Governo, elaborados, respectivamente, pela Controladoria Geral do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado. Além disso, foi consultado o Boletim de Transparência Fiscal, elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro - SEFAZ-RJ. Para completar a obtenção dos dados necessários para a análise do estudo de caso, foi realizada uma consulta

³⁹ Conforme Classificados de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

⁴⁰ Os dados e informações extraídos dos sistemas de contabilidade e expostos nos relatórios supracitados não devem ser interpretados sem o auxílio das instruções feitas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, elaborado pela STN, o qual já se encontra em sua 12ª edição (2021); e com o auxílio de diversos entendimentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ, a respeito do enquadramento contábil de diferentes receitas e despesas.

à SEFAZ-RJ através do portal da Lei de Acesso à Informação, solicitando uma relação das receitas não recorrentes do ERJ no período analisado no estudo. A solicitação enviada e a resposta da SEFAZ-RJ encontram-se no Anexo I.

Os dados coletados sobre a composição de receitas e de despesas foram postos frente à legislação federal e estadual que envolve a vinculação de receitas e a obrigatoriedade na execução de despesas. Esta estrutura procurou atender ao objetivo principal deste estudo, ao permitir uma avaliação do grau de rigidez orçamentária ao longo dos anos, além de possibilitar uma interpretação do comportamento fiscal com o intuito de atingir os demais objetivos específicos deste estudo. Ressalta-se que a escolha por uma análise qualitativa tem o intuito de demonstrar o comportamento das receitas e despesas, frente às regras fiscais existentes. As séries históricas foram deflacionadas pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), levando os montantes a valores de 2019; quando necessário, foram informados valores nominais.

Para a análise fiscal do ERJ foi feita uma segmentação de receitas e despesas apresentando suas especificidades, com destaque para a utilização de receitas não recorrentes (conforme definido na seção 2.5 deste estudo). Após esta análise, foram examinados os resultados fiscais e os principais indicadores utilizados em diagnósticos fiscais, tais como: (i) despesa de pessoal em relação à RCL⁴¹ e (ii) DCL em relação à RCL⁴². Este indicador de endividamento expõe a insustentabilidade fiscal, uma vez que a sua trajetória depende, principalmente, do quanto o Estado consegue disponibilizar para o pagamento dos juros e das amortizações, após cumprir com seus demais compromissos. Por fim, foi verificado o nível de rigidez orçamentária a partir de critérios utilizados. A análise da rigidez orçamentária requereu ainda segmentar as Despesas Obrigatórias em Despesas Correntes Obrigatórias e Despesas de Capital Obrigatórias. A Despesa Corrente Obrigatória foi comparada com a RCL a fim de demonstrar o grau de rigidez das Despesas Correntes frente às receitas disponíveis para o seu financiamento. Ademais, calculou-se a relação entre o total das Despesas Obrigatórias (Correntes e de Capital) e a soma da RCL com as Receitas de Capital, seguindo a mesma lógica do indicador anterior, contudo com maior amplitude. A Tabela 1 explicita os indicadores utilizados para o período analisado.

⁴¹ Artigo 19 da da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁴² Este indicador decorre da combinação do disposto no art. 30 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e na Resolução do Senado nº 40, de 20 de dezembro de 2001.

Tabela 1 - Indicadores Analisados no Estudo de Caso

Índice	Fórmula
Despesa com Pessoal	= Despesa de Pessoal / RCL
Endividamento	= DCL / RCL
Rigidez Geral	= Despesas Obrigatórias / RCL + Receitas de Capital
Rigidez Corrente	= Despesas Correntes Obrigatórias / RCL
Rigidez Corrente Ajustada	= Despesas Correntes Obrigatórias / RCL (Excluídas as Receitas Não Recorrentes)

Fontes: Elaboração Própria.

Adicionalmente às considerações metodológicas, resta esclarecer que em razão da preponderância dos efeitos das despesas obrigatórias sobre as vinculações de receitas, conforme esclarece a literatura apresentada na seção teórica, o estudo de caso analisa as vinculações de receita, porém dá ênfase às Despesas Obrigatórias (conforme definido na seção 2.5 deste estudo). Assim, para fins deste estudo, são consideradas despesas obrigatórias aquelas despesas permanentes e aquelas despesas de caráter pontual, mas que decorrem da legislação ou ato administrativo, conforme elenca a Tabela 2, abaixo.

Tabela 2 - Definição das Despesas Obrigatórias para Fins do Estudo de Caso

Despesas Obrigatórias	Detalhamento	Detalhamento
Despesas Correntes Obrigatórias	Custeio Obrigatório	Pessoal e Encargos Sociais
		Juros e Amortização
		Encargos Gerais do Estado
		Custeio do Índice da Educação
		Custeio do Índice da Saúde
		Custeio da Função Segurança
		Custeio da FAPERJ
		Custeio Poderes
		Custeio CEDAE
		Pagamento da Antecipação de <i>Royalties</i>
Recomposição das contas garantidoras da privatização do BANERJ		
Despesas de Capital Obrigatórias		Despesas executadas com Recursos de Operações de Crédito
		Investimentos do FECAM

Fontes: Elaboração Própria.

Por fim, cabe ressaltar que os indicadores elencados na Tabela 1 são utilizados para verificar os possíveis efeitos da rigidez orçamentária na sustentabilidade fiscal do ERJ, além de buscar indícios de aplicação de Restrições Orçamentárias Rígidas ao Estado e verificar se as informações postas no capítulo que trata da evolução das finanças do ERJ estão em linha com os resultados observados no diagnóstico fiscal elaborado no estudo de caso.

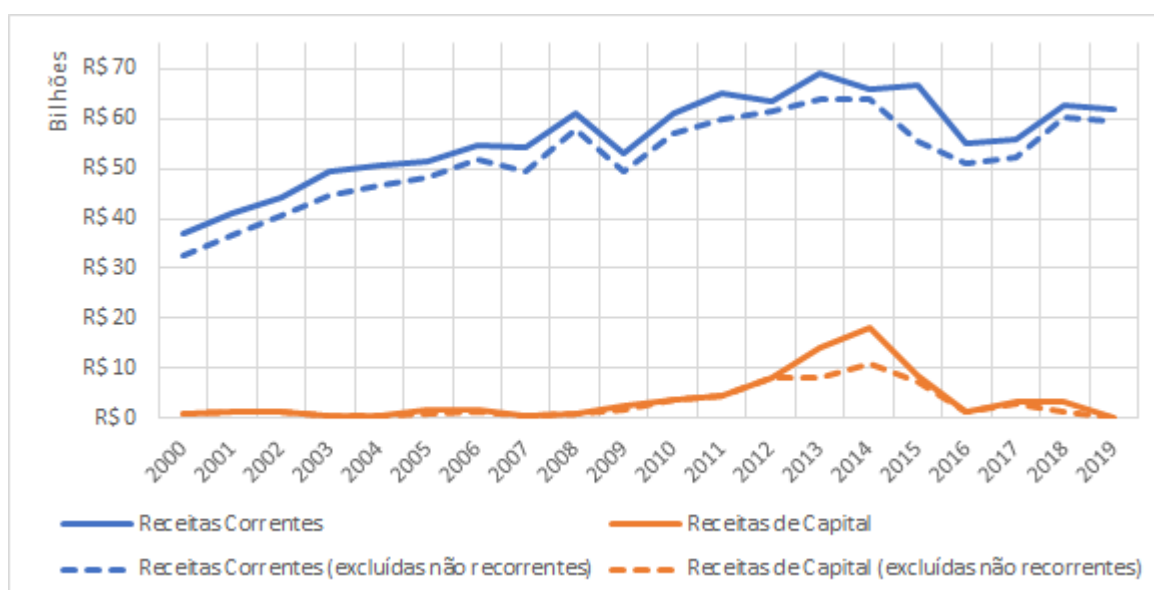
5. ESTUDO DE CASO

Com base na tabulação dos dados orçamentários do ERJ no período de 2000 a 2019, analisa-se as receitas arrecadadas e despesas executadas, dos resultados fiscais e os indicadores fiscais, de forma a avaliar o nível de rigidez orçamentária do estado.

5.1. Receitas Arrecadadas

A composição da arrecadação do ERJ, compreendendo as Receitas Correntes e as Receitas de Capital, encontra-se no gráfico 01. Observa-se que, até o exercício de 2009, o Estado se financiou praticamente por receitas correntes, sendo que a partir do exercício de 2010 passa a contar cada vez mais com recursos provenientes de Receitas de Capital (principalmente em função das operações de crédito contratadas), chegando a representar 21,7 % da Receita Total em 2014. Os motivos para a queda na receita serão detalhados no decorrer desta seção.

Gráfico 1 - Evolução da Receita (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

No exercício de 2009, iniciou-se uma elevação da participação das Receitas de Capital na Receita Total. Ressalta-se que o aumento na participação se deu também pela exclusão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE do orçamento fiscal do Estado, uma vez que esta passou a ser enquadrada como uma empresa estatal não dependente, fazendo com que as receitas correntes tenham se reduzido consideravelmente entre 2008 e 2009.

A partir do exercício de 2016, o ERJ deixou de contar com a entrada de receitas de operações de crédito (com exceção da operação relacionada à privatização da CEDAE, no montante de R\$ 2 bilhões em 2017 e R\$ 900 milhões em 2018, em valores nominais). Não obstante, destaca-se que nos exercícios de 2013, 2014 e de 2018 o Rioprevidência realizou operações de antecipação de receitas de *royalties* (R\$ 10,5 bilhões, em valores nominais), além de recorrer a receitas provenientes de antecipação de recebíveis da carteira do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - FUNDES (R\$ 1 bilhão, em valores nominais), em 2015, incrementando as receitas de capital, mais especificamente as receitas de Alienação de Bens⁴³.

Os exercícios de 2013 e 2014 representaram o ápice de receita da série histórica (R\$ 83 bilhões e R\$ 84 bilhões, respectivamente), embora este desempenho seja justificado significativamente por receitas não recorrentes. Nos dois exercícios subsequentes se observa uma queda de arrecadação, acentuada em 2016. Já em 2017 e 2018, há uma melhora de cenário, porém, também impulsionado por receitas não recorrentes, retornando a uma ligeira queda na arrecadação em 2019, em relação ao ano anterior. Evidencie-se que, em 2019, o ERJ ainda não havia conseguido retomar o nível de receita obtido em 2011.

A tabela 03 discrimina as receitas não recorrentes, demonstrando a sua magnitude. Elencam-se as receitas correntes não recorrentes e sua participação no total das Receitas Correntes. Além disso, apresentam-se as Receitas de Capital não recorrentes, e sua participação no total das Receitas de Capital. Por fim, calcula-se a participação das receitas não recorrentes sobre o total das receitas. Observa-se que, em diferentes exercícios, as receitas não recorrentes tiveram significativa relevância na composição da Receita Total, podendo-se dar destaque aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, em que esta participação superou 13% do total na média do triênio. É relevante esclarecer que certas receitas não recorrentes trouxeram consigo obrigações de execução de despesas, como por exemplo no caso das antecipações de *royalties*, que gerou gastos com a quitação deste recebimento antecipado de patrimônio e no caso dos saques de depósitos judiciais de 2013 que foram destinados ao abatimento do estoque de precatórios. Ao deduzir as receitas não recorrentes observa-se dinâmica semelhante, com queda de arrecadação em 2015 e 2016, retomando a patamares equivalentes apenas em 2018.

⁴³ Conforme informado pela SEFAZ-RJ (Anexo I), o ERJ realizou a antecipação de recebíveis do FUNDES no ano de 2015.

Tabela 3 - Relação e Participação das Receitas Não Recorrentes, 2000-2019

R\$ milhões (a valores de 2019)										
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Termo de Ajuste de Conduta Tributária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REPETRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	339.204
Certificados Financeiros do Tesouro (CFT)	4.466.846	4.464.095	2.972.120	4.362.387	3.974.632	3.270.159	2.559.418	2.600.022	2.426.193	2.347.784
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas de Concessões e Permissões - CEG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Excesso de Rendimento das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	60.055	30.437	33.502
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	487.646	-	-
Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita Oriunda da Lei nº 3.934/02	-	-	824.287	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio Financeiro MP nº 734/2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bônus Cessão Onerosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264.490
Alienação BERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de ativos do Previ-Banerj	-	-	-	-	-	-	-	-	803.873	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	375.102	-	-	-	1.462.938	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restituições de Precatórios - Lei 7.781/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Repatriação Ministério Público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Dívida Ativa Tributária da CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	528.981
Receitas Decorrentes de Ações Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	101.661	302.798	275.775
Total de Rec. Correntes Não Recorrentes	4.466.848	4.464.097	3.796.408	4.737.491	3.974.634	3.270.161	2.559.420	4.712.323	3.563.303	3.789.738
Participação das Rec. Correntes Não Recorrentes no Total da Rec. Corrente	12,0%	10,9%	8,6%	9,6%	7,8%	6,4%	4,7%	8,7%	5,8%	7,1%
RECEITAS DE CAPITAL NÃO RECORRENTES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amortização Extraordinária FUNDES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	222.941
Receita de Títulos Mobiliários	-	-	-	-	-	733.508	439.807	-	-	-
Receita de Privatizações	15.466	16.025	-	-	-	-	-	-	-	-
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	789.288
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total de Rec. de Capital Não Recorrentes	15.466	16.025	-	-	-	733.508	439.807	-	-	1.012.229
Participação das Rec. Correntes Não Recorrentes no Total da Rec. Corrente	1,6%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	46,7%	26,2%	0,0%	0,0%	38,5%
Participação das Rec. Não Recorrentes na Rec. Total	11,7%	10,6%	8,3%	9,5%	7,7%	7,6%	5,3%	8,6%	5,7%	8,6%

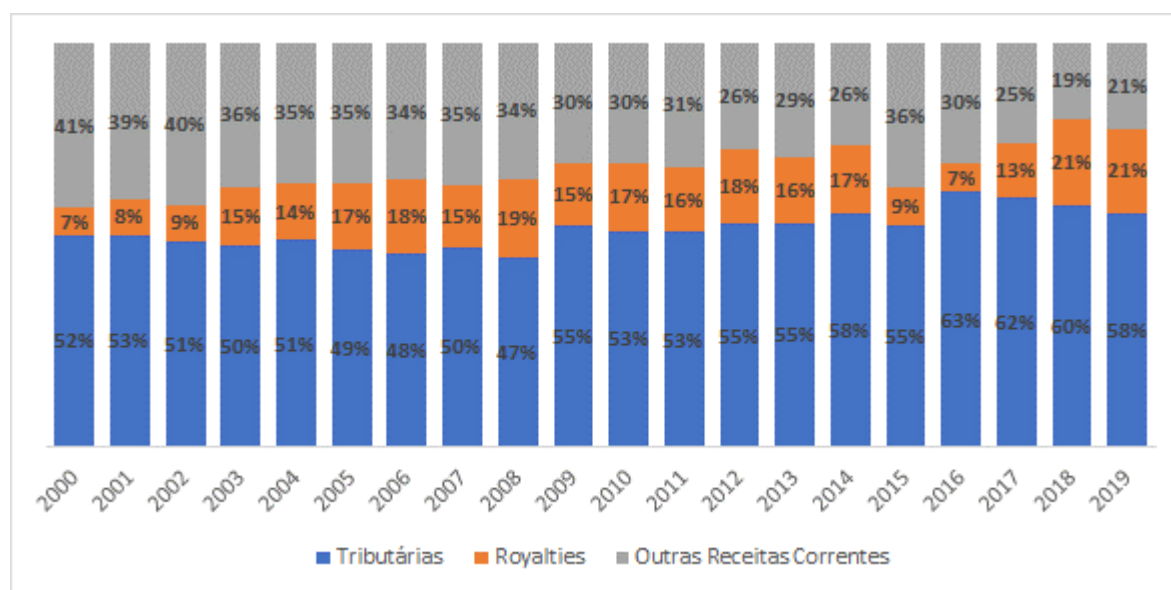
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1.143.613	-
Termo de Ajuste de Conduta Tributária	-	-	-	-	-	1.254.779	222.517	-	-	-
REPETRO	-	-	-	-	-	-	-	-	1.141.250	398.000
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Certificados Financeiros do Tesouro (CFT)	2.603.745	3.546.563	1.051.026	-	-	-	-	-	-	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	-	-	-	283.823	1.409.018	-	-
Receitas de Concessões e Permissões - CEG	-	-	-	-	174.741	137.956	-	-	-	-
Excesso de Rendimento das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	32.182	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos CEDAE	-	-	-	-	-	75.394	56.765	96.130	73.663	374.065
Receita Oriunda da Lei nº 3.934/02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio Financeiro MP nº 734/2016	-	-	-	-	-	-	3.292.341	-	-	-
Bônus Cessão Onerosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.153.204
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	676.165	319.217	696.882	-	624.361	373.787	-	-	-	-
Alienação BERJ	-	-	97.414	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de ativos do Previ-Banerj	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	735.329	1.200.360	-	707.988	-	-	-	-	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	4.666.983	1.066.281	8.507.114	-	-	-	-
Restituições de Precatórios - Lei 7.781/2017	-	-	-	-	-	-	-	1.217.006	-	-
Repatriação Ministério Público	-	-	-	-	-	-	238.411	267.027	-	146.194
Receita de Dívida Ativa Tributária da CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Decorrentes de Ações Judiciais	-	48.087	186.560	14.160	97.400	934.670	-	662.226	-	-
Total de Rec. Correntes Não Recorrentes	4.047.423	5.114.229	2.031.884	5.389.133	1.962.786	11.283.701	4.093.858	3.651.408	2.358.528	2.071.465
Participação das Rec. Correntes Não Recorrentes no Total da Rec. Corrente	6,6%	7,9%	3,2%	7,8%	3,0%	16,9%	7,4%	6,5%	3,8%	3,4%
RECEITAS DE CAPITAL NÃO RECORRENTES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Amortização Extraordinária FUNDES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Títulos Mobiliários	-	-	-	4.672.724	7.157.735	1.332.220	-	-	1.937.246	-
Receita de Privatizações	-	293.115	-	1.050.433	-	-	-	-	-	-
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	662.226	-	-
Total de Rec. de Capital Não Recorrentes	-	293.115	-	5.723.157	7.157.735	1.332.220	-	662.226	1.937.246	-
Participação das Rec. Correntes Não Recorrentes no Total da Rec. Corrente	0,0%	6,2%	0,0%	40,8%	39,3%	15,7%	0,0%	18,8%	58,1%	0,0%
Participação das Rec. Não Recorrentes na Rec. Total	6,2%	7,8%	2,8%	13,4%	10,8%	16,8%	7,3%	7,3%	6,5%	3,3%

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. A descrição de cada Receita Não Recorrente consta nos documentos informados pela SEFAZ-RJ, através da consulta constante no Anexo desta dissertação.

Adentrando na análise das Receitas Correntes, o gráfico 02 demonstra a composição destas entre as Receitas Tributárias, as relativas a *Royalties* e a “Outras Receitas Correntes”⁴⁴. Ao longo do período, a soma das receitas provenientes de tributos e de *royalties* ganhou participação, saindo de 59% em 2000 para 79% em 2019. Individualmente as Receitas Tributárias partiram de 52% para 58%, enquanto os *Royalties* saem de 7% para 21% no referido período, o que demonstra o crescimento da sua relevância para as finanças do ERJ.

Cabe adiantar que certas receitas que compuseram as Outras Receitas Correntes ao longo do período perderam participação, como é o caso dos Certificados Financeiros do Tesouro – CFT, explicados adiante. Por outro lado, outras receitas ganharam representatividade na segunda metade do período analisado, como é o caso dos saques dos depósitos judiciais, também explicados adiante. Estas receitas, consideradas não recorrentes, afetam a composição apresentada no gráfico 02.

Gráfico 2 - Composição Percentual da Receita Corrente (Tributária, *Royalties* e Outras Receitas Correntes) (em %)

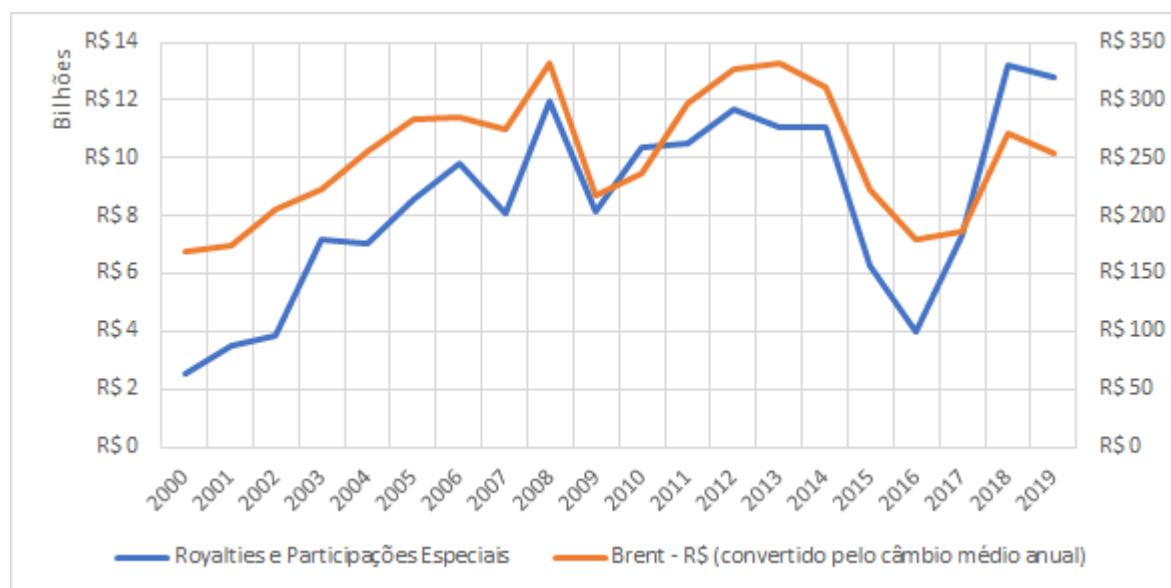


Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Ainda ao observar o gráfico 02, percebe-se que nos exercícios de 2015 e 2016 a participação de *Royalties* caiu para 9% e 7%, respectivamente, em razão da queda do preço de barril de petróleo. O gráfico 03 demonstra a dinâmica de arrecadação das receitas de *royalties*.

⁴⁴ Para esta análise as “Outras Receitas Correntes” são compostas por todas as Receitas Correntes, excluídas as Receitas Tributárias e de *Royalties*, ou seja, incluem: Receitas de Contribuições; Receitas Patrimoniais (Exceto *Royalties*); Receitas de Transferências; e Demais Receitas Correntes.

Gráfico 3 - Evolução das Receitas de *Royalties* e das Participações Especiais (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

As receitas de *royalties* e participações especiais ganharam progressivamente participação nas receitas correntes do ERJ. Assim, importante esclarecer que estas receitas são impactadas por três variáveis, quais sejam: (i) produção, (ii) preço internacional do barril do petróleo (*brent*) e (iii) taxa de câmbio. Ressalta-se que estas três variáveis não dependem de ações por parte do Estado, ou seja, a arrecadação proveniente de *royalties* está fora de controle do Estado. Pelo gráfico 03, observa-se que há uma correlação entre a receita de *royalties* e o preço do *brent*. Apenas em 2018 e 2019, em função da melhora no *brent*⁴⁵ e de uma taxa de câmbio mais favorável⁴⁶, além da produção recorde de barris de petróleo⁴⁷, as receitas de *royalties* se recuperaram, e, em 2019, superaram em 16% o montante de 2014, cinco anos antes.

Uma ressalva importante a ser feita quanto à receita de *royalties*, é que esta constitui receita própria do Rioprevidência⁴⁸. O argumento por trás desta destinação fundamenta-se na distribuição intergeracional em face de um recurso finito. Portanto, a receita de *royalties* teria por finalidade capitalizar o sistema previdenciário do Estado, permitindo que estes recursos

⁴⁵ Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IDP / Observatório do Setor / Histórico da taxa de câmbio e da cotação do Brent.

⁴⁶ Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA / IPEADATA / Série Histórica: Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - venda - média.

⁴⁷ Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP / Anuários Estatísticos Brasileiros do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível.

⁴⁸ Lei Estadual nº 4.237, de 05 de dezembro de 2003, que alterou a Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999; e Decreto nº 37.571, de 12 de maio de 2005.

pudessem gerar determinada rentabilidade para, posteriormente, serem utilizados para complementar os recursos de contribuições previdenciárias. Contudo, na prática, os recursos de *royalties* são destinados basicamente ao pagamento de aposentadorias e pensões do ano. Dessa forma, pode-se afirmar que o sistema previdenciário do ERJ é dependente de recursos de *royalties* para financiar sua folha mensal, gerando grande dificuldade ao Tesouro Estadual em momentos de baixa arrecadação de *royalties*, como ocorreu entre 2015 e 2017, em que foi necessário realizar aportes para honrar a folha de pessoal inativo. Naquele momento de crise financeira, optou-se por priorizar a alocação de recursos para folha de pagamento, o que gerou déficits para o Tesouro, uma vez que não havia recursos suficientes para as despesas de pessoal e para as demais despesas com custeio da máquina pública (exemplo: fornecedores de áreas como saúde, educação e segurança), elevando significativamente o estoque de Restos a Pagar, o que será analisado posteriormente.

Retomando a análise do gráfico 02, no exercício de 2015 houve aumento significativo das “Outras Receitas Correntes”, impulsionada principalmente por receitas decorrentes de saques de depósitos judiciais⁴⁹ (R\$ 6,77 bilhões, em valores nominais), sendo este um dos fatores que pressionou para baixo a participação de Receitas Tributárias e de *Royalties*. Da mesma forma, vale adiantar que as “Outras Receitas Correntes” (excluídas as receitas não recorrentes e receitas diversas da CEDAE) seguiram uma tendência de relativa estabilidade até 2007, conforme será ilustrado pelo gráfico 06. Atenta-se também que a partir de 2008 se inicia uma trajetória de crescimento, impulsionada pela elevação de receitas de Transferências Correntes até 2011, muito em razão da ampliação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo federal. Entre os exercícios de 2011 e 2015 as “Outras Receitas Correntes” seguem praticamente no mesmo patamar. Já nos dois exercícios subsequentes houve queda substancial, com pequena recuperação em 2018 e 2019. Ressalta-se que esta queda não pode ser menosprezada, uma vez que a variação entre 2015 e 2017 foi de aproximadamente R\$ 4 bilhões, em valores nominais, o que representa 5,5% do total das Receitas Correntes do exercício de 2017. Este comportamento será detalhado adiante quando discorrer sobre as “Outras Receitas Correntes”.

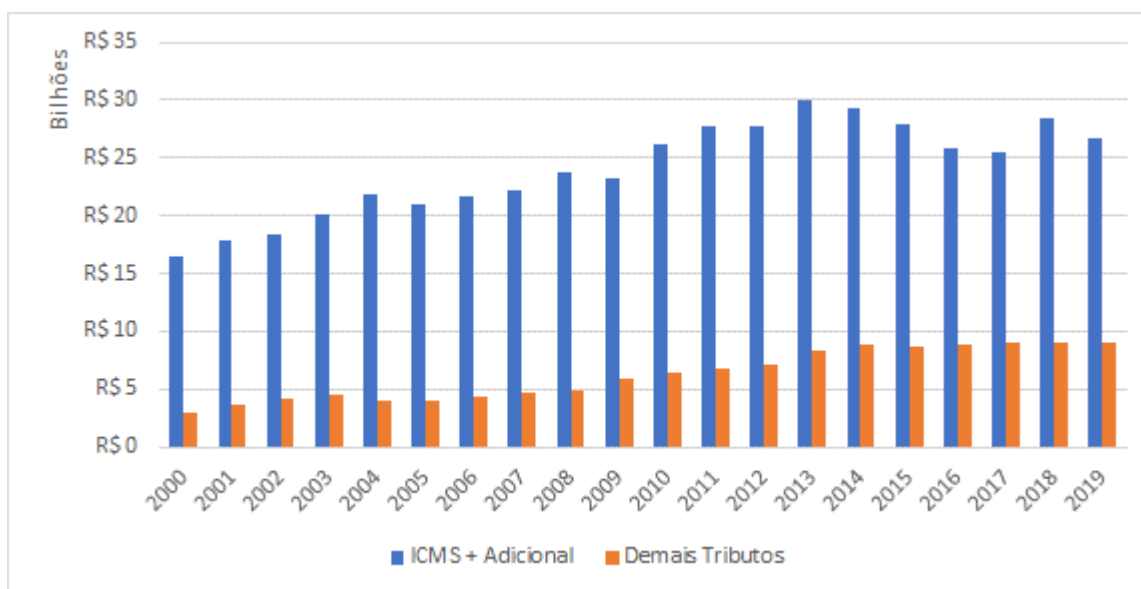
Adentrando especificamente na análise das Receitas Tributárias, aponta-se para um crescimento médio real na arrecadação de 5,4% a.a. até o exercício de 2013, havendo uma inversão dessa tendência nos anos subsequentes, com queda média de 1,35% a.a. e de 1,55%,

⁴⁹ Lei Complementar Estadual nº 147/2013, alterada posteriormente pela Lei Complementar Estadual nº 163/2015.

ao desconsiderar as receitas não recorrentes⁵⁰. Ressalta-se que no período de 2000 a 2019 a média do crescimento do PIB ao ano foi de 2,42%, ou seja, até 2013 a arrecadação apresentava um desempenho bem superior ao do crescimento econômico nacional, ao passo que nos exercícios seguintes a variação anual da arrecadação fica abaixo do crescimento médio do PIB.

Ao desmembrar as Receitas Tributárias em dois grupos, sendo o primeiro composto pelo somatório do ICMS e do Adicional de ICMS⁵¹ e o segundo pelos demais tributos, observa-se no gráfico 04 que, embora ambos tenham apresentado crescimento de arrecadação até 2013, nos anos subsequentes, enquanto os Demais Tributos se mantiveram praticamente constantes, as receitas do ICMS, somadas ao Adicional de ICMS, não apresentaram bom desempenho.

Gráfico 4 - Evolução do ICMS somado ao Adicional do ICMS e dos Demais Tributos (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

A variação percentual da arrecadação do primeiro grupo (ICMS somado ao Adicional do ICMS) entre 2013 e 2017 foi de aproximadamente -15%. Este resultado foi obtido mesmo com alterações legais⁵² que: (i) elevaram, em 2015, o Adicional de ICMS de 1% para 2%; e (ii)

⁵⁰ Em consulta realizada à Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, foi informado que se enquadram como receitas não recorrentes tributárias os Termos de Ajuste de Conduta, os Programas de Recuperação Fiscal – REFIS e o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural- REPETRO.

⁵¹ Adicional de 2% correspondentes a um adicional geral da alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECP), previsto no artigo 2º da Lei nº 4056, de 30 de dezembro de 2002.

⁵² Lei Estadual nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002, e alterações posteriores. Esta lei foi revogada pela Lei Complementar Estadual nº 200, de 21 de julho de 2023, a qual cria nova legislação para o Fundo Estadual de Combate a Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP.

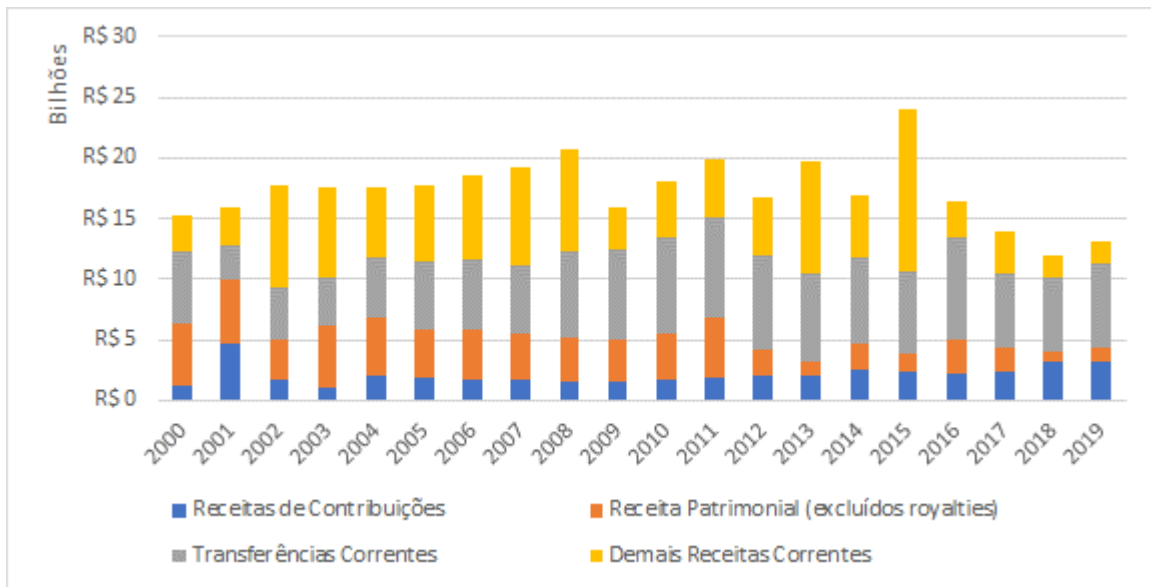
instituíram uma alíquota transitória de mais 2% sobre energia elétrica e comunicação até 2018, a qual foi prorrogada, em 2019, até o final de 2023. Já no exercício de 2018, com o auxílio do Programa de Recuperação Fiscal – REFIS⁵³, (que visou à regularização de dívidas tributárias de empresas ou de pessoas físicas), e com a nova legislação de REPETRO⁵⁴ (que isenta e reduz a base de cálculo do ICMS incidente sobre operações relativas a bens ou mercadorias aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural), que contribuíram em mais de R\$ 2 bilhões na arrecadação do exercício, houve uma variação positiva de 11%, frente ao ano anterior. No entanto, já no exercício de 2019 a receita conjunta do ICMS e do Adicional do ICMS caiu 6%, frente a 2018.

Passando para a análise das “Outras Receitas Correntes”, por meio dos gráficos 05 e 06, é possível observar o comportamento destas receitas, considerando e excluindo as receitas não recorrentes, respectivamente. Nota-se que a evolução das “Outras Receitas Correntes” no gráfico 6, excluídas as receitas não recorrentes (inclusive receitas diversas da CEDAE), é mais estável.

⁵³ Lei Complementar Estadual nº 182, de 20 de setembro de 2018.

⁵⁴ Decreto Estadual n.º 46.233, de 05 de fevereiro de 2018.

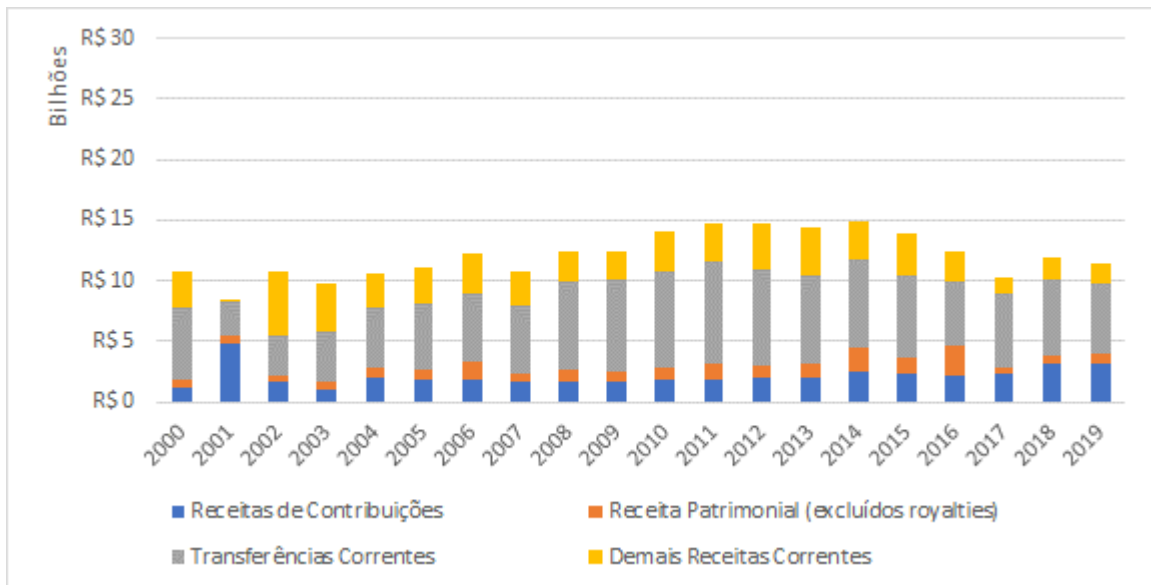
Gráfico 5 - Evolução de Outras Receitas Correntes (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Gráfico 6 - Evolução de Outras Receitas Correntes, excluídas as Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Iniciando esta análise pelas Receitas de Contribuições, cabe apenas lembrar a sua relação com a respectiva base de cálculo que é a folha de pagamento do Estado⁵⁵. Assim, este tipo de receita acompanha a evolução das Despesas de Pessoal. Salienta-se apenas que ao final de 2017 foi aprovada a Lei nº 7.606, de 26 de maio de 2017, o aumento de alíquota de contribuição dos servidores de 11% para 14%, elevando esta arrecadação⁵⁶.

As Receitas Patrimoniais, por sua vez, desconsiderando aqui as receitas de *royalties* (já analisadas), merecem destaque pelas receitas não recorrentes. Até o exercício de 2012, o Estado recebeu recursos provenientes dos Certificados Financeiros de Tesouro – CFT, resultado de uma operação com o Tesouro Nacional, estabelecida em 1999, pela qual o Estado obteve ativos financeiros (os CFT), decorrentes da securitização dos recebíveis dos *royalties* do petróleo, em contrapartida da troca de um fluxo de pagamento respaldado pela receita de participações governamentais sobre a produção de petróleo e gás natural. Esta contrapartida pela aquisição dos CFTs é registrada como despesas na função Encargos Gerais, mais especificamente na Ação Orçamentária 0001 – “Encargos com a União”, finalizada apenas no exercício de 2021. Os CFTs estão sendo consideradas receitas não recorrentes para fins deste estudo, uma vez que não possuem um caráter contínuo, com uma data certa para o seu término. Outras receitas não recorrentes contribuíram para o melhor desempenho da arrecadação patrimonial, embora sem grande representatividade relativa à receita total do Estado, com exceção da “venda de folha”⁵⁷, em 2017, no montante de R\$ 1,32 bilhão, em valores nominais. Por sua vez as receitas de aplicações financeiras, advindas da disponibilidade de caixa bruta do Estado, são consequência principalmente de resultados orçamentários positivos até 2014 (com exceção de 2009) e dos recursos provenientes de operações de crédito.

As Transferências Correntes seguem dinâmica própria, seja com base na legislação constitucional ou infraconstitucional. Destaca-se que, até 2011, houve um crescimento desta receita, impulsionado principalmente pelas transferências do FUNDEF / FUNDEB⁵⁸. Nos anos subsequentes esta receita tem apresentado uma trajetória descendente, estabilizando-se entre 2016 e 2019. Ainda nas Transferências Correntes destaca-se a receita não recorrente, em caráter

⁵⁵ Receitas de contribuições de servidores e patronal.

⁵⁶ Lei Estadual nº 7.606, de 26 de maio de 2017.

⁵⁷ O Estado eventualmente “vende” para uma instituição financeira a administração da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos por período determinado.

⁵⁸ Entre 2008 e 2010 houve a passagem do FUNDEF para o FUNDEB com aumento dos percentuais das contribuições ao fundo, mas por outro lado aumentou o retorno dos recursos distribuídos pelo FUNDEB, este classificado como receita de transferência corrente. A alteração ocorreu em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e da legislação infraconstitucional que regulamenta o FUNDEB.

não reembolsável à União, para a segurança pública, no ano de realização dos Jogos Olímpicos em 2016. Neste mesmo ano, o ERJ declarou calamidade pública financeira e recebeu, à época, o montante de R\$ 2,9 bilhões, em valores nominais, com base na Medida Provisória nº 734, de 27 de junho de 2016.

Ao analisar as Demais Receitas Correntes, ressalta-se novamente que, até o exercício de 2008, constam no orçamento fiscal do Estado as receitas advindas da CEDAE e, nos anos subsequentes, por se tratar de uma empresa pública não dependente, esta passa a ser excluída do orçamento. Assim, a queda de receita observada em 2009 corresponde principalmente a uma questão orçamentária e contábil e não a uma perda de arrecadação.

Observa-se pelo gráfico 06 que as Outras Receitas Correntes, excluídas as Receitas não Recorrentes, crescem até 2011. Cabe destacar algumas destas receitas não recorrentes identificadas em “Outras Receitas Correntes”. Aqui, o ERJ se valeu de receitas advindas da “venda da folha” de pagamento (embora as receitas mais recentes desta fonte tenham sido classificadas em Receitas Patrimoniais). Também houve a entrada de recursos provenientes das contas garantidoras da venda do BANERJ⁵⁹. Já a receita de maior destaque ficou por conta dos saques dos depósitos judiciais. Por meio da edição de leis estaduais e federais⁶⁰, o ERJ foi autorizado a realizar o saque de determinado percentual dos depósitos judiciais, em montante de aproximadamente R\$ 10,5 bilhões entre 2013 e 2015, em valores nominais. Apenas no exercício de 2015 foram realizados saques que perfizeram o valor de R\$ 6,8 bilhões (11,3% da Receita Total), enquanto em 2013 os saques somaram R\$ 3,3 bilhões (5,6% da Receita Total), em valores nominais. Os saques realizados em 2013 contribuíram consideravelmente para que este exercício tenha sido o melhor resultado de arrecadação da série histórica analisada, propiciando a elevação de despesa com pessoal e a captação de novas operações de crédito, uma vez que os limites estabelecidos na legislação fiscal de 60% e 200% para despesa com pessoal e endividamento, respectivamente, são calculados com base na RCL. Já as receitas dos saques dos depósitos judiciais realizados no exercício de 2015 evitaram que os mencionados limites fossem ultrapassados, mais uma vez pelo fato desse recurso compor a RCL. Entretanto,

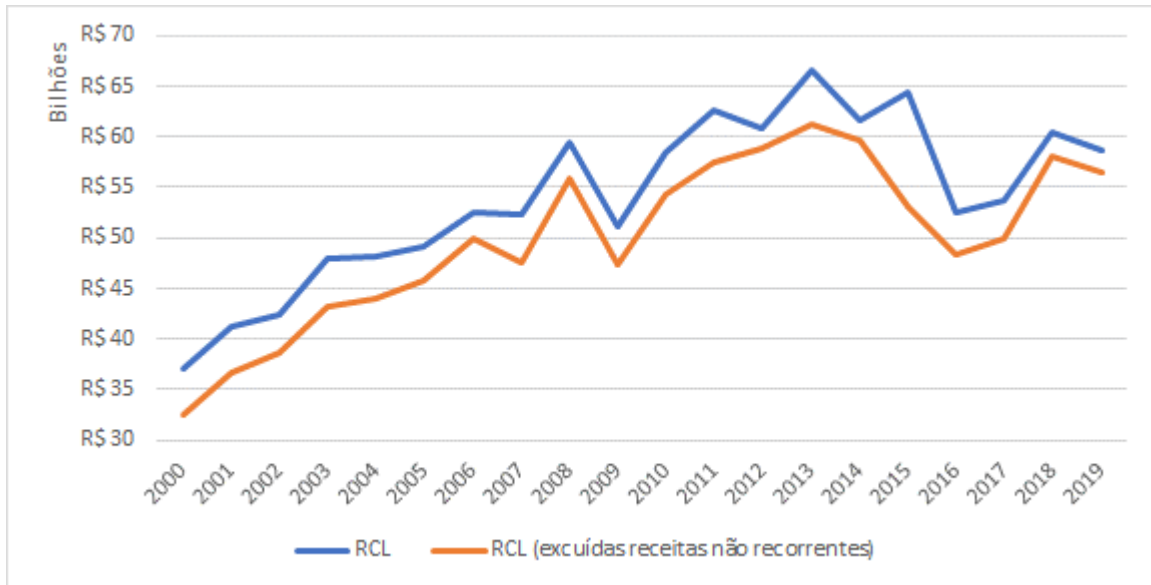
⁵⁹ Quando da privatização do BANERJ, em 1997, foram criadas contas com recursos depositados para garantir o pagamento de passivos judiciais ocultos e para garantir o pagamento dos ex-participantes da previdência complementar do BANERJ (Previ-BANERJ), assumida pelo ERJ. Ao longo dos anos foram sacados recursos dessas contas em razão de mudanças contratuais que reduziram o saldo necessário para a garantia, além de saques para possibilitar que o Estado utilizasse esses recursos parados, com promessa de devolução em determinado momento posterior. Fonte: Nota Técnica de Outras Despesas Correntes – Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal, homologado em junho de 2022.

⁶⁰ Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, alterada posteriormente pela Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, e pela Lei Complementar Federal nº 151, de 05 de agosto de 2015.

já no exercício subsequente, uma vez que esta e outras receitas não recorrentes foram expurgadas da RCL, os limites de pessoal e endividamento foram ultrapassados. Destaca-se ainda as receitas não recorrentes advindas da “restituição de precatórios”, através da Lei Estadual nº 7.781, de 10 de novembro de 2017, que permitiu que o ERJ reouvresse os recursos disponibilizados nas contas de depósito judicial para o pagamento de precatórios e que não foram sacados pelos respectivos beneficiários, o que gerou receita aproximada de R\$ 1,1 bilhão em 2017, em valores nominais.

O desempenho da RCL reflete a análise aqui realizada. No gráfico 07, comparam-se a RCL em seu conceito original e a RCL com a exclusão das receitas não recorrentes. Ao excluir as receitas não recorrentes, a trajetória da RCL é menos volátil. Chama-se atenção para o exercício de 2008, onde houve forte elevação do preço do *brent*, impactando significativamente as receitas de *royalties*, tendência esta revertida em 2009. O mesmo ocorre posteriormente com a forte desvalorização do *brent* prejudicando o desempenho da RCL a partir do exercício de 2015, recuperando apenas em 2018. O gráfico 07 evidencia a presença de receitas não recorrentes ao longo de todo o período, impactando a RCL, base para os indicadores fiscais que limitam tanto as despesas de pessoal quanto o nível de endividamento. Uma vez que a RCL é elevada por meio de receitas não recorrentes, acaba por permitir que o gestor público possa elevar os referidos gastos em determinado exercício, inclusive os de caráter obrigatório, sem a garantia de que a RCL será mantida no patamar nos exercícios subsequentes.

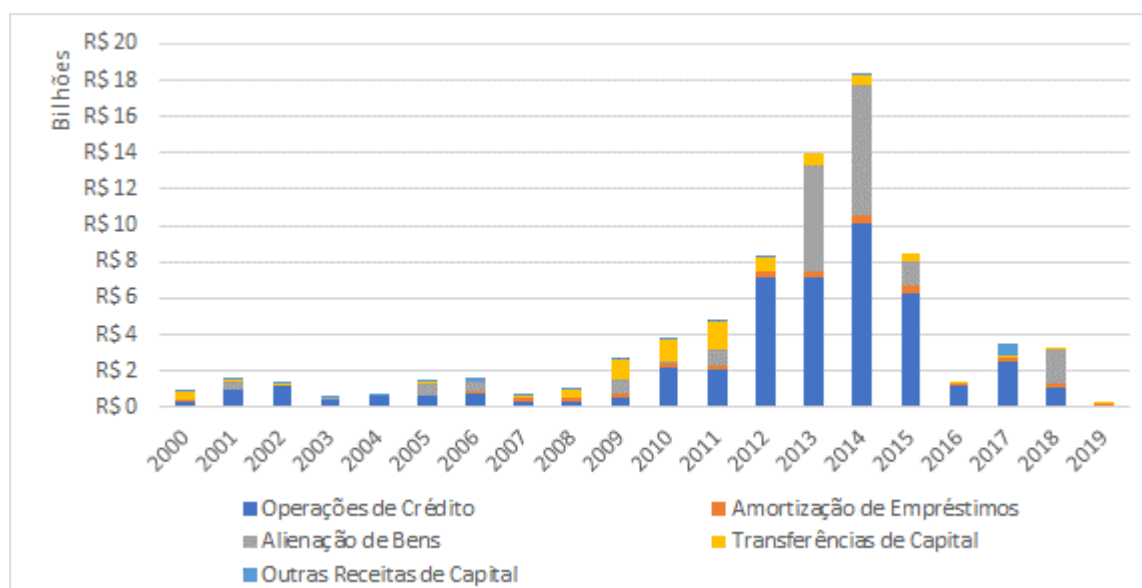
Gráfico 7 - Evolução da Receita Corrente Líquida Total e da Receita Corrente Líquida, excluídas as Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Passando à análise das Receitas de Capital, por meio do gráfico 08, verifica-se que até 2008 o ERJ recorreu em baixa escala a esta natureza de receita. No exercício de 2010, inicia-se uma trajetória de captação de recursos através de operações de crédito, perfazendo R\$ 30,7 bilhões entre 2012 e 2015. Já no exercício de 2016, este montante se reduz drasticamente, para aproximadamente R\$ 1 bilhão, montante este proveniente de operações contratadas em exercícios anteriores.

Gráfico 8 - Evolução das Receitas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)

Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

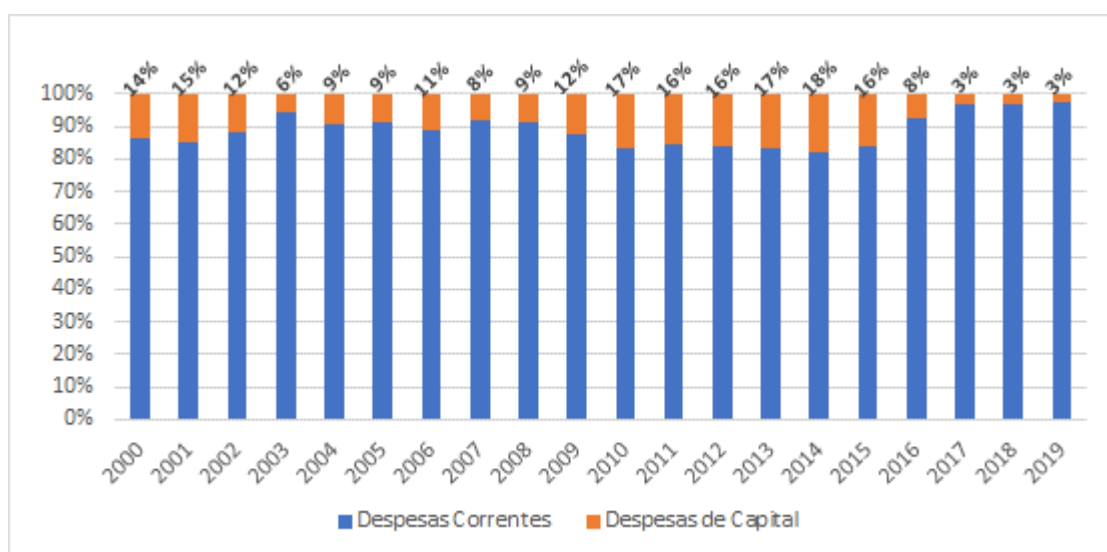
Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Ao analisar o gráfico 08, em conjunto com as informações constantes dos Boletins de Transparência Fiscal, publicados pela Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, observa-se que em 2017 houve a contratação de nova operação de crédito, captando, em valores nominais, R\$ 2,9 bilhões (sendo R\$ 2 bilhões internalizados em 2017 e R\$ 900 milhões em 2018, valores nominais), tendo como garantia as ações da CEDAE que deveriam ser privatizadas no bojo no RRF. Outras fontes de Receita de Capital ao longo do período analisado foram as Alienações de Bens, contudo, por seu caráter pontual, os valores são concentrados em exercícios específicos, com destaque para 2013 e 2014 (R\$ 3,3 bilhões e R\$ 5,3 bilhões, em valores nominais), em que foram realizadas operações de antecipação de recebíveis de *royalties*, com o fim de capitalizar o Rioprevidência. O mesmo tipo de operação foi realizado posteriormente em 2018 (R\$ 1,8 bilhões, em valores nominais). Outra alienação relevante foi da antecipação da carteira de recebíveis do FUNDES realizada em 2015, que gerou receita de aproximadamente R\$ 1 bilhão, em valores nominais, também com o fim de capitalizar o Rioprevidência. Vale ressaltar ainda que, quanto às Receitas de Capital, dentre 2009 e 2015 o ERJ recebeu recursos advindos de transferências de convênios com a União destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

5.2. Despesas Executadas

Iniciando a análise pela representação das Despesas Correntes e Despesas de Capital, diante da despesa total, através do gráfico 09, percebe-se que as Despesas de Capital sempre tiveram baixa representatividade, sem superar 12% do total nos exercícios de 2002 e 2009. Apenas em 2010, com o ingresso de recursos advindos de operações de crédito, houve uma elevação gradativa deste percentual, chegando no exercício de 2014 a 18% do total. Contudo, nos últimos três anos da série histórica esta participação foi a menor, de apenas 3%.

Gráfico 9 - Participação Percentual de Despesas Correntes e Despesas de Capital na Despesa Total (em %)



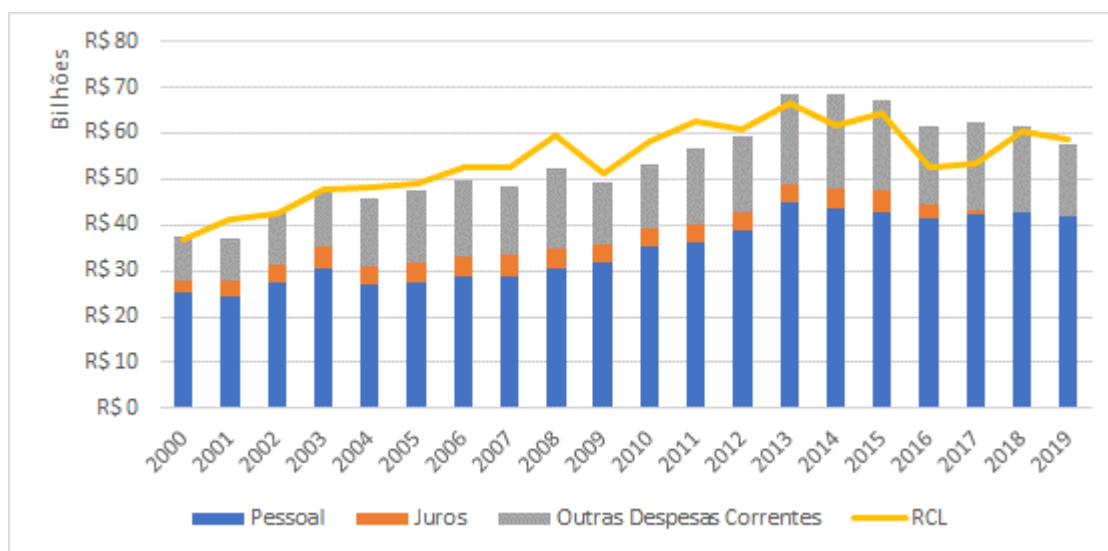
Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

A grande participação das Despesas Correntes é esperada, uma vez que os estados brasileiros possuem funções (competências) intensivas em mão de obra, tais como: saúde, educação e segurança. Inclusive esta é uma das razões pelas quais o limite de despesa de pessoal sobre a RCL, definida na LRF, é superior para os entes subnacionais (assim como os estados, os municípios exercem atribuições intensivas em mão de obra, a fim de prestar serviços diretamente à população local).

Desta forma, ao observar o gráfico 10, identifica-se determinada tendência de crescimento da despesa até 2009, acentuada nos exercícios seguintes, chegando ao ápice em 2013. Este comportamento de despesa acompanha a trajetória da RCL, no mesmo período. No entanto, nos anos subsequentes o comportamento da despesa não acompanha a queda das Receitas Correntes. Ou seja, no momento de crise na arrecadação, as Despesas Correntes não foram reduzidas na mesma proporção. O exercício de 2016 apresentou a maior contenção das Outras

Despesas Correntes, porém, em 2017, houve retorno aos patamares anteriores de despesa. Parte da contenção destas despesas, ocorridas entre 2015 e 2016 (aproximadamente 1/3 desta redução), foi realizada nas despesas atreladas ao índice da saúde, o qual não foi atingido em 2016, ficando em 10,3% da receita base (receitas tributárias e de transferências, conforme a Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012). Ressalta-se que esse descompasso entre receitas e despesas correntes fez com que o estoque de restos a pagar se elevasse consideravelmente. Enquanto o estoque de Restos a Pagar em 2013 foi de R\$ 3 bilhões, no ano de 2017 já se aproximava de R\$ 20 bilhões, em valores nominais.

Gráfico 10 - Despesas Correntes e Receita Corrente Líquida (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

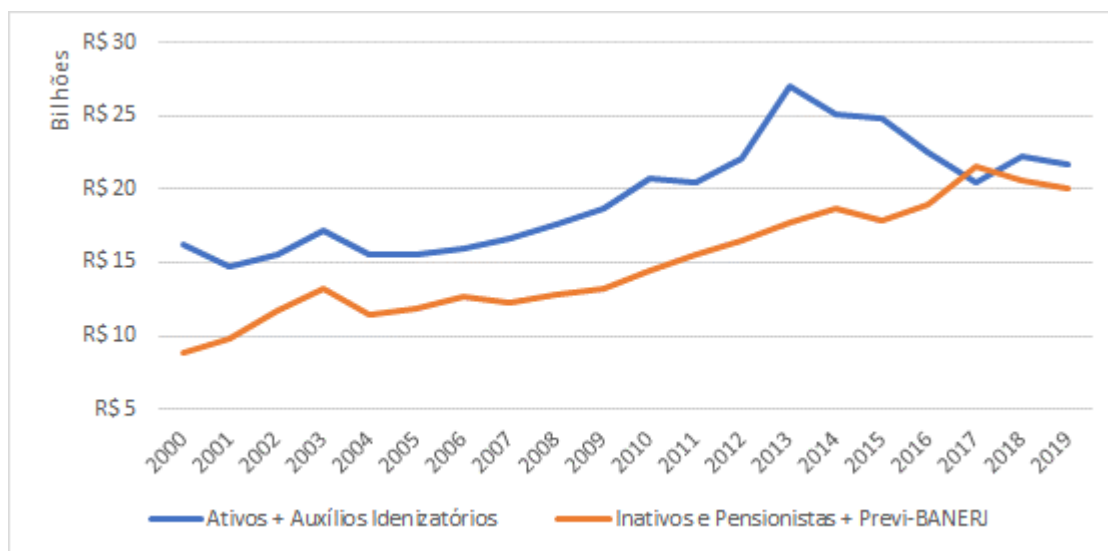
Obs. 1: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

A Despesa de Pessoal, calculada nos termos expostos na Metodologia, cresce a partir de 2004, chegando ao ápice no exercício de 2013. Por motivos já expostos, o crescimento da RCL possibilitou a concessão de reajustes salariais.

Através do gráfico 11, é possível verificar separadamente o comportamento (i) da folha de pessoal ativo e (ii) da folha de inativos, pensionistas e Previ-BANERJ. A tendência do segundo grupo manteve-se crescente praticamente ao longo de todo o período, sendo que, nos últimos três anos da série as despesas dos dois grupos estabilizam-se no mesmo patamar. Justifica-se parcialmente esse comportamento através do perfil do quadro de servidores estaduais. Segundo o relatório “Caderno de Recursos Humanos”, publicado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, em janeiro de 2014 havia um total de 483.788 servidores, dos quais 240.645 ativos e 243.183 inativos e pensionistas; já em dezembro de 2019, havia 442.888

servidores, sendo 190.903 ativos e 251.985 inativos. Ressalta-se também que, a partir dos dados tabulados, a participação das Despesas de Pessoal no total das Despesas Correntes, entre 2005 e 2008 não superou 60% do total, sendo estes os exercícios com o menor gasto relativo, ao passo que no último ano da série, 2019, a despesa de pessoal atingiu 73% do total das Despesas Correntes.

Gráfico 11 - Evolução da Despesa de Pessoal (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

A evolução do índice de despesa com pessoal, apresentado conforme os critérios dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF do ERJ, encontra-se no gráfico 12. Estes critérios diferem do adotado na Metodologia deste estudo. Percebe-se que pelos critérios oficiais o ERJ descumpriu o limite de 60% da RCL nos exercícios de 2016 e 2017. Este fato decorre de dois fatores principais, quais sejam: (i) queda na receita de *royalties*, impactando negativamente a RCL (diminuição no denominador do índice de Despesa de Pessoal sobre RCL); associado a (ii) mudanças na metodologia de cálculo pelo TCE-RJ, ocorrida em 2016, da despesa líquida com pessoal para fins de verificação do cumprimento do limite da LRF, envolvendo: a incorporação de despesas relativas à terceirização de mão de obra (não eram contabilizadas como despesa de pessoal); e a dedução de benefícios pagos com recursos provenientes do Tesouro e não vinculados ao Rioprevidência.⁶¹ Já nos exercícios de 2018 e 2019 observa-se que

⁶¹ Até 2015, a despesa de pessoal paga com recursos do RioPrevidência era descontada das despesas brutas com pessoal, procedimento aceito pelo TCE-RJ para fins do cálculo do limite da LRF. A partir de 2016, parcelas pagas com recursos vinculados do Fundo (específicos para financiar o RPPS) não puderam mais ser abatidas. Enquanto

o índice de despesa com pessoal retoma a um patamar inferior a 50%, decorrente principalmente do aumento das deduções com o pagamento de inativos e pensionistas com recursos vinculados, em destaque as despesas arcadas com recursos de *royalties*. Esta dedução passou de R\$ 6,8 bilhões em 2017 para R\$ 15,9 bilhões em 2018 e R\$ 16,6 bilhões em 2019. Cabe esclarecer que estas deduções não são validadas pelo TCE-RJ, sendo objeto de determinações do Tribunal para que o ERJ se abstenha de deduzir os gastos com inativos e pensionistas realizados com recursos transferidos do Tesouro para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, considerando que não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS, uma vez que esta estaria em desacordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, com a LRF e com o Manual de Demonstrativos Fiscais. O aumento das receitas de *royalties* também elevou a RCL, o que favoreceu o indicador. Pela metodologia adotada pelo TCE, de 2000 a 2015, o índice de Pessoal, apresentado no gráfico 12, foi sempre inferior a 50%. Estes percentuais costumam subsidiar os gestores públicos e grupos de pressão nas questões relativas a aumento de Pessoal.

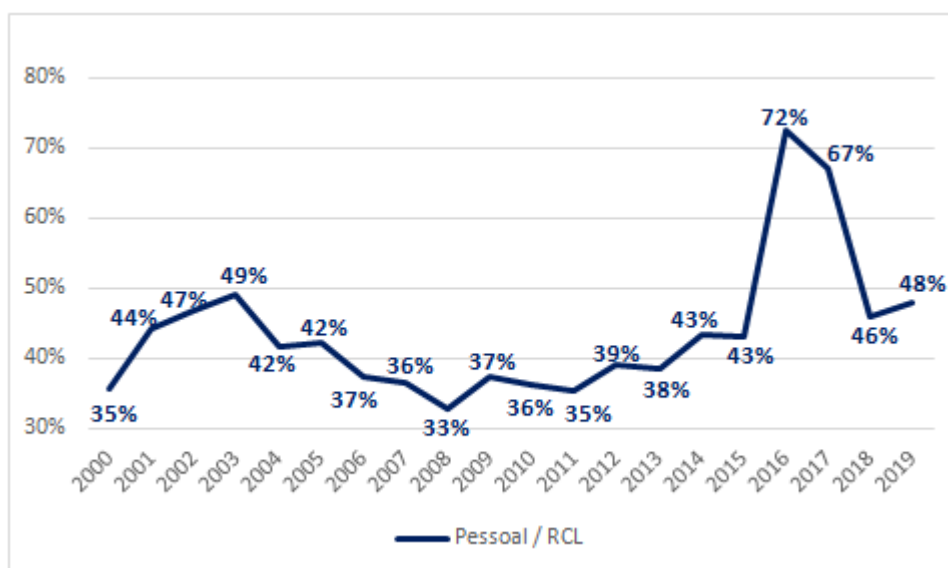
A metodologia de cálculo do índice de despesa de pessoal adotada pelos Tribunais de Contas dos Estados difere da utilizada pela STN⁶², que segue os padrões do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP. O Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2022, da STN, apresenta o índice do ERJ. Entre 2015 e 2019, apenas no primeiro ano o ERJ cumpriu o limite⁶³. Conforme esse critério, em 2019, o ERJ era o quinto estado com a maior relação da Despesa de Pessoal sobre a RCL. Importante observar que tanto a metodologia do TCE quanto a da STN não retiram da RCL, ajustada para fins de cálculo do índice, as receitas não recorrentes, o que elevaria ainda mais esta relação.

em 2015 foram deduzidos R\$ 12,73 bilhões, em 2016 somente R\$ 3,96 bilhões foram deduzidos, elevando o valor da despesa líquida de pessoal e, conseqüentemente, o índice.

⁶² Conforme Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, de 2022, a STN esclarece que, diferente de alguns estados, considera as despesas com pessoal sem empenho e as pessoal de empresas estatais dependentes não incluídas no orçamento da UF; além disso, alguns entes, na linha de inativos e pensionistas com recursos vinculados consideram as despesas realizadas com recursos não vinculados ao RPPS e as pensões especiais com características previdenciárias, que foram concedidas em função da condição de servidor público que o Estado registra em outras despesas correntes e a STN considera como despesa com pessoal.

⁶³ Índice de Pessoal, pela STN, em: 2015: 59,1%; 2016: 72,0%; 2017: 72,4%; 2018: 63,6%; e 2019: 65,0%.

Gráfico 12 - Evolução Percentual da relação Despesas de Pessoal e Receita Corrente Líquida (em %)

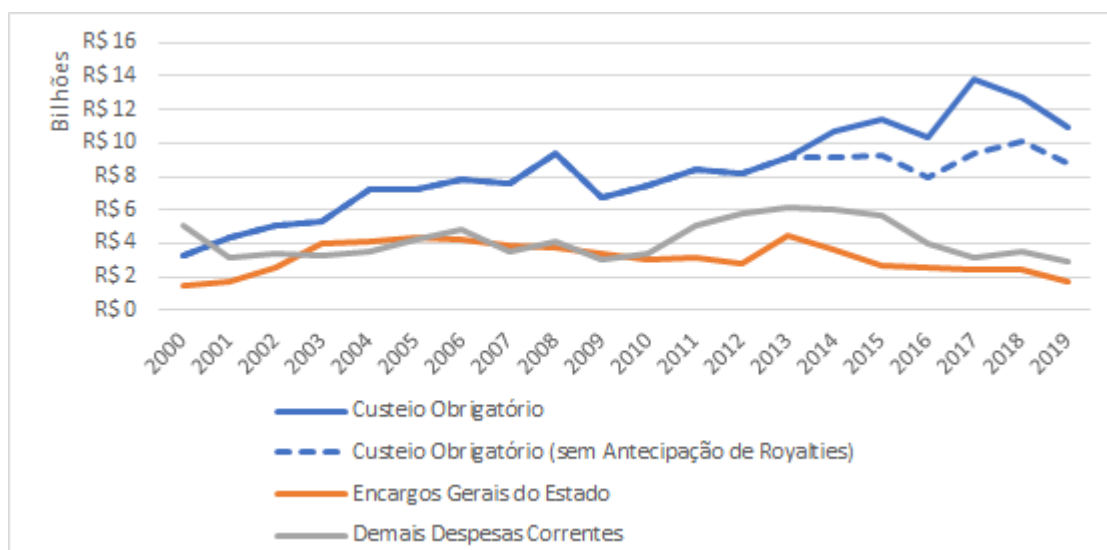


Fonte: RGF.

Ao analisar a despesa com Juros, observa-se um comportamento com poucas oscilações, variando pouco, em torno de uma média aproximada de R\$ 4 bilhões até 2015. Com o advento da crise financeira, o Estado deixa de honrar o pagamento do serviço da dívida, seja de juros ou de amortizações. Contudo, ao não executar o pagamento, os credores buscaram as garantias, o que levou, por sua vez, o Tesouro Nacional a subtrair recursos das contas do Estado para este fim. Alegando que não restariam recursos para a prestação de serviços essenciais à população, o Estado se utilizou de medidas judiciais (Ação Civil Ordinária – ACO 2.898, sucedida da ACO 2.972 e ACO 2.981) para suspender o pagamento da dívida ainda em 2016. Já no exercício de 2017, o ERJ firmou com a União o RRF, no qual foi formalizada a suspensão do pagamento de dívidas pelo período de três anos, a partir de 05 de setembro de 2017, data da homologação do RRF.

Passando para as Outras Despesas Correntes, destacam-se três principais grupos de despesa: Encargos Gerais, Custeio Obrigatório e Demais Despesas Correntes que, conforme gráfico 13 apresentam comportamentos distintos ao longo do período analisado.

Gráfico 13 - Evolução do Custeio Obrigatório, Encargos Gerais e Demais Despesas Correntes (em bilhões de reais, a valores constantes)

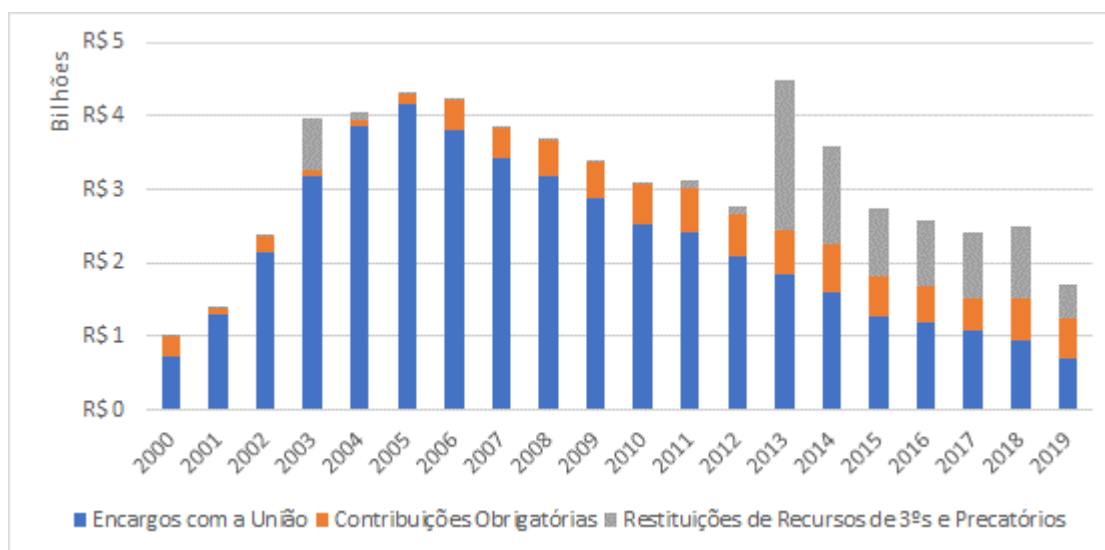


Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Os Encargos Gerais do Estado são compostos principalmente por: encargos com a União, relacionados à renegociação da dívida ocorrida em 1998, com base na Lei nº 9.496/1997; contribuições obrigatórias – PASEP da administração direta do Poder Executivo; e Restituições de Recursos de Terceiros e Precatórios. Os encargos com a União são decorrentes da antecipação de receita de *royalties* para a capitalização do Rioprevidência através do contrato de cessão de crédito celebrado em 1999, com prazo de pagamento de 21 anos e 4 meses, atualizado mensalmente pelo IGP-DI, segundo Estado do Rio de Janeiro (2017), finalizado apenas no exercício de 2021. O fluxo de pagamento firmado no contrato pode ser observado no gráfico 14, que evidencia que os custos começaram a ser reduzidos a partir de 2006.

Gráfico 14 - Evolução da Composição dos Encargos Gerais do Estado (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

As despesas com contribuições obrigatórias (PASEP⁶⁴), com base na Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, passaram a ser contabilizadas na função encargos gerais a partir de 2006 e tem como base de cálculo a Receita Corrente arrecadada pela Administração Direta e por Fundo do Poder Executivo, à qual é aplicada a alíquota de 1%⁶⁵. Já as restituições de recursos de terceiros e precatórios são despesas que não possuem uma execução regular. No exercício de 2013, os recursos obtidos com saque de depósitos judiciais com base na Lei Complementar Estadual nº 147, de 27 de junho de 2013, foram destinados ao pagamento de precatórios e restituições de pequeno valor. A referida lei foi alterada pela Lei Complementar nº 163, de 06 de maio de 2015, o que permitiu novos saques neste mesmo ano com destinação de recursos também para capitalização do Rioprevidência. Em 2013 o ERJ quitou o estoque de precatórios pendentes e manteve o pagamento em dia nos anos seguintes, sendo que em 2017 obteve novos recursos não recorrentes, com base na Lei Estadual nº 7.781, de 10 de novembro de 2017, para novamente honrar com despesas de precatório. Já nos exercícios de 2018 o Estado aderiu ao plano de pagamento de precatórios, tendo como base para a execução o percentual de 1,5% da RCL, homologado junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, anualmente. Não

⁶⁴ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público foi instituído por meio da Lei Complementar Federal nº 8, de 3 de dezembro de 1970, como forma de proporcionar aos servidores públicos civis e militares a participação na receita das entidades integrantes dos órgãos da administração pública direta e indireta, nos âmbitos federal, estadual e municipal e das fundações instituídas, mantidas ou supervisionadas pelo Poder Público.

⁶⁵ Artigo 8º da Lei Federal nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

obstante a dinâmica do pagamento de precatórios aqui exposta, há também regularmente a restituição de recursos de terceiros variando consideravelmente ao longo dos anos. Cabe ainda destacar que a maior parte das despesas executadas de precatórios está registrada no grupo de Despesa de Pessoal.

Destacam-se também, entre as Outras Despesas Correntes, as que integram o aqui chamado “Custeio Obrigatório”. Incluem o custeio dos índices de Saúde⁶⁶, Educação⁶⁷ e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ⁶⁸, assim como o custeio da função Segurança (por se tratar de função essencial do Estado, além de uma competência constitucional estadual), e o custeio dos Demais Poderes (também considerados aqui o Tribunal de Contas, a Procuradoria, o Ministério Público e a Defensoria, em razão de sua autonomia financeira). Adicionalmente, também constam como Custeio Obrigatório as despesas com: (i) o pagamento das antecipações de *royalties*; (ii) as despesas relativas à recomposição das contas garantidoras da privatização do BANERJ⁶⁹, ocorridas dentre 2008 e 2011, totalizando R\$ 1,7 bilhões no período; e (iii) despesas com o custeio da CEDAE, executado até 2008⁷⁰. Ressalta-se que o Custeio Obrigatório abarca as despesas liquidadas em outras despesas correntes, excluídas as despesas do Grupo de Gasto L1 – “Atividades de pessoal e encargos sociais”, o qual é computado neste estudo como Despesa de Pessoal. O gráfico 15 explicita a evolução destas despesas.

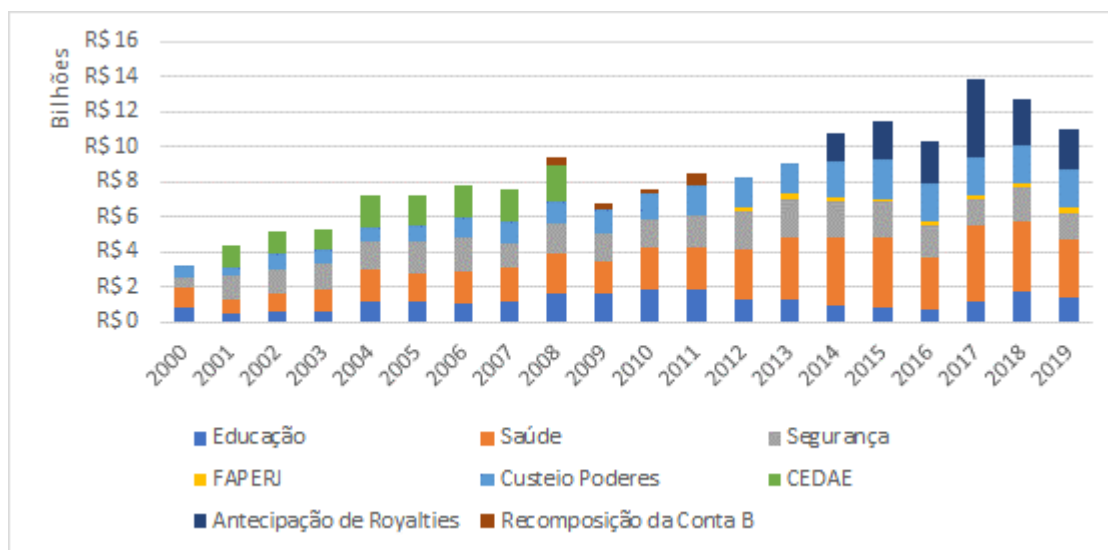
⁶⁶ Artigo 198, da Constituição Federal, combinado com a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

⁶⁷ Artigo 212, da Constituição Federal.

⁶⁸ Artigo 332, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

⁶⁹ Foram realizados saques nas referidas contas, com base em termos aditivos ao contrato original de abertura das contas, permitindo que os recursos então depositados pudessem ser sacados para utilização pelo Estado, desde que devolvidos, devidamente corrigidos, às contas garantidoras em prazo determinado contratualmente.

⁷⁰ A CEDAE deixou de compor o orçamento no exercício de 2009 por passar a ser enquadrada como empresa pública independente, conforme informado nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do ERJ.

Gráfico 15 - Evolução do Custeio Obrigatório (em bilhões de reais, a valores constantes)

Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Ao desconsiderar as despesas da CEDAE, este Custeio Obrigatório apresenta uma tendência de crescimento até 2015. A partir de 2014 o custeio obrigatório é acrescido de despesas decorrentes das antecipações de *royalties*. Excetuando estas despesas o Custeio Obrigatório seguiria com relativa estabilidade nos exercícios subsequentes, com uma execução de aproximadamente R\$ 9 bilhões em média. Contudo, em função dos pagamentos decorrentes das antecipações de *royalties*, o Custeio Obrigatório chegou a aproximadamente R\$ 14 bilhões em 2017, sendo R\$ 4,4 bilhões referentes às despesas com estas antecipações. Em 2016, o Estado não cumpriu o índice de saúde, o que explica, em parte, a redução do Custeio Obrigatório neste exercício.

Além dos limites constitucionais para aplicação mínima de recursos na saúde⁷¹ e na educação⁷², o ERJ possui outros índices / fundos⁷³ de âmbito estadual, constituídos até o ano de 2019, quais sejam:

- Fundo de Administração Fazendária - FAF⁷⁴;
- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ⁷⁵;

⁷¹ Artigo 198, da Constituição Federal, combinado com a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

⁷² Artigo 212, da Constituição Federal.

⁷³ Conforme observa-se pela legislação, estes fundos foram instituídos juntamente aos índices. Estes fundos foram criados para que haja a contabilização dos índices, de forma a garantir que os recursos fiquem disponíveis, segmentado do restante do orçamento.

⁷⁴ Lei Complementar Estadual nº 139, de 23 de dezembro de 2010.

⁷⁵ Artigo 332, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

- Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - FECP⁷⁶;
- Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social - FEHIS⁷⁷;
- Rioprevidência⁷⁸;
- Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM⁷⁹;
- Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED⁸⁰.

No entanto, para fins desse estudo, em razão de seus montantes pouco expressivos⁸¹ nas Outras Despesas Correntes, optou-se por desconsiderá-los do Custeio Obrigatório, permanecendo nesta classificação apenas os índices da educação, saúde e FAPERJ. No caso das despesas do FISED, executadas em 2019, que apresentaram maior vulto, estão estas registradas na função segurança, inseridas no Custeio Obrigatório.

Também compõem as outras despesas correntes as aqui denominadas “Demais Despesas Correntes”, as quais têm destaque no período dentre 2011 e 2015, conforme é possível verificar no gráfico 14. No referido período, o ERJ ampliou seus gastos com programas sociais, com destaque para os programas Bilhete Único, Renda Melhor e Aluguel Social. Estes programas sociais somavam, em 2010, R\$ 292 milhões, ao passo que em 2015, já somavam R\$ 1,1 bilhões. Após o início da crise financeira, em 2017, estes programas já haviam sido reduzidos praticamente à metade, custando R\$ 506 milhões, permanecendo a tendência de redução nos exercícios seguintes.

Salienta-se que esta é a parcela na qual o gestor público possui maior ingerência. Nota-se que de 2013 a 2017 estas despesas foram reduzidas à metade. Contudo, cabe ressaltar que estão incluídas neste grupo diversas despesas que também são dificilmente redutíveis, como a manutenção da estrutura da administração pública responsável pelas “atividades meio”, entre as quais, os serviços prestados pelas Secretarias de Planejamento e de Fazenda, que podem pôr em risco as “atividades fim” do Estado, como saúde e educação.

As Despesas de Capital do ERJ, conforme o gráfico 16, são constituídas majoritariamente por Investimentos e Amortizações de Dívidas, restando as despesas com Inversões Financeiras,

⁷⁶ Lei Estadual nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002.

⁷⁷ Lei Estadual nº 4.962, 20 de dezembro de 2006.

⁷⁸ Lei Estadual nº 4.237, de 05 de dezembro de 2003, que incorporou ao patrimônio do Rioprevidência de todos os direitos sobre *Royalties* com fato gerador a partir de janeiro de 2006.

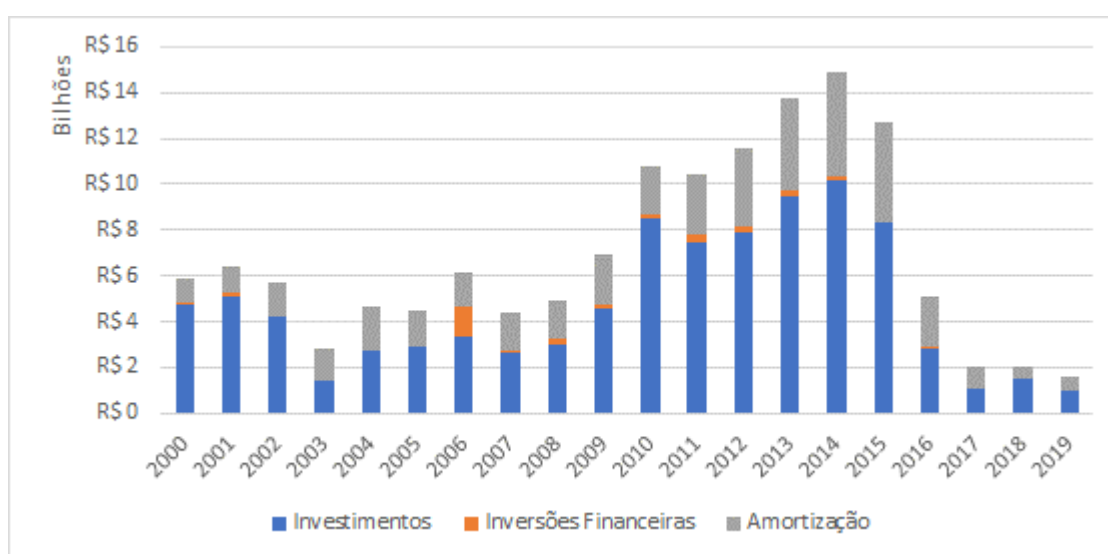
⁷⁹ Artigo 236, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

⁸⁰ Artigo 183, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. As despesas deste fundo começam a ser executadas em 2018, sendo majoritariamente no Grupo de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais.

⁸¹ Considera-se montante pouco expressivo para esta análise, em particular, o somatório de despesas que representam valor inferior a 0,3% da RCL.

em montantes residuais. Ao analisar os investimentos estaduais, percebe-se que nos três primeiros anos da série estes se encontravam em um patamar de aproximadamente 9% da despesa total, na média de R\$ 4,7 bilhões, enquanto nos seis anos seguintes esta média caiu para 4%, em um patamar de R\$ 2,6 bilhões na média. As despesas com Amortizações seguem a mesma lógica das despesas com Juros. Em razão da crise financeira reconhecida em 2016, o ERJ se viu impossibilitado de arcar com estas despesas, utilizando-se de medida judicial para suspender seu pagamento e, posteriormente, deixando de pagar o serviço da dívida (juros e amortizações), em razão do RRF.

Gráfico 16 - Evolução das Despesas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)



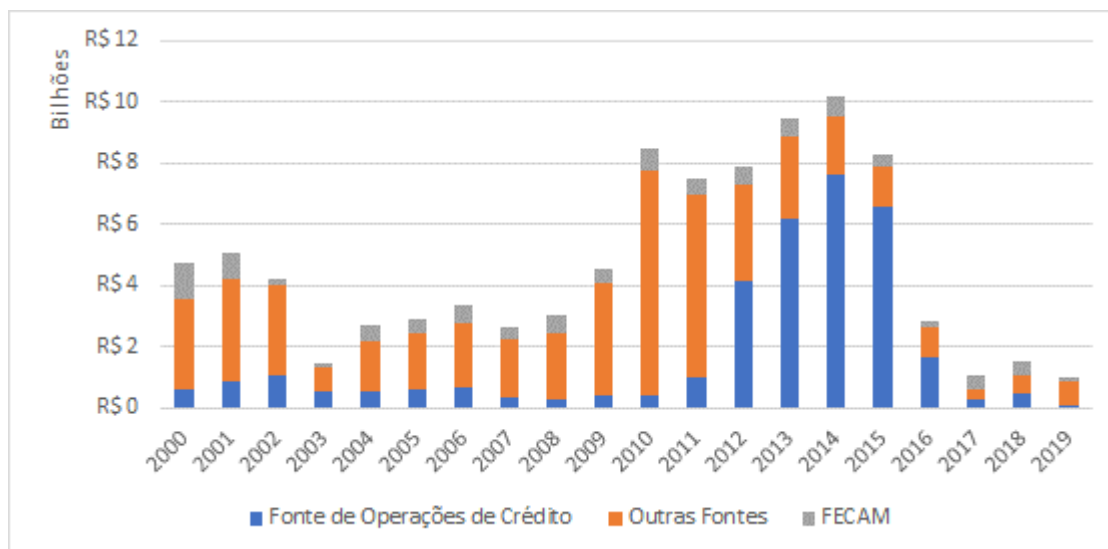
Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

O financiamento dos Investimentos, detalhado no gráfico 17, conta com recursos de (i) Operações de Crédito, (ii) FECAM e (iii) Outras Fontes, as quais provêm basicamente de impostos, transferências, arrecadação própria dos órgãos e convênios. Até 2011 os Investimentos foram preponderantes em relação às Outras Fontes. Já entre 2012 e 2015, há majoritariamente a utilização de recursos de Operações de Crédito. Vale destacar que o ERJ contratou, entre 2008 e 2016, 41 novas operações, no total de R\$ 28 bilhões, em valores nominais, sendo R\$ 18 bilhões apenas nos exercícios de 2012 e 2013. Conforme Nazareth e Araújo (2021), os recursos advindos destas operações entre 2008 e 2015 foram investidos principalmente em projetos nas funções Transporte e Urbanismo (correspondentes a aproximadamente 60% dos recursos captados). Já tendo aderido ao RRF, houve a contratação

de mais uma operação, com garantia da União, referente à antecipação de receita da privatização da CEDAE.

Gráfico 17 - Evolução dos Recursos utilizados em Investimentos (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

5.3. Resultados Fiscais e Endividamento

Após discorrer sobre as receitas e despesas do Estado, inicia-se esta análise pelos Resultados Orçamentários⁸². Observa-se, através do gráfico 18 que, até 2014, houve relativo equilíbrio das contas públicas, uma vez que, na maioria dos exercícios, ocorreram módicos superávits, com exceção de 2008, que foi afetado pela alta no preço do barril de petróleo, elevando substancialmente a arrecadação de *royalties*. Por outro lado, em apenas quatro exercícios identificam-se déficits orçamentários. Contudo, cabe lembrar que o ERJ sempre se valeu de receitas não recorrentes para incrementar sua arrecadação buscando o equilíbrio orçamentário. No entanto, certas receitas não recorrentes, como no caso do saque de depósitos judiciais, realizados em 2013, estiveram atreladas a uma despesa não recorrente, no caso, para abatimento do estoque de precatórios.

⁸² Diferença entre a receita orçamentária e a despesa orçamentária.

Gráfico 18 - Evolução do Resultado Orçamentário (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do RJ (2000 a 2019).

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Entre 2015 e 2017 observa-se que o ERJ apresentou déficits orçamentários de grande vulto, chegando a um déficit de R\$ 10 bilhões no exercício de 2016. No aludido exercício, associado à queda na arrecadação tributária e de *royalties*, a única receita não recorrente de maior impacto foi o auxílio financeiro da União, para reforçar o custeio com segurança pública nas Olimpíadas (R\$ 3,3 bilhões). Houve ainda queda nas Receitas de Capital, uma vez que não havia mais quase saldo a ser desembolsado de operações de crédito. Assim, em 2016, houve forte queda nas receitas totais, ao passo que as despesas não foram contidas na mesma proporção, embora seja possível atestar, conforme já explicitado anteriormente, que houve redução, em valores reais, em praticamente todas as despesas, inclusive no serviço da dívida que foi suspenso em determinado momento por força de decisão judicial.

Já nos exercícios de 2018 e 2019 registraram-se superávits orçamentários da ordem de R\$ 2,4 e R\$ 2,9 bilhões, respectivamente. Nestes exercícios não estavam sendo pagas as despesas com serviço da dívida que, antes do início da crise financeira estavam em patamares superiores a R\$ 7 bilhões⁸³, em valores nominais. Assim, os resultados positivos não teriam sido suficientes para honrar com o serviço da dívida, caso o Estado não estivesse amparado pelo RRF. Segundo o Estado do Rio de Janeiro (2017, p. 22), no Cenário Base do Plano de

⁸³ A despesa liquidada com juros e amortização foi de R\$ 7,3 bilhões no exercício de 2015, em valores nominais (Fonte: SIAFEM).

Recuperação Fiscal, homologado em 2017⁸⁴, as despesas com juros e amortização para 2018 e 2019 seriam de R\$ 9,4 bilhões e 9,9 bilhões, em valores nominais, respectivamente.

Ainda quanto aos resultados orçamentários, entre 2013 e 2015 houve entradas de receitas não recorrentes com alienação de bens, mais especificamente de antecipação de recebíveis. Estes recursos foram utilizados para capitalização do Rioprevidência que, por sua vez, utilizou este montante para executar despesas com a folha de pessoal de inativos e pensionistas.

Uma das consequências destes resultados negativos é o aumento do estoque de Restos a Pagar. Segundo o gráfico 19, este se manteve em um patamar relativamente estável até 2014, elevando-se consideravelmente a partir do exercício seguinte e chegando ao ápice em 2017, em razão dos seguidos déficits orçamentários.

Gráfico 19 - Estoque de Restos a Pagar (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do RJ (2000 a 2019).

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Adentrando na análise dos Resultados Primários⁸⁵, o que se observa, conforme demonstra o gráfico 20, são déficits primários entre 2012 e 2017. Entre outros fatores, nesses anos, o ERJ se valeu de receitas de Alienação de Bens⁸⁶, que não são consideradas Receitas Primárias.

⁸⁴ Disponível no [Portal de Transparência Fiscal do Estado do Rio de Janeiro](#)

⁸⁵ De acordo com o MDF, 9ª edição, calculado, basicamente por: diferença entre receitas primárias (receita total subtraídas as receitas financeiras e de alienação de bens) e despesas primárias (despesa total subtraídos os juros e a amortização da dívida). Configura-se déficit primário se o resultado for negativo, ou superavit primário, se positivo.

⁸⁶ Nesta natureza da receita estão registradas as receitas advindas da antecipação de *royalties* e da carteira do FUNDES.

Gráfico 20 - Evolução do Resultado Primário (em bilhões de reais, a valores constantes)

Fontes: Relatório Resumido de Execução Orçamentária do RJ (2000 a 2019).

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Em 2015, o déficit foi reduzido, embora isto se deva principalmente à receita não recorrente de saques de depósitos judiciais. A retomada de superávits em 2018 decorre, dentre outros fatores, da melhoria no preço internacional do barril de petróleo⁸⁷, da produção⁸⁸ e do câmbio⁸⁹, o que resultou em receitas recordes com *royalties* em 2018 e 2019.

Assim, com recorrentes déficits primários e com a captação de novas operações de crédito, a Dívida Consolidada - DC⁹⁰ teve sua trajetória de crescimento acentuada. Apesar da relativa melhora fiscal em 2018 e 2019, o estoque da dívida não deixou de crescer, dado que os pagamentos do serviço da dívida (juros e amortização) estavam suspensos em função do RRF. Este fato contribuiu para que a Dívida Consolidada Líquida - DCL⁹¹ subisse a um patamar superior a 280% sobre a RCL em 2019, lembrando ainda que neste exercício, assim como nos

⁸⁷ Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás – IDP / Observatório do Setor / Histórico da taxa de câmbio e da cotação do Brent.

⁸⁸ Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível – ANP / Anuários Estatísticos Brasileiros do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível.

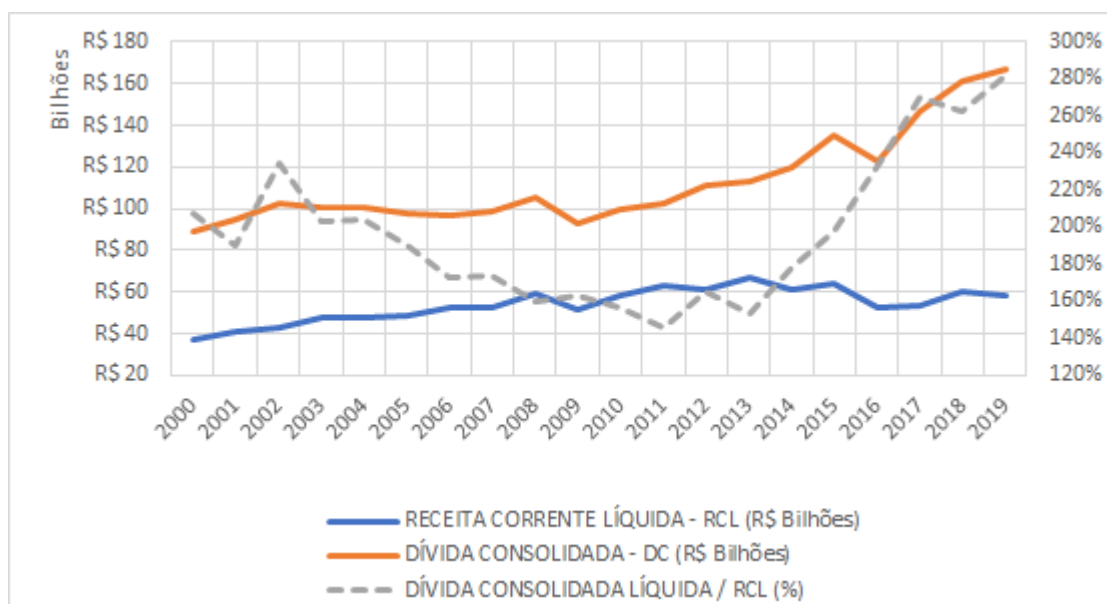
⁸⁹ Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA / IPEADATA / Série Histórica: Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - venda - média.

⁹⁰ Conforme Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, art. 2º, inciso III, a Dívida Consolidada - DC é: O montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

⁹¹ Conforme Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, art. 2º, inciso V, a Dívida Consolidada Líquida - DCL é a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

demais, houve receitas não recorrentes que “inflaram” a RCL. Cabe aqui atentar ainda para o indicador de DCL/RCL que em 2011 era de 146,1%, ao passo que, após as vultosas operações contratadas e a crise financeira instaurada, no exercício de 2019 este indicador já se encontrava em 282,2%, superando o limite de 200% estabelecido pela Resolução do Senado nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Importante lembrar aqui que, para aderir ao RRF em 2017, o ERJ precisou renunciar às ações judiciais que discutiam dívida junto à União. Desta forma, em razão da desistência da Ação Civil Ordinária nº 720, na qual o ERJ declarava que as receitas do Adicional do ICMS não integram o conceito de Receita Líquida Real (RLR) para fins de cálculo e pagamento da dívida pública, a União procedeu com o recálculo do saldo desta dívida, com encargos de inadimplência aplicados retroativamente, adicionando um montante aproximado de R\$ 13 bilhões ao estoque da DC do ERJ. Apenas em janeiro de 2021, por força de liminar (Ação Civil Ordinária nº 2.981) e posteriormente amparada pela Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, a qual alterou a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, este referido montante adicionado ao estoque da dívida foi revertido, baixando R\$ 15,8 bilhões no mês de janeiro (trata-se dos R\$ 13 bilhões atualizados), conforme consta nas Contas de Governo de 2021, do Estado do Rio de Janeiro (2021, p. 248). O gráfico 21 demonstra a trajetória da RCL, da Dívida Consolidada - DC e da DCL sobre a RCL, em valores nominais.

Gráfico 21 - Evolução da Receita Corrente Líquida, Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida (em bilhões de reais, a valores nominais)



Fontes: Relatório Gestão Fiscal.

Destaca-se ainda que, conforme consta no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2020, da STN, o ERJ possuía a maior relação da DCL sobre RCL entre os estados, seguido de Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, próximos a 200%. Com exceção de Alagoas, todos os demais possuíam uma relação inferior a 100%.

5.4. Rigidez Orçamentária

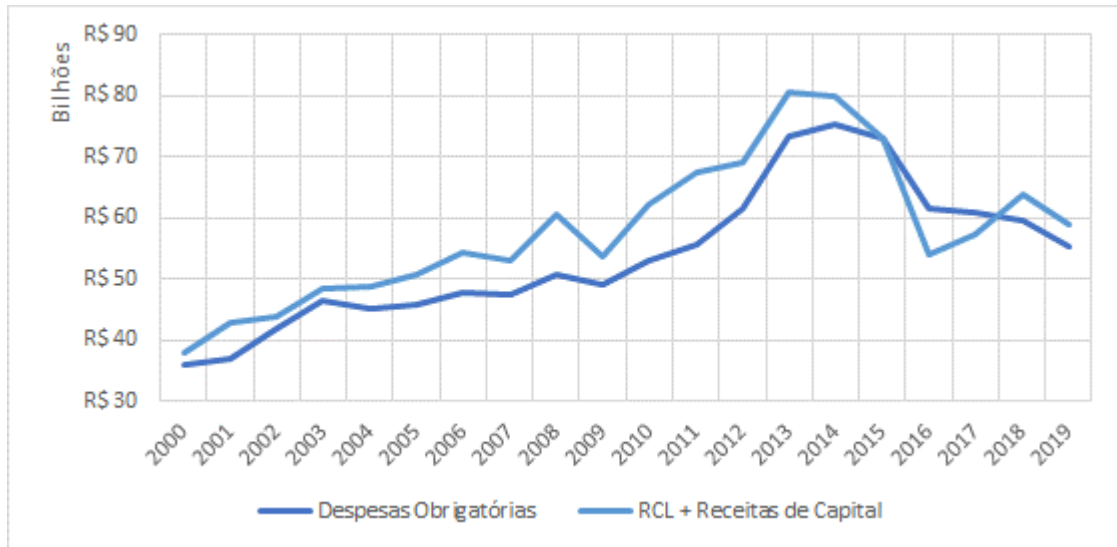
Para a análise do nível de rigidez orçamentária, conforme já exposto na seção metodológica, é necessário definir as despesas obrigatórias, uma vez que, conforme a teoria apresentada sobre rigidez orçamentária, estas despesas teriam mais relevância do que as vinculações de receitas. Assim, são consideradas despesas obrigatórias:

- Pessoal e Encargos Sociais (Despesa Corrente);
- Juros e Amortização (Despesa Corrente);
- Encargos Gerais do Estado (Despesa Corrente);
- Custeio Obrigatório (Despesa Corrente);
- Despesas executadas com Recursos de Operações de Crédito (Despesa de Capital); e
- Investimentos do FECAM (Despesa de Capital).

Em uma primeira análise, o gráfico 22 compara a trajetória das despesas obrigatórias com a soma da RCL e das Receitas de Capital, evidenciando uma tendência semelhante entre as duas categorias até 2009, com exceção de 2008 onde as receitas foram fortemente afetadas pelo aumento pontual de *royalties*. Nos dois exercícios seguintes, 2010 e 2011, verifica-se um descolamento entre as despesas obrigatórias e as receitas, com crescimento mais acentuado pelo lado da receita. Entretanto, já no exercício de 2010, identifica-se uma acentuação no crescimento das despesas obrigatórias, havendo a reversão desta trajetória em 2015. Mais uma vez, se destaca que as receitas não recorrentes, ao aumentar, ainda que temporariamente, a RCL, colaboraram para a criação de novas despesas obrigatórias, mesmo que parte destas receitas tivessem destinação imposta por lei, como é o caso dos saques de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios em 2013. Esta receita, especificamente, entrou para o cômputo da RCL, o que ampliou o espaço para a concessão, por exemplo, de reajustes de salários que ocorreram ainda em 2013. Observa-se pelos RREO e RGF de 2012 e de 2013⁹² que houve um aumento nominal de 15,9% na RCL entre estes exercícios, sendo que 9,3% em razão de receitas não recorrentes; ao passo que a despesa bruta de pessoal cresceu 22,2% no mesmo período.

⁹² Relatórios Fiscais, Disponíveis no site da [Secretaria de Estado do Fazenda](#)

Gráfico 22 - Evolução das Despesas Obrigatórias e da Receita Corrente Líquida somada às Receitas de Capital (em bilhões de reais, a valores constantes)



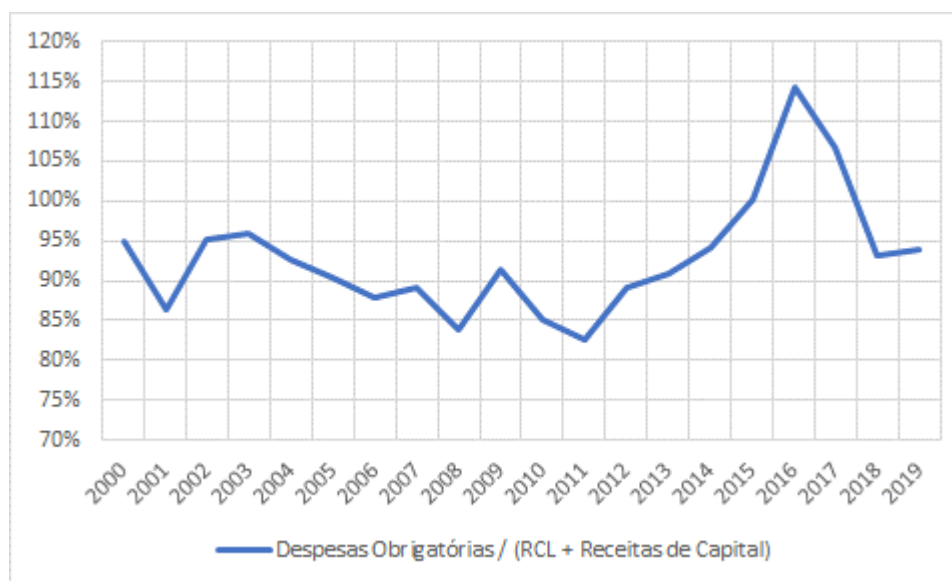
Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Vale lembrar que, nesta primeira análise, por somar as receitas de capital à RCL, estão sendo aqui consideradas as receitas provenientes de operações de crédito, as quais foram reduzidas significativamente após 2015, bem como as despesas de investimentos a estas atreladas. Também estão abarcadas nesta análise as receitas provenientes da alienação de bens relativas às antecipações de recebíveis de *royalties* e da carteira do FUNDES.

O gráfico 23 mostra que, no exercício de 2016, a soma da RCL às Receitas de Capital passa a não ser mais suficiente para custear as despesas obrigatórias, fato esse que se manteve em 2017. Constata-se também que em 2013, e nos exercícios subsequentes, as despesas obrigatórias já superavam em 90% a RCL somada às Receitas de Capital.

Gráfico 23 - Evolução da Relação entre Despesas Obrigatórias e Receita Corrente Líquida somada a Receitas de Capital (em %)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Em uma segunda análise, considerando somente as Despesas Correntes Obrigatórias - DCO frente à RCL, observa-se, através do gráfico 24, dinâmica semelhante à analisada anteriormente, diferindo em certo grau no período de 2012 a 2015. O gráfico 24 também traz a trajetória da RCL, excluídas as receitas não recorrentes, assim como a arrecadação do ICMS. O alto crescimento das DCO em 2013 acompanha o bom desempenho na arrecadação de ICMS (principal fonte de arrecadação do Tesouro Estadual, além de ser o principal componente da base de cálculo para os índices de saúde e educação), somado à crescente representação das receitas de *royalties* e das receitas não recorrentes ocorridas no mencionado ano. O crescimento destas receitas possibilitou a elevação das despesas com pessoal, assim como das demais DCO. Não obstante, no ano subsequente houve queda real na arrecadação de ICMS, sendo que, em 2015, iniciou-se também a queda nas receitas de *royalties* em decorrência da queda no valor do *brent*. Nota-se, contudo, que as DCO não foram reduzidas na mesma proporção.

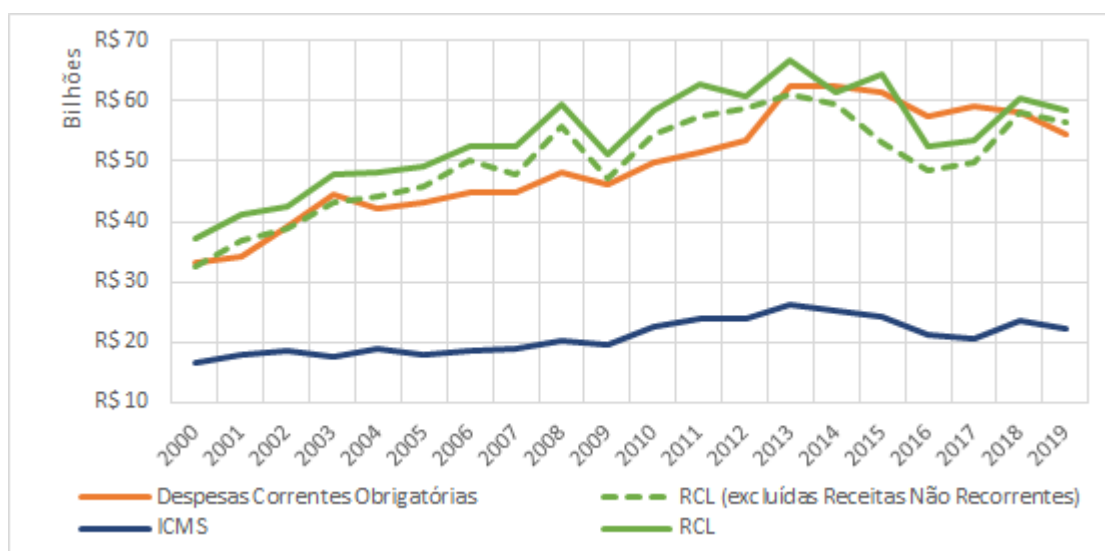
Os efeitos da perda de arrecadação só não foram piores em 2015, em decorrência principalmente dos novos saques de depósitos judiciais, no montante de R\$ 6,65 bilhões, em valores nominais, destinando recursos ao Rioprevidência⁹³. Considerando que as receitas de *royalties*, vinculadas majoritariamente ao Rioprevidência, não estavam sendo suficientes para

⁹³ Art. 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 163, de 27 de junho de 2015.

arcar com a folha de inativos e pensionistas, as receitas dos saques de depósitos judiciais evitaram maiores aportes por parte do Tesouro estadual para o regime previdenciário.

Ao observar o comportamento das DCO, percebe-se que estas foram reduzidas, após 2013, contudo de forma menos intensa do que a queda da RCL, excluídas as receitas não recorrentes. Em parte, a contenção das DCO, no período, está atrelada à redução do ICMS, que é o principal componente da base de cálculo para as despesas obrigatórias dos índices de saúde e educação.

Gráfico 24 - Evolução das Despesas Correntes Obrigatórias, da Receita Corrente Líquida, do ICMS e da Receita Corrente Líquida, excluídas Receitas Não Recorrentes (em bilhões de reais, a valores constantes)

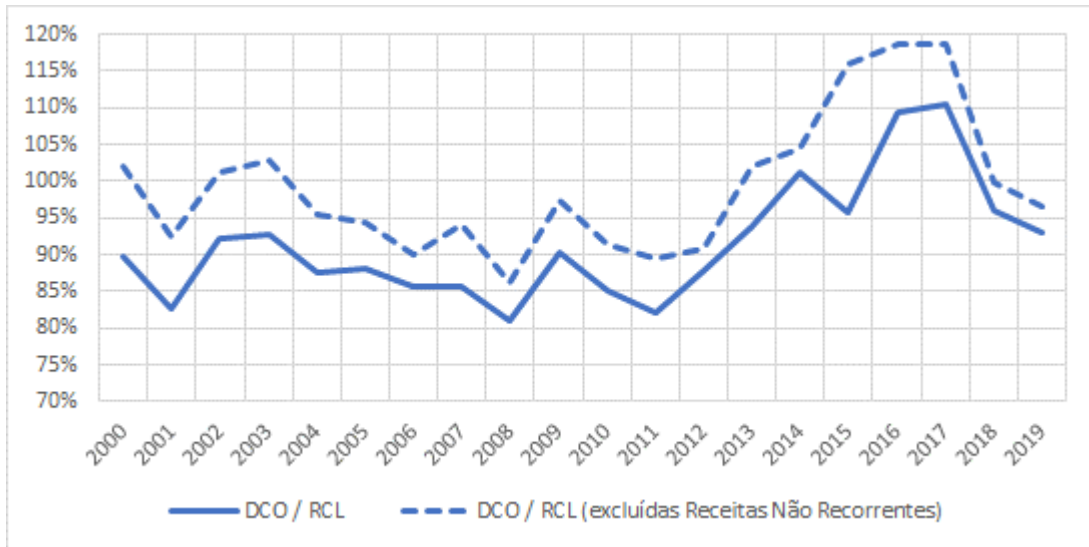


Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Conforme demonstra o gráfico 25, a relação DCO/RCL foi maior que 90% desde 2013, superando 100% já no exercício de 2014 e posteriormente nos exercícios de 2016 e 2017. O mesmo gráfico demonstra a evolução das DCO sobre a RCL, desconsiderando as receitas não recorrentes, evidenciando que, desde 2013, estas não seriam suficientes para cobrir as DCO, exceto a partir de 2018, com a melhoria na arrecadação de *royalties*.

Gráfico 25 - Evolução da relação entre Despesas Correntes Obrigatórias e Receita Corrente Líquida (em %)

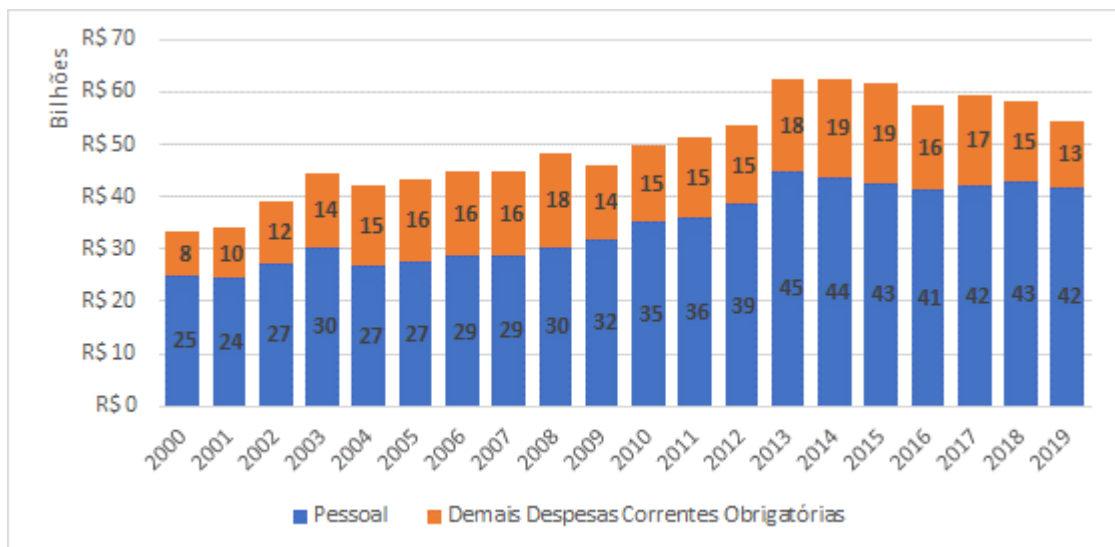


Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Desmembrando as DCO em Despesas de Pessoal e Demais DCO, observa-se pelo gráfico 26 que, a partir de 2014, a redução ocorreu mais pelas demais DCO do que pela Despesa de Pessoal, em razão do caráter mais rígido desta última.

Gráfico 26 - Evolução das Despesas Correntes Obrigatórias - Pessoal e Demais (em bilhões de reais, a valores constantes)



Fontes: SIAFEM até 2015 e SIAFE após 2015.

Obs.: Montantes atualizados pelo IPCA a valores de 2019.

Conforme citado, em 2016, o Estado não cumpriu o índice de saúde, o que justifica em parte a redução das Demais DCO. Importante destacar também, conforme analisado no gráfico 14, a relevância que o pagamento das antecipações de *royalties* tomou no total do Custeio Obrigatório.

5.5. Considerações Finais

Em uma síntese do caso apresentado, percebe-se que as receitas não recorrentes e a receita de *royalties* (de caráter mais variável) foram variáveis fundamentais para a trajetória fiscal do ERJ. Até o exercício de 2013, em que havia crescimento na arrecadação de tributos, de *royalties* e ainda foi possível contar com grandes recursos provenientes de receitas não recorrentes, o ERJ seguiu com uma tendência de elevação de suas despesas obrigatórias, com destaque para as Despesas de Pessoal. Com a reversão desse cenário benéfico, houve o aumento da rigidez orçamentária, uma vez que as despesas obrigatórias não puderam ser contidas na mesma proporção da perda de arrecadação, havendo conseqüentemente a geração de sucessivos déficits nas contas públicas. Pelos critérios adotados neste estudo, já em 2013 as DCO, despesas estas que, em geral, não possuem um caráter discricionário do gestor público, já superavam a RCL do Estado, o que resultou em uma insustentabilidade fiscal.

Observa-se ainda que as regras fiscais institucionalizadas e aplicadas ao ERJ não geram incentivos adequados em momentos de bonança, uma vez que permitem a criação de despesas obrigatórias com base em receitas não recorrentes e consideravelmente variáveis, o que eleva o comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias quando não é mais possível contar com estas receitas. A União, ao tentar socorrer o ERJ através da adesão ao RRF, permite que o Estado não honre mais o pagamento do serviço da dívida, o que faz com que o estoque da dívida se acumule. Esta elevação no estoque da dívida conseqüentemente gerará também maior rigidez orçamentária no futuro, pois quando retornar o pagamento a parcela do orçamento destinada a juros e amortização será ainda maior. O RRF tenta aplicar uma ROR ao Estado, ao fazer com que ele suporte os custos da dívida futuramente, contudo não são criadas regras que inibam os incentivos que levaram o ERJ ao desequilíbrio fiscal.

Por fim, diante da análise aqui elaborada, pode-se apontar como uma das causas que dificultaram a saída da crise financeira, iniciada em 2015, os efeitos decorrentes da arrecadação de receitas não recorrentes, as quais permitiram o aumento do gasto público, muitas das vezes de caráter obrigatório, que, por sua vez, não puderam ser facilmente reduzidos quando estas receitas não recorrentes deixam de ser arrecadadas. Não obstante, o ERJ é altamente dependente de receitas de *royalties*, as quais possuem forte influência de diferentes variáveis que não são

controladas pelo Estado e que já são destinadas, por lei, para despesas obrigatórias específicas. Assim, no momento de crise fiscal, há ainda mais a elevação da rigidez orçamentária, dado que há menos recursos para livre alocação.

O estudo de caso realizado corrobora com as informações postas no capítulo que trata da evolução das finanças do ERJ, demonstrando a trajetória das receitas e despesas, assim como os bons resultados fiscais até 2013, com a inversão desta tendência a partir do exercício de 2014. Detalhou-se no estudo de caso o comportamento das principais receitas, assim como a evolução das despesas mais relevantes, destacando as despesas obrigatórias. Também foi possível evidenciar a importância das receitas não recorrentes na manutenção dos resultados fiscais ao longo de todo o período analisado. Ademais, constatou-se que dentre as variáveis que dificultaram a saída da crise financeira, em meados da década passada, foi uma combinação dos seguintes fatores: (i) sistemática utilização de receitas não recorrentes (que permitiram o aumento do gasto público, muitas das vezes de caráter obrigatório, que, por sua vez, não pode ser facilmente reduzido a fim de buscar o equilíbrio fiscal no momento em que as receitas deixam de ser arrecadadas); (ii) alta dependência de receitas voláteis, com destaque para as receitas de *royalties* (que possuem forte influência de diferentes variáveis que não são controladas pelo Estado e que já são destinadas, por lei, para despesas obrigatórias específicas); (iii) além da elevação da rigidez orçamentária que se acentua, quando há queda de receitas não recorrentes e de receitas voláteis.

6. CONCLUSÕES

O estudo propôs uma análise da rigidez orçamentária, através das instituições e regras fiscais, trazendo como questionamento principal se as vinculações de receitas e a criação de despesas obrigatórias, em momentos de crescimento econômico, ou quando surgem receitas não recorrentes, prejudicam a gestão orçamentária em um cenário de crise fiscal que possa vir a ocorrer posteriormente.

Após apresentar a teoria relativa às instituições fiscais, federalismo fiscal, rigidez orçamentária e restrições orçamentárias, além de discorrer sobre a evolução fiscal dos estados brasileiros nas últimas décadas, foi apresentado o estudo do caso das finanças do ERJ, cujo principal instrumento foi uma análise fiscal, detalhando o comportamento das receitas e despesas, assim como dos resultados, e por fim avaliando o grau de rigidez orçamentária do ente. Este estudo de caso buscou verificar se a insustentabilidade fiscal do ERJ se justificou, em parte, por instituições e regras que impuseram determinada rigidez orçamentária, impossibilitando a retomada de uma trajetória equilibrada das contas públicas.

O objetivo do capítulo teórico foi o de explicar os conceitos que ajudam a entender os objetivos da dissertação. Para isso foi apresentado o conceito de instituições, através da linha de pensamento econômico da Nova Economia Institucional - NEI, mais especificamente tratando da importância das regras e das instituições em uma relação “agente-principal”, a qual é transportada para o âmbito do Estado, discutindo a relação entre os entes em uma federação. Assim, coloca-se em foco a importância do arranjo institucional diante do federalismo fiscal, que busca a garantia de um compromisso de longo prazo com as finanças públicas nos diferentes níveis de governo e definir regras que gerem incentivos adequados à manutenção deste compromisso, gerando desenvolvimento econômico e evitando comportamentos oportunistas. Nesta esteira, a teoria do Federalismo Fiscal de Segunda Geração - FFSG, influenciada pela NEI, prega que sejam impostas restrições à atuação dos entes subnacionais, visando à compatibilidade de suas funções com o gerenciamento macroeconômico de responsabilidade do ente central, objetivando a sustentabilidade fiscal. Desta forma, deve haver incentivos bem definidos entre os níveis de governo, estabelecidos pelas instituições fiscais, as quais devem enfatizar as restrições orçamentárias. O agente, no caso deste estudo, o governo estadual, diante de determinada regra e incentivo tenderia a um comportamento de responsabilidade fiscal, buscando um equilíbrio intergeracional e evitaria atitudes oportunistas, de benefício de curto prazo. Ao defrontar esta teoria ao caso prático do ERJ, entende-se que as regras e incentivos não estão bem calibradas para alcançar a sustentabilidade fiscal, posto que

se observa na trajetória fiscal do estado uma elevação de despesas obrigatórias diante de receitas não recorrentes e voláteis, o que gerou déficits fiscais no momento de crise analisado ao final da série temporal. Aqui, pode-se concluir que as regras fiscais não puderam evitar comportamentos oportunistas de curto prazo.

Segundo a teoria apresentada, uma condição necessária para a sustentabilidade fiscal é a aplicação de Restrições Orçamentárias Rígidas - ROR aos entes subnacionais, pelas quais há o dever destes em assumir todas as consequências financeiras de suas decisões, sem possibilidade de socorro pelo ente central, havendo pouca dependência de receitas de transferências, impossibilidade de uso de instrumentos de política monetária, além de endividamento limitado e controlado. Assim, as regras devem gerar incentivos e condições para que haja a sustentabilidade fiscal, com equilíbrio entre receitas e despesas no longo prazo. Mais uma vez, ao transportar a teoria para o caso analisado, percebe-se que não houve a aplicação de ROR ao ERJ, seja pelo lado dos incentivos existentes para a tomada de decisões orçamentárias quanto pelo socorro fiscal pela União através do RRF.

Noutro giro, discorreu-se sobre o federalismo fiscal, rigidez orçamentária e sobre a evolução fiscal dos estados brasileiros nas últimas décadas. Esclareceu-se que nos anos 80 houve um processo de descentralização fiscal sem o amparo de um programa de governo específico e organizado, o que gerou diversas distorções. Apenas após o sucesso do Plano Real foi possível aperfeiçoar o arcabouço fiscal, com destaque para a LRF. Contudo, ainda permaneceram conflitos nas relações federativas. A Constituição de 1988 criou distorções entre capacidade de financiamento e as responsabilidades dos entes, permitindo a continuidade deste processo, além de impor centralização em casos nos quais o mais eficiente seria a descentralização, e vice-versa. Neste contexto, a Constituição ampliou a abrangência das despesas obrigatórias e a criação de vinculações de receitas, elevando a rigidez do orçamento. Pelo estudo de caso é possível observar que o ERJ apresenta alto grau de rigidez orçamentária, que se agravou quando houve a queda de receitas não recorrentes e das receitas de *royalties*, ao mesmo tempo em que as despesas obrigatórias geradas anteriormente continuaram a ser executadas, gerando déficit fiscal.

A literatura destaca que as despesas obrigatórias preponderam sobre as receitas vinculadas, quando se trata de rigidez orçamentária, uma vez que a obrigação da execução da despesa não finda com a desafetação ou não ocorrência da receita. Nesta lógica, há uma sujeição a um “déficit induzido pela vinculação”, conforme aponta Mendes (2020), no qual a vinculação obriga o aumento de gasto em período de maior arrecadação, advinda do crescimento econômico, permitindo a criação de despesas obrigatórias (por exemplo: despesas de pessoal),

que podem não ter disponibilidade financeira quando da reversão do ciclo econômico. O estudo de caso analisado expõe este tipo de déficit, no qual as despesas obrigatórias crescem relativamente diante das receitas disponíveis, uma vez que em períodos de bonança fiscal ou de receitas não recorrentes possibilita-se a elevação das despesas obrigatórias, sem que depois haja recursos para sustentá-las.

Ao discorrer sobre a situação dos estados brasileiros, destacaram-se as melhorias advindas dos ajustes e reformas fiscais, acompanhadas de uma reestruturação da dívida dos Estados, após 1995. Contudo, após a crise econômica mundial de 2008, que levou à queda do PIB nacional e contribuiu para a redução dos superávits primários, iniciou-se uma gradual deterioração do arcabouço fiscal, com judicialização de regras estabelecidas na LRF e com o afrouxamento das condições necessárias para captação de recursos, o que acarretou, após 2014, em uma nova crise de endividamento, pressionando a União a conceder uma nova rodada de socorro fiscal. Não obstante, esclareceu-se que o problema fiscal dos Estados não estaria na dívida, mas sim na deterioração do fluxo de resultados primários. Ademais, o alívio concedido pelo ente central não foi direcionado para a melhoria fiscal, a qual objetiva o equilíbrio das contas públicas no longo prazo, sendo utilizado ao cabo para financiar o aumento de despesas ou compensar a queda de arrecadação. As tratativas de renegociação de dívida com a União, na prática, funcionaram como transferências fiscais extraordinárias, subsidiando financeiramente o Estado, consubstanciando-se em uma Restrição Orçamentária Fraca - ROF.

As finanças do ERJ acompanharam esta tendência observada nos Estados. A economia estadual acompanhou o crescimento nacional até 2014, com o aumento de Receitas Tributárias e de *Royalties*, além de uma queda na relação DCL/ RCL até o exercício de 2011. Contudo, os bons resultados começaram a se reverter a partir de 2015, com queda real na arrecadação, acompanhando a queda do PIB nacional; deterioração da receita de *Royalties*, principalmente pela queda no preço do *brent*; e com um aumento significativo do endividamento, após a contratação de diversas operações de crédito, iniciadas em 2013. Já em 2017, em decorrência da crise fiscal instaurada, o ERJ aderiu ao RRF, socorro fiscal criado pela União que permitiu a suspensão do serviço da dívida, impondo em contrapartida diversas vedações fiscais. Com o RRF o ERJ conseguiu equilibrar o fluxo de caixa, porém à custa de um constante crescimento da sua Dívida Consolidada. Ao término dos três primeiros exercícios no RRF, o ERJ não foi capaz de implementar todas as medidas de ajuste previstas no plano homologado, permanecendo em uma trajetória de insustentabilidade fiscal. Assim, as regras e seus incentivos não foram calibrados adequadamente, sem acarretar uma melhora fiscal, com contínuo

crescimento do estoque da dívida e resultados primários insuficientes para a sustentabilidade da dívida.

Ao confrontar a teoria apresentada ao caso estudado, embora a teoria das restrições orçamentárias tenha uma preocupação em estabelecer limites e condições ao endividamento e proíba os socorros financeiros pelo ente central, não há uma preocupação, na literatura relativa às restrições orçamentárias, com os fatores e incentivos que podem acarretar no alto endividamento e na insustentabilidade fiscal. Percebe-se que no caso do ERJ, além da trajetória de crescimento do ciclo econômico, as receitas não recorrentes tiveram papel relevante para o aumento das despesas obrigatórias, uma vez que alguns dos limites estabelecidos pelas instituições fiscais têm por base a RCL, a qual considera as receitas não recorrentes. Desta forma, observa-se que nos momentos de crescimento da arrecadação própria e da entrada de receitas não recorrentes houve também o crescimento das despesas obrigatórias. Não obstante, adiciona-se a este caso a crescente dependência das receitas de *royalties*, receita de caráter volátil, sobre as quais o ERJ não possui ingerência. No entanto, em 2015, houve a reversão do ciclo econômico, somado a queda de receitas variáveis (*royalties*) e redução progressiva da utilização de receitas não recorrentes, o que elevou o grau de rigidez orçamentária do ERJ, chegando a um patamar tão alto que as despesas obrigatórias foram superiores às receitas capazes de financiá-las.

Assim, diante da teoria apresentada e do estudo de caso do ERJ, julga-se inapropriado tomar como base de cálculo para o limite de despesas obrigatórias as receitas não recorrentes tais como as despesas de pessoal, devendo estes limites estabelecidos na legislação serem revistos, ou atuar em conjunto com outras regras que evitem o descontrole destas despesas, diante de uma limitação na arrecadação. Além disso, caberia estabelecer regras para o cômputo de receitas voláteis, como *royalties*, na RCL, evitando que em momentos de pico elas deem margem para a criação de despesas obrigatórias que não possuirão amparo financeiro em caso de queda dessa receita.

Para que o arranjo federativo-fiscal seja eficiente, não basta aplicar as conclusões da Teoria do FFSG, com a adoção de ROR, devendo se pensar nos incentivos e regras adequadas para que não haja a necessidade de um socorro pelo ente central. Caso o ente subnacional chegue a uma situação de debilidade fiscal, sem a possibilidade de cortar despesas, em razão do crescimento da rigidez orçamentária, e tendo atingido o limite de endividamento, o ente central não terá escolha a não ser auxiliar o ente subnacional, a fim de evitar maiores problemas econômicos e sociais, seja através de transferências fiscais extraordinárias ou alterando o

arcabouço fiscal, flexibilizando as regras e consequentemente gerando outros incentivos indesejados para a sustentabilidade fiscal.

Assim como a dívida não é problema per si, devendo ser analisado o que causa o nível de endividamento ou seja, a dívida é a consequência do fluxo de caixa e dos resultados fiscais; a rigidez orçamentária também é a consequência de regras permissivas à criação de despesas obrigatórias, geradas através da obrigatoriedade de aumento de gastos pelas vinculações de receitas em momentos de crescimento da arrecadação (seja por melhoria do cenário econômico, aumento de receitas variáveis ou por receitas não recorrentes) e que prejudicam os ajustes fiscais necessários para a retomada de uma trajetória de sustentabilidade fiscal.

Resta frisar que as análises realizadas no estudo de caso limitam-se aos dados orçamentários, conforme tabulação realizada. Outras variáveis que contribuíram para a trajetória de receitas e despesas não foram consideradas, como, por exemplo, o fato de que no exercício de 2013 ocorreram eleições estaduais e que fatores políticos podem ter sido significativos para o aumento de despesa com pessoal, ou os efeitos de diferentes casos de corrupção no Estado, ou, até mesmo, questões de políticas de desenvolvimento industrial aplicadas pelo ERJ ao longo do período, que indubitavelmente afetam a arrecadação estadual. Ademais, na seção que trata das finanças dos estados brasileiros, são elencadas fontes indutoras de desequilíbrio fiscal, sendo algumas desconsideradas para fins deste estudo, como por exemplo, os impactos da “guerra fiscal”. E não menos importante, o estudo de caso finalizou sua análise temporal no exercício de 2019, de modo a não capturar os efeitos fiscais causados pela pandemia da COVID-19.

Por fim, importante consignar que este estudo possui um caráter de diagnóstico, buscando evidenciar variáveis que prejudicam a sustentabilidade fiscal. Contudo, sugere-se que tanto o ERJ como os demais entes subnacionais instituem o conceito de Receita Corrente Líquida Ajustada, assim como procedeu o Estado de Mato Grosso, ao instituir a Lei Complementar nº 614, de 05 de fevereiro de 2019, deduzindo da RCL diversas receitas, dentre elas as receitas não recorrentes, e aplicando este conceito aos limites de pessoal e endividamento. Ademais, recomenda-se que os entes que possuem receitas voláteis, como as de *royalties* do petróleo, estipulem limitações para sua alocação em despesas obrigatórias, direcionando a parte restante para um fundo de estabilização fiscal. Os recursos poderiam ser destinados, por exemplo, para amortizações extraordinárias do estoque da dívida, ou, a exemplo da Lei Complementar nº 914, de 17 de junho de 2019, do Estado do Espírito Santo, a investimentos ou a aplicações financeiras (poupança de longo prazo). O ERJ instituiu o Fundo Soberano do Estado, através da Lei Complementar Estadual nº 200, de 02 de março de 2022, que conta, entre seus recursos, com o

equivalente a 30% do excedente arrecadado dos *royalties*, tomando como parâmetro o exercício financeiro imediatamente anterior. Contudo, deixa para ato do Poder Executivo a definição da destinação dos recursos do Fundo, resguardadas as previsões e limitações constitucionais e as da mesma Lei Complementar. Ademais, prezando mais uma vez pela sustentabilidade fiscal, este excedente deveria ser considerado como uma receita não recorrente, que por sua vez não seria computado para fins da RCL Ajustada. Em suma, o tema carece de elaboração de proposta de regra aplicável à realidade brasileira, gerando os incentivos corretos que contribuam para a sustentabilidade fiscal e que criem condições para a aplicação de ROR aos entes subnacionais, além de ter entre seus objetivos a construção de mecanismos fiscais para que estes entes não necessitem de um socorro financeiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, M. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Elsevier, Rio de Janeiro, 2018.

AFONSO, J. R. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, 1996.

ALESINA; PEROTTI, R. Budget deficits and budget institutions. NBER Working Paper Series, nº 5556, Cambridge, MA, 1996.

BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. Brazilian Journal of Political Economy, v. 14, n. 1, p. 1-17, 1994.

BASSI, C. M. Receitas vinculadas e despesas obrigatórias: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. (Nota Técnica n. 56) Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 172, de 28 de dezembro de 2020.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 176, de 13 de janeiro de 2021.

BRASIL. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal. Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Relatório de encerramento. Agosto de 2021.

BROCHADO, A. Um modelo de projeção do resultado primário dos governos regionais. Brasília, DF: Tesouro Nacional, 2016.

BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D. The Theory of public choice-II. University of Michigan Press, 1984.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. Institutional change and American economic growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DORNELLES, F. Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças (VOL. IV). O Sistema Tributário da Constituição de 1988. Senado Federal, 2008.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Sustentabilidade Fiscal. Contas do Governador. Exercício 2017. 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Caderno de Recursos Humanos – Janeiro de 2014 e Dezembro de 2019.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Contas de Governo de 2021, Volume I, Relatório Gerencial, 2021.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Relatório de Gestão Fiscal - Anexo II - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Relatório de Gestão Fiscal - Anexo V - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Plano de Recuperação Fiscal, 2017.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Relatório da Auditoria Geral do Estado sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

EYRAUD, L. et al. Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility and Enforceability. IMF Staff Discussion Note, n. 4, 2018.

FMI. Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos. Módulo de Transparência Fiscal: Brasil. Elaborado pelo Departamento de Assuntos Fiscais e aprovado por Cláudio Loser e Teresa Ter-Minassian. 2001.

FMI. Brazil: Technical Assistance Report - Strengthening the Framework for Subnational Borrowing. Fiscal Affairs Department. 2019.

FURUBOTN, E. G., RUDOLF R.. Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics, University of Michigan Press, 2005.

GIACOMONI, J. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro, 2011.

GIAMBIAGI, F., VILLELA, A.A. Economia brasileira contemporânea (1945-2015), Elsevier, Rio de Janeiro, 2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

GIUBERTI, A.C. Efeito da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo - USP, 2005.

LÍRIO, V. S.; NAZARETH, M. S. Federalismo fiscal de segunda geração: Fundamentos teóricos e proposição política. Perspectiva Econômica, São Leopoldo. V. 12. N. 1, 2016.

LOPREATO, F. C. A Construção de um Novo Regime Fiscal. Caminhos da política fiscal no Brasil. São Paulo: Unesp, 2013.

MACIEL, P. J. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. Em: Finanças Públicas: Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro, Record, 2016.

McLURE Jr., C. E. Comment on “The dangers of decentralization, by Remy Prud'homme”. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, nº 2, 1995.

MÉNARD, Claude et al.. Handbook of new institutional economics. Dordrecht: Springer, 2005.

MENDES, M. Crise Fiscal dos Estados: 40 Anos de Socorros Financeiros e Suas Causas. São Paulo: Insper. 2020.

MENDES, M. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Textos para Discussão (38) 45 p. Brasília: Senado Federal, 2008.

MENDES, M. O Federalismo do Aveso. In: SALTO, Felipe Scudeler; PELLEGRINI, Josué Alfredo (Orgs.). Contas Públicas no Brasil. São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. Finanças públicas: teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.

NAZARETH, P. A. C. P.; ARAUJO, N. Q. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n. 21, p. 18-53, 2021.

NÓBREGA, M. Construção e desmonte das instituições fiscais. Em: Finanças Públicas: Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro, Record, 2016.

NORTH, D. Institutions, Institutional Change and Economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. The journal of economic history, v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989.

OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance, v. 12, 2005.

OATES, W.E. An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, v. 3, nº 3, 1999.

PENNA, C. C. R.; SANTOS, G. O. S.; PEREIRA, M. V. G. O Papel das Agências de Inovação e Empreendedorismo na Formulação de Políticas de Inovação Orientadas a Missões: A Experiência da Diretoria de Tecnologia da FAPERJ. Revista de Administração, Sociedade e Inovação, v. 7, n. 2, p. 121-140, 2021.

PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, nº 2, 1995.

RANGEL, M. A. Resgates financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros. Rio de Janeiro, BNDES, 2003.

REZENDE, F. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. IPEA: Brasília, 2009.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. Finanças Públicas: Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro, Record, 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para Discussão. 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Regras Fiscais: uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. Texto para Discussão nº 31. 2019.

SEWELL, D. "The dangers of decentralization" according to Prud'homme: some further aspects. *The World Bank Research Observer*, Oxford, v. 11, nº 1, 1996.

SHAH, A. Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse? Washington: World Bank, 1997.

SILVA, E. F. Evolução da economia do Estado do Rio de Janeiro na segunda década do século XXI. Rio de Janeiro, 2017.

SILVA, M. O. Reflexões Sobre o Rio de Janeiro. Estratégias para o desenvolvimento, *Revista de Economia Fluminense*, p. 38 - 47, 2011.

SOBRAL, B. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO et al. *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2017, pp. 398-426.

SPANH, P. B. Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems. CEPAL: regional project on fiscal decentralization, 1998.

TAFNER, P. Rio de Janeiro: Apogeu e Tragédia na Administração Pública. In: Giambiagi, F.; Tinoco, G.; Dias, P. D. (Orgs.). *O Destino dos Estados Brasileiros. Liderança, Responsabilidade Fiscal e Políticas Públicas*. São Paulo. Editora Lux, 2021.

TANZI, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1995, Washington. The World Bank, Washington, D. C., 1995.

TAVARES, A. R. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TER-MINASSIAN, T. CRAIG, J. Control of subnational government borrowing. In: Ter-Minassian, T. (Ed.) *Fiscal Federalism in theory and practice*. IMF, 1997.

TER-MINASSIAN, T. Decentralization and macroeconomic management. Washington, DC, International Monetary Fund - IMF, 1997.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, volume 1956, nº 5, 1956.

TINOCO, G. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro, *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, 2018.

TINOCO, G. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. Em: *Contas Públicas no Brasil*. Saraiva, São Paulo, 2020.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 716-735, 2021.

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. *Revista Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 32, n. 1, 2011.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 405, Rio de Janeiro, 1996.

VASCONCELLOS, B. L. X. Oportunidades produtivas para as mesorregiões do estado do Rio de Janeiro: análise em redes sob as perspectivas da Complexidade Econômica e da Geografia Econômica Evolucionária. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

WEINGAST, B.R. The performance and stability of federalism: An institutional perspective. C. MÉNARD; M.M. SHIRLEY (ed.), *Handbook of New Institutional Economics*. New York, 2005.

WILDASIN, D.E. Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Washington, DC, World Bank, 1997.

WILLIAMSON, O. *Economic Institutions of Capitalism*. Free Press, New York, 1985.

YIN, Robert K. *Case study research: Design and methods*. Vol. 5. Thousand Oaks: Sage, 2009.

8. APÊNDICE I – Tabulação das Receitas e Despesas (a valores de 2019)

RS Milhões (a valores de 2019)

RECEITAS ARRECADADAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Total (I) = (II+IX)	38.154.621	42.464.057	45.676.714	49.799.435	51.316.153	52.879.082	56.150.334	54.856.106	62.191.980	55.711.165
Receitas Correntes (II) = (III+IV+V+VI+VII)	37.183.689	40.948.666	44.267.681	49.284.592	50.642.786	51.309.727	54.468.540	54.156.933	61.214.130	53.082.836
Receitas Tributárias (III)	19.448.373	21.543.806	22.617.400	24.489.387	25.978.704	25.042.486	26.176.943	26.869.664	28.629.337	29.044.846
ICMS	16.555.005	17.851.330	18.445.238	17.696.709	18.856.213	17.932.152	18.602.783	18.886.484	20.233.003	19.698.681
Adicional do ICMS	-	-	-	2.352.229	3.060.621	3.017.752	3.144.252	3.360.863	3.565.622	3.516.566
IPVA	807.808	898.971	946.173	899.748	925.351	956.301	990.375	1.000.860	1.001.586	1.065.926
ITCD	193.793	229.775	247.498	249.533	258.577	254.876	304.225	381.744	402.726	409.659
IRRF	1.322.616	1.922.524	2.236.424	2.597.658	2.154.840	2.083.075	2.253.223	2.256.458	2.368.364	2.263.649
Taxas	565.631	637.938	735.873	692.168	722.909	798.260	882.047	983.254	1.058.036	2.090.364
Outras Receitas Tributárias	3.519	3.269	6.194	1.343	194	70	38	2	-	-
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Termo de Ajuste de Conduta Tributária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REPETRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas de Contribuições (IV)	1.244.871	4.757.908	1.665.649	1.014.120	2.068.197	1.831.975	1.748.036	1.707.736	1.602.849	1.596.136
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência (a)	1.244.871	986.337	1.449.744	921.513	1.991.806	1.490.333	1.606.733	1.616.378	1.602.849	1.596.136
Outras Receitas de Contribuições	-	3.771.571	215.905	92.608	76.391	341.642	141.303	91.358	-	-
Receita Patrimonial (V)	7.571.610	8.711.907	7.292.808	12.247.771	11.792.624	12.614.595	13.895.306	11.855.963	15.493.184	11.513.121
Receita de Aplicações Financeiras (b)	555.315	702.725	377.250	634.917	454.163	384.919	455.853	569.211	1.022.254	884.969
Royalties e Participações Especiais	2.516.266	3.468.889	3.869.503	7.174.914	7.063.840	8.543.289	9.786.019	8.071.716	11.935.259	8.178.169
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	339.204
Outras Receitas Patrimoniais	4.500.029	4.540.293	3.046.055	4.437.940	4.274.622	3.686.388	3.653.434	3.215.035	2.535.671	2.449.983
Certificados Financeiros do Tesouro (CFT)	4.466.846	4.464.095	2.972.120	4.362.387	3.974.632	3.270.159	2.559.418	2.600.022	2.426.193	2.347.784
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas de Concessões e Permissões - CEG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Excesso de Rendimento das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	60.055	30.437	33.502
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	487.646	-	-
Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências Correntes (VI)	5.904.086	2.736.981	4.223.816	4.014.366	4.933.140	5.534.218	5.719.291	5.634.508	7.168.172	7.518.464
Cota-Parte do FPE	597.555	663.593	762.750	705.137	711.123	827.145	866.132	953.858	1.094.015	975.307
Transferências LC nº 87/1996 (Lei Kandir)	462.970	405.727	489.264	354.451	342.174	318.006	172.567	139.439	130.811	120.997
Cota-Parte do IPI-Exp. (LC nº 61/1989)	201.381	187.777	167.845	222.753	323.673	341.890	403.217	514.424	593.576	473.453
Transferências ao FUNDEF / FUNDEB	-	-	1.567.399	1.504.329	1.508.617	1.415.205	1.372.936	2.008.451	2.782.067	3.357.475
Transferência de Recursos do SUS	-	-	9.688	7.780	778.052	1.623.015	1.936.485	974.798	1.186.375	1.424.624
Outras Transferências Correntes	4.642.181	1.479.884	1.226.871	1.219.916	1.269.501	1.008.957	967.955	1.043.539	1.381.329	1.166.607
Receita oriunda da Lei nº 3.934/02	-	-	824.287	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio Financeiro MP nº 734/2016	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bônus Cessão Onerosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Receitas Correntes (VII)	3.014.748	3.198.063	8.468.008	7.518.947	5.870.121	6.286.452	6.928.964	8.089.061	8.320.648	3.410.270
Compensações Financeiras entre o RGPS e o RPPS	3.246	4.448	13.378	24.587	73.053	83.651	140.464	91.358	89.070	87.012
Outras Receitas Financeiras (c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Correntes Restantes	3.011.502	3.193.616	8.454.630	7.494.360	5.797.069	6.202.801	6.788.500	7.997.704	8.231.578	3.323.257
Receitas Diversas da CEDAE	-	3.149.855	3.240.866	3.037.165	3.082.571	3.288.960	3.681.457	3.818.554	4.708.715	-
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	264.490
Alienação BERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de ativos do Previ-Banerj	-	-	-	-	-	-	-	-	803.873	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	375.102	-	-	-	1.462.938	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restituições de Precatórios - Lei 7.781/2017	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Repatriação Ministério Público	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Dívida Ativa Tributária da CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	528.981
Receitas Decorrentes de Ações Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	101.661	302.798	275.775
Transferência aos Municípios	6.575.850	8.183.180	8.569.869	8.264.002	8.869.159	8.688.129	9.020.701	9.338.549	10.335.859	10.372.702
Deduções para formação do Fundeb	2.869.302	1.881.670	3.503.698	3.338.714	3.581.373	3.435.977	3.555.772	4.205.415	5.182.102	5.795.140
Receita Corrente Intra-orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Primárias Correntes (VIII) = (II-b-c)	36.628.374	40.245.941	43.890.431	48.649.675	50.188.623	50.924.808	54.012.687	53.587.721	60.191.935	52.197.867
Receitas de Capital (IX) = (X+XI+XII+XIII+XIV)	970.932	1.515.391	1.409.033	514.842	673.367	1.569.355	1.681.795	977.790	1.681.795	2.628.329
Operações de Crédito (X)	368.531	995.481	1.184.177	473.456	596.900	596.960	709.641	319.260	327.917	484.562
Amortização de Empréstimos (XI)	3.943	3.333	203	-	-	-	209.607	193.615	174.794	248.291
Amortização Extraordinária FUNDES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	222.941
Alienação de Bens (XII)	15.466	410.681	16.431	15.382	21.335	753.907	460.162	1.498	2.889	790.105
Receita de Títulos Mobiliários	-	-	-	-	-	733.508	439.807	-	-	-
Receita de Privatizações	15.466	16.025	-	-	-	-	-	-	-	-
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	789.288
Transferências de Capital (XIII)	514.000	102.842	108.832	23.731	54.038	54.457	25.935	184.340	463.918	1.105.021
Outras Receitas de Capital (XIV)	68.992	3.054	99.391	2.273	1.094	164.032	276.450	460	8.272	349
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Capital Intra-orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Primárias de Capital (XV) = (IX-X-XI-XII)	582.992	105.896	208.223	26.005	55.132	218.488	302.384	184.800	472.190	1.105.370
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XVI) = (VIII+XV)	37.211.366	40.351.838	44.098.654	48.675.679	50.243.755	51.143.297	54.315.071	53.772.522	60.664.126	53.303.238

RS Milhões (a valores de 2019)

RECEITAS ARRECADADAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Total (I) = (II+IX)	64.762.430	69.585.577	71.664.208	83.093.241	84.188.638	75.264.787	56.387.305	59.369.941	65.972.772	61.948.111
Receitas Correntes (II) = (III+IV+V+VI+VII)	60.972.185	64.895.227	63.998.974	69.063.852	65.959.582	66.758.361	54.993.303	55.842.339	62.635.872	61.678.459
Receitas Tributárias (III)	32.600.323	34.511.871	34.957.895	38.313.827	38.096.914	36.526.413	34.680.652	34.585.271	37.515.940	35.712.832
ICMS	22.414.494	23.752.098	23.974.092	26.105.237	25.327.608	24.110.621	21.184.430	20.644.096	23.510.161	22.171.061
Adicional do ICMS	3.809.263	4.009.431	3.814.024	3.902.842	3.902.913	3.792.825	4.644.445	4.886.962	4.920.476	4.568.622
IPVA	950.423	987.828	1.045.280	1.071.471	1.085.121	1.155.559	1.273.036	1.220.457	1.281.167	1.251.695
ITCD	627.810	533.957	629.503	724.356	734.409	854.275	1.263.042	1.025.005	932.945	837.460
IRRF	2.520.976	2.726.867	2.836.642	3.648.315	4.132.623	3.754.368	3.602.597	4.092.252	4.049.034	4.081.023
Taxas	2.277.349	2.501.690	2.658.354	2.861.606	2.914.240	2.858.766	2.713.102	2.716.499	2.822.157	2.802.971
Outras Receitas Tributárias	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1.143.613	-
Termo de Ajuste de Conduta Tributária	-	-	-	-	-	1.254.779	222.517	-	-	-
REPETRO	-	-	-	-	-	-	-	-	1.141.250	398.000
Receitas de Contribuições (IV)	1.758.446	1.877.839	1.967.390	2.026.563	2.521.968	2.405.143	2.126.685	2.299.875	3.164.208	3.126.149
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência (a)	1.758.446	1.793.098	1.836.530	1.915.638	2.363.529	2.298.788	2.073.894	2.124.174	2.049.380	2.983.558
Outras Receitas de Contribuições	-	84.741	130.859	110.925	158.439	106.355	52.791	175.701	1.114.828	142.591
Receita Patrimonial (V)	14.055.450	15.395.587	13.834.545	12.151.045	13.151.152	7.717.283	6.835.758	9.303.888	13.997.478	14.002.019
Receita de Aplicações Financeiras (b)	917.233	1.029.354	832.929	901.510	1.168.390	1.015.265	670.152	374.956	439.163	801.340
Royalties e Participações Especiais	10.336.651	10.524.629	11.699.062	11.035.632	11.038.249	6.247.122	3.972.552	7.305.079	13.215.090	12.818.603
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Receitas Patrimoniais	2.801.566	3.841.604	1.302.554	213.903	944.512	454.896	2.193.055	1.623.853	343.225	382.076
Certificados Financeiros do Tesouro (CFT)	2.603.745	3.546.563	1.051.026	-	-	-	-	-	-	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	-	-	-	-	-	-	283.823	1.409.018	-	-
Receitas de Concessões e Permissões - CEG	-	-	-	-	174.741	137.956	-	-	-	-
Excesso de Rendimento das Contas Garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saque das Contas Garantidoras da venda do BANERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	32.182	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dividendos CEDAE	-	-	-	-	-	75.394	56.765	96.130	73.663	374.065
Transferências Correntes (VI)	7.982.952	8.346.857	7.824.741	7.363.683	7.208.964	6.768.370	8.521.456	6.147.660	6.237.482	7.048.099
Cota-Parte do FPE	1.007.775	1.172.113	1.134.788	1.256.513	1.186.397	1.178.888	1.687.781	1.414.955	1.197.085	1.303.102
Transferências LC nº 87/1996 (Lei Kandir)	115.997	109.525	102.840	97.166	114.679	107.771	97.381	91.618	69.734	-
Cota-Parte do IPI-Exp. (LC nº 61/1989)	589.818	749.424	684.260	720.302	667.060	543.476	523.962	452.767	620.656	563.611
Transferências ao FUNDEF / FUNDEB	3.707.486	3.844.629	3.698.275	3.686.301	3.483.855	3.288.030	2.870.520	2.775.977	2.835.160	2.727.535
Transferências de Recursos do SUS	998.297	970.444	896.776	847.922	821.080	768.260	808.408	863.278	773.126	724.210
Outras Transferências Correntes	1.563.379	1.500.722	1.307.802	755.480	935.893	889.945	2.533.405	549.065	741.721	1.729.640
Receita oriunda da Lei nº 3.934/02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Auxílio Financeiro MP nº 734/2016	-	-	-	-	-	-	3.292.341	-	-	-
Bônus Cessão Onerosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.153.204
Demais Receitas Correntes (VII)	4.575.014	4.763.072	4.814.402	9.208.734	4.980.585	13.341.152	2.828.752	3.505.645	1.720.764	1.789.359
Compensações Financeiras entre o RGPS e o RPPS	116.515	94.119	99.143	102.286	103.824	100.030	109.693	105.592	109.810	128.897
Outras Receitas Financeiras @	-	-	-	-	-	-	-	-	11.185	11.342
Receitas Correntes Restantes	4.458.499	4.668.953	4.715.259	9.106.448	4.876.760	13.241.122	2.719.059	3.400.053	1.599.769	1.649.121
Receitas Diversas da CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saque das Contas Garantidoras da venda do BANERJ	676.165	319.217	696.882	-	624.361	373.787	-	-	-	-
Alienação BERJ	-	97.414	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de ativos do Previ-Banerj	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venda da Folha para Instituição Financeira	735.329	1.200.360	-	707.988	-	-	-	-	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	4.666.983	1.066.281	8.507.114	-	-	-	-
Restituições de Precatórios - Lei 7.781/2017	-	-	-	-	-	-	-	1.217.006	-	-
Repatriação Ministério Público	-	-	-	-	-	-	238.411	267.027	-	146.194
Receita de Dívida Ativa Tributária da CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas Decorrentes de Ações Judiciais	-	48.087	186.560	14.160	97.400	934.670	-	662.226	-	-
Transferência aos Municípios	11.810.012	12.264.892	12.624.454	13.533.186	13.126.183	12.548.252	11.299.917	11.001.877	12.212.528	11.694.658
Deduções para formação do Fundeb	6.648.928	6.909.481	7.090.043	7.660.728	7.414.403	7.174.820	6.554.800	6.237.921	6.853.948	6.530.900
Receita Corrente Intra-orçamentária	3.103.795	3.129.117	4.101.880	4.160.186	5.193.413	4.378.382	3.585.759	7.143.055	5.980.056	7.234.617
Receitas Primárias Correntes (VIII) = (II-b-c)	60.054.952	63.865.872	62.566.044	68.162.342	64.791.192	65.743.095	54.323.151	55.467.383	62.185.524	60.865.777
Receitas de Capital (IX) = (X+XI+XII+XIII+XIV)	3.790.245	4.690.350	8.265.234	14.029.389	18.229.055	8.506.426	1.394.002	3.527.602	3.336.900	269.653
Operações de Crédito (X)	2.189.483	2.029.422	7.126.435	7.122.775	10.168.256	6.275.686	1.189.162	2.470.115	1.129.335	54.998
Amortização de Empréstimos (XI)	251.577	288.195	319.891	346.726	373.307	390.565	106.982	227.325	129.186	167.121
Amortização Extraordinária FUNDES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alienação de Bens (XII)	77.745	853.549	34.631	5.881.049	7.235.571	1.361.980	31.664	85.019	1.945.311	5.486
Receita de Títulos Mobiliários	-	-	-	4.672.724	7.157.735	1.332.220	-	-	1.937.246	-
Receita de Privatizações	-	293.115	-	1.050.433	-	-	-	-	-	-
Depósito Marlin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Capital (XIII)	1.254.200	1.519.098	783.992	678.839	451.851	478.194	66.187	82.787	133.068	42.047
Outras Receitas de Capital (XIV)	17.241	86	285	-	71	-	7	662.357	-	-
Saque de Depósitos Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	662.226	-	-
Receita de Capital Intra-orçamentária	290.671	144.909	417.732	424.398	752.574	563	304	2.319	230	456.407
Receitas Primárias de Capital (XV) = (IX-X-XI-XII)	1.271.440	1.519.184	784.276	678.839	451.921	478.194	66.194	745.144	2.078.379	47.534
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XVI) = (VIII+XV)	61.326.392	65.385.057	63.350.321	68.841.181	65.243.114	66.221.290	54.389.346	56.212.527	64.263.903	60.913.310

RS Milhões (a valores de 2019)										
DESPESAS LIQUIDADAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Despesa Total (XVII) = (XVIII+XXIII)	43.356.891	43.659.559	48.268.628	50.567.510	50.355.146	51.988.802	55.966.119	52.829.125	57.203.580	56.126.328
Despesas Correntes (XVIII) = (XIX+XX+XXI)	37.464.137	37.225.684	42.575.750	47.707.154	45.670.573	47.519.264	49.851.351	48.433.517	52.277.681	49.187.981
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	25.104.698	24.426.795	27.229.265	30.480.548	27.000.961	27.495.854	28.593.994	28.827.569	30.346.641	31.896.731
Ativo	16.286.139	14.650.753	15.480.816	17.089.282	15.429.439	15.563.608	15.909.694	16.512.368	17.446.671	18.339.221
Inativos e Pensionistas	8.818.558	8.914.302	10.756.725	12.308.581	10.366.416	10.793.265	11.624.083	11.237.217	11.752.312	12.160.577
Previ-BANERJ	-	861.739	989.211	961.924	1.073.181	1.115.524	1.025.293	1.018.373	1.059.330	1.078.731
Auxílios Indenizatórios	-	-	-	120.762	131.924	23.456	34.924	59.611	88.328	318.203
Juros e Encargos da Dívida (XX)	2.642.780	3.599.759	4.192.716	4.630.967	3.829.041	4.247.403	4.360.321	4.629.150	4.689.082	4.043.422
Outras Despesas Correntes (XXI)	9.716.659	9.199.130	11.153.769	12.595.639	14.840.571	15.776.008	16.897.036	14.976.798	17.241.958	13.247.828
Encargos Gerais do Estado	1.448.966	1.675.676	2.585.105	3.984.047	4.065.281	4.315.631	4.244.661	3.850.969	3.710.733	3.383.848
Encargos com a União	725.449	1.296.381	2.137.358	3.184.990	3.853.043	4.149.392	3.802.147	3.425.561	3.182.236	2.885.302
Contribuições Obrigatórias (PASEP)	261.100	85.875	223.487	83.351	82.289	149.830	428.030	403.249	481.027	475.467
Encargos decorrentes de privatizações	460.565	291.154	215.202	-	-	-	-	-	-	-
Restituições de Recursos de 3ºs e Precatórios	1.852	2.266	9.058	715.705	129.950	16.408	14.483	22.159	47.470	23.080
Custeio Obrigatório	3.257	4.341	5.126	5.329	7.236	7.195	7.789	7.584	9.396	6.801
Educação	777.672	492.646	649.018	633.112	1.114.642	1.216.065	1.107.806	1.223.703	1.631.844	1.574.813
Saúde	1.137.653	776.436	1.003.249	1.212.557	1.877.003	1.588.775	1.790.126	1.869.406	2.327.911	1.889.003
Segurança	671.743	1.416.177	1.381.910	1.447.182	1.647.788	1.783.371	1.888.846	1.427.465	1.627.500	1.556.531
FAPERJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Custeio Poderes	669.827	473.861	818.973	798.142	761.738	864.742	1.204.175	1.266.969	1.245.543	1.400.878
CEDAE	-	1.181.554	1.273.096	1.237.665	1.835.108	1.741.547	1.798.196	1.796.772	2.125.377	-
Antecipação de Royalties	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recomposição da Conta B	-	-	-	-	-	-	-	-	438.241	380.019
Compensação entre Regimes Previdenciários	786.416	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência aos Municípios	6.560.638	8.185.870	8.540.491	8.263.999	8.838.526	8.628.164	9.034.536	9.341.145	10.336.020	10.353.467
Transferências ao FUNDEB	2.855.464	1.881.670	-	3.338.717	3.552.842	3.464.134	1.379.152	2.009.794	2.783.142	3.341.248
Transferências ao FUNDEB - Perda Líquida	-	-	-	-	-	-	-	2.182.834	2.196.963	2.439.426
Demais Despesas Correntes	4.224.383	3.182.779	3.442.417	3.282.935	3.539.011	4.265.876	4.863.224	3.541.513	4.134.810	3.062.735
Despesa Corrente Intra-orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	2.735.440	2.824.974	2.948.878
Despesas Primárias Correntes (XXII) = (XVIII-XX)	34.821.357	33.625.925	38.383.034	43.076.187	41.841.532	43.271.862	45.491.030	43.804.367	47.588.599	45.144.559
Despesas de Capital (XXIII) = (XXIV+XXV+XXVI)	5.892.754	6.433.875	5.692.878	2.860.356	4.684.573	4.469.538	6.114.767	4.395.608	4.925.899	6.938.347
Investimentos (XXIV)	4.746.058	5.090.567	4.224.057	1.439.309	2.708.030	2.889.661	3.337.405	2.629.361	3.037.508	4.560.829
Recursos de Operação de Crédito	610.088	891.079	1.054.640	508.693	542.749	630.088	684.591	369.707	271.064	424.189
FECAM	1.169.676	867.594	202.290	100.723	511.339	425.150	558.054	405.392	585.559	458.509
Demais Investimentos	2.966.295	3.331.895	2.967.127	829.894	1.653.942	1.834.423	2.094.760	1.854.262	2.180.884	3.678.131
Inversões Financeiras (XXV)	132.818	169.643	36.648	22.036	31.866	34.465	1.311.449	126.651	239.438	221.124
Inversões Financeiras Não Primárias (h)	-	26.795	33.295	12.503	9.152	27.642	30.052	98.891	107.389	145.882
Demais Inversões Financeiras Primárias	132.818	142.848	3.353	9.533	22.714	36.823	1.281.396	27.761	132.048	75.242
Amortização da Dívida (XXVI)	1.013.878	1.173.665	1.432.174	1.399.009	1.944.680	1.515.409	1.465.913	1.639.598	1.648.954	2.156.393
Despesa de Capital Intra-orçamentária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas Primárias de Capital (XXVII) = (XXIII-h-XXVI)	4.878.876	5.260.210	4.227.410	1.448.843	2.730.742	2.926.487	4.618.802	2.657.120	3.169.556	4.636.071
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXVIII) = (XXII+XXVII)	39.700.233	38.886.136	42.610.443	44.525.030	44.572.274	46.198.348	50.109.832	46.461.487	50.758.155	49.780.630
RESULTADO PRIMÁRIO	-	2.484.925	1.863.691	1.488.211	4.150.649	5.671.481	4.944.948	4.205.239	7.311.035	3.522.608
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-	5.202.270	1.195.502	2.591.915	768.075	961.007	890.281	184.216	2.026.981	415.163
Estoque de Restos a Pagar Processados (ao final do exercício)	6.175.700	3.276.240	4.416.564	5.878.071	4.766.500	4.306.348	5.568.981	5.328.440	5.071.537	4.781.084
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	37.019.435	41.232.763	42.492.533	47.934.974	48.067.204	49.105.079	52.574.681	52.372.816	59.437.863	51.093.693
RCL (Excluídas Receitas Não Recorrentes Correntes)	32.552.589	36.768.668	38.696.127	43.197.485	44.092.572	45.834.920	50.015.263	47.660.496	55.874.562	47.303.957
DESPESAS CORRENTES OBRIGATÓRIAS	33.239.754	35.224.459	40.406.428	45.661.884	43.966.670	44.994.935	46.786.323	46.688.775	50.706.489	46.505.265
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	36.033.396	38.156.796	43.095.532	47.670.310	46.965.437	47.565.582	49.494.882	49.103.472	53.212.067	49.544.356
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES	4.466.846	4.464.095	3.796.406	4.737.489	3.974.632	3.270.159	2.559.418	4.712.321	3.563.301	3.789.736
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES / RCL	12,1%	10,8%	9,9%	9,9%	8,3%	6,7%	4,9%	9,0%	6,0%	7,4%
Despesas Correntes Obrigatórias / RCL	89,8%	85,4%	95,1%	95,3%	91,5%	91,6%	89,0%	89,1%	85,3%	91,0%
Despesas Correntes Obrigatórias / RCL (Excluídas Receitas Não Recorrentes Correntes)	102,1%	95,8%	104,4%	105,7%	99,7%	98,2%	93,5%	98,0%	90,8%	98,3%
Despesas Obrigatórias / (RCL + Receitas de Capital)	84,0%	80,0%	89,4%	93,8%	89,0%	88,8%	84,3%	86,5%	82,7%	85,4%
DESPESA DE PESSOAL / DESPESAS CORRENTES OBRIGATÓRIAS	75,5%	69,3%	67,4%	66,8%	61,4%	61,1%	61,1%	61,7%	59,8%	68,6%
DÍVIDA CONSOLIDADA (RGF)	89.304.288	94.929.901	102.873.543	100.178.218	100.170.065	97.234.584	96.616.640	98.432.096	105.454.597	92.862.275
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA / RCL (RGF)	207,0%	189,9%	234,8%	203,2%	204,3%	190,1%	172,5%	173,5%	160,4%	162,9%

RS Milhões (a valores de 2019)

DESPESAS LIQUIDADAS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Total (XVII) = (XVIII+XXIII)	63.843.768	66.995.405	70.780.351	82.418.840	83.213.512	79.960.340	66.529.136	64.511.787	63.616.057	59.059.033
Despesas Correntes (XVIII) = (XIX+XX+XXI)	53.083.296	56.559.791	59.253.174	68.644.921	68.301.991	67.278.457	61.394.435	62.477.261	61.582.560	57.494.331
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	35.173.296	35.964.204	38.574.578	44.746.747	43.683.732	41.613.039	41.449.774	42.076.200	42.757.894	41.744.544
Ativo	20.489.597	19.946.406	21.564.297	26.336.310	24.293.712	24.056.211	21.679.150	19.795.096	21.487.399	20.979.137
Inativos e Pensionistas	13.343.153	14.475.545	15.387.971	16.669.254	17.594.848	16.785.157	17.918.692	19.613.581	19.780.107	19.084.506
Previ-BANERJ	1.043.528	1.060.929	1.062.859	1.056.474	1.027.376	1.011.694	976.539	967.638	958.503	985.646
Auxílios Indenizatórios	297.017	481.325	559.451	684.709	767.796	759.977	875.393	717.164	698.411	695.255
Juros e Encargos da Dívida (XX)	3.945.778	3.941.108	3.946.689	4.150.469	4.321.978	4.818.089	3.099.028	962.951	120.825	128.361
Outras Despesas Correntes (XXI)	13.964.223	16.654.479	16.731.906	19.747.705	20.296.280	19.847.329	16.845.633	19.438.110	18.703.842	15.621.427
Encargos Gerais do Estado	3.071.390	3.124.823	2.776.454	4.500.240	3.578.089	2.732.617	2.572.404	2.411.238	2.492.288	1.717.473
Encargos com a União	2.518.413	2.409.654	2.080.175	1.830.852	1.604.817	1.262.244	1.177.275	1.081.114	949.167	688.849
Contribuições Obrigatórias (PASEP)	543.216	608.605	571.450	600.677	650.475	562.905	506.329	429.653	560.143	563.407
Encargos decorrentes de privatizações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Restituições de Recursos de 3ºs e Precatórios	9.761	106.565	124.829	2.068.710	1.322.796	907.468	888.799	900.471	982.978	465.218
Custeio Obrigatório	7.521	8.424	8.192	9.086	10.745	11.450	10.319	13.835	12.675	10.950
Educação	1.867.771	1.799.812	1.321.967	1.308.213	954.869	880.499	744.632	1.167.901	1.712.859	1.394.319
Saúde	2.377.447	2.438.443	2.857.910	3.510.048	3.879.074	3.967.979	2.945.514	4.306.677	4.039.706	3.339.578
Segurança	1.619.376	1.851.011	2.085.076	2.200.840	2.026.597	1.995.417	1.799.818	1.551.183	1.960.824	1.477.128
FAPERJ	-	-	261.797	278.499	254.025	189.159	242.508	237.231	243.862	285.545
Custeio Poderes	1.488.224	1.657.841	1.664.782	1.788.366	2.019.446	2.241.935	2.156.000	2.161.380	2.142.099	2.226.378
CEDAE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antecipação de Royalties	-	-	-	-	1.611.109	2.179.860	2.430.840	4.410.693	2.575.644	2.226.579
Recomposição da Conta B	167.858	676.864	-	-	-	-	-	-	-	-
Compensação entre Regimes Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência aos Municípios	11.762.614	12.381.702	12.739.647	13.553.501	13.127.995	-	-	-	-	-
Transferências ao FUNDEB	3.707.486	3.855.117	3.698.275	72	-	-	-	-	-	-
Transferências ao FUNDEB - Perda Líquida	2.968.759	3.125.391	3.413.548	1.899	-	-	-	-	-	-
Demais Despesas Correntes	3.372.157	5.105.684	5.763.919	6.161.499	5.973.071	5.664.864	3.953.917	3.191.807	3.536.560	2.954.427
Despesa Corrente Intra-orçamentária	3.332.977	3.485.291	4.028.119	4.419.654	5.982.611	4.628.370	4.549.131	7.810.122	5.213.856	7.041.763
Despesas Primárias Correntes (XXII) = (XVIII-XX)	49.137.519	52.618.684	55.306.484	64.494.452	63.980.012	62.460.368	58.295.407	61.514.310	61.461.735	57.365.971
Despesas de Capital (XXIII) = (XXIV+XXV+XXVI)	10.760.472	10.435.613	11.527.178	13.773.919	14.911.522	12.681.883	5.134.701	2.034.526	2.033.496	1.564.702
Investimentos (XXIV)	8.489.639	7.464.029	7.884.469	9.456.165	10.180.767	8.296.233	2.847.441	1.054.501	1.537.966	970.368
Recursos de Operação de Crédito	429.787	1.008.495	4.164.680	6.197.264	7.641.404	6.580.478	1.645.633	266.591	480.483	54.335
FECAM	751.807	530.689	618.765	603.537	640.003	416.547	234.751	428.307	482.594	116.012
Demais Investimentos	7.308.045	5.924.845	3.101.024	2.655.365	1.899.359	1.299.208	967.057	359.603	574.888	800.211
Inversões Financeiras (XXV)	105.398	369.092	306.941	307.421	118.619	50.648	31.820	18.845	12.900	26.110
Inversões Financeiras Não Primárias (h)	167.956	147.322	54.116	43.900	33.872	28.178	11.240	3.878	-	150
Demais Inversões Financeiras Primárias	27.442	221.769	252.825	263.522	84.747	22.470	20.580	14.967	12.900	25.960
Amortização da Dívida (XXVI)	2.075.434	2.602.493	3.335.768	4.010.333	4.612.136	4.335.002	2.255.440	961.181	482.631	568.225
Despesa de Capital Intra-orçamentária	-	-	438.941	213.256	656	52.076	321	373	230	456.402
Despesas Primárias de Capital (XXVII) = (XXIII-h-XXVI)	8.517.081	7.685.798	8.137.294	9.719.687	10.265.514	8.318.703	2.868.020	1.069.468	1.550.866	996.327
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXVIII) = (XXII+XXVII)	57.654.600	60.304.481	63.443.778	74.214.138	74.245.526	70.779.071	61.163.428	62.583.777	63.012.601	58.362.298
RESULTADO PRIMÁRIO	3.671.792	5.080.575	93.457	5.372.957	9.002.412	4.557.781	6.774.082	6.371.250	1.251.302	2.551.012
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	918.662	2.590.172	883.856	674.401	975.126	4.695.553	10.141.831	5.141.847	2.356.715	2.889.078
Estoque de Restos a Pagar Processados (ao final do exercício)	4.413.986	3.852.449	3.907.043	5.763.610	4.221.240	7.565.131	14.919.767	21.338.955	19.146.804	18.181.066
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	58.378.225	62.675.561	60.866.105	66.641.820	61.561.128	64.359.543	52.483.309	53.612.573	60.476.682	58.566.004
RCL (Excluídas Receitas Não Recorrentes Correntes)	54.330.803	57.561.335	58.834.224	61.252.888	59.598.344	53.075.843	48.389.453	48.744.160	58.118.156	56.494.541
DESPESAS CORRENTES OBRIGATÓRIAS	49.878.997	52.130.971	53.489.254	62.483.422	63.940.029	63.793.453	59.871.358	63.696.146	60.621.644	56.766.484
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	53.136.026	56.272.648	61.608.467	73.294.555	76.833.572	75.125.480	64.007.182	65.352.226	62.067.353	57.505.056
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES	4.047.421	5.114.227	2.031.882	5.389.131	1.962.784	11.283.699	4.093.856	4.868.413	2.358.526	2.071.463
RECEITAS CORRENTES NÃO RECORRENTES / RCL	6,9%	8,2%	3,3%	8,1%	3,2%	17,5%	7,8%	9,1%	3,9%	3,5%
Despesas Correntes Obrigatórias / RCL	85,4%	83,2%	87,9%	93,8%	103,9%	99,1%	114,1%	118,8%	100,2%	96,9%
Despesas Correntes Obrigatórias / RCL (Excluídas Receitas Não Recorrentes Correntes)	91,8%	90,6%	90,9%	102,0%	107,3%	120,2%	123,7%	130,7%	104,3%	100,5%
Despesas Obrigatórias / (RCL + Receitas de Capital)	76,9%	77,0%	85,1%	91,1%	100,5%	97,5%	111,1%	117,4%	99,3%	95,6%
DESPESA DE PESSOAL / DESPESAS CORRENTES OBRIGATÓRIAS	70,5%	69,0%	72,1%	71,6%	68,3%	66,8%	69,2%	66,1%	70,5%	73,5%
DÍVIDA CONSOLIDADA (RGF)	100.076.073	102.316.074	111.550.157	112.848.361	120.150.888	135.153.150	122.728.533	146.520.146	160.805.038	166.854.171
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA / RCL (RGF)	156,2%	146,1%	165,2%	153,8%	178,2%	197,5%	233,8%	269,7%	262,9%	282,1%

9. APÊNDICE II – Classificação das Receitas e Despesas na Tabulação

RECEITAS ARRECADADAS	Detalhamento
Receita Total (I) = (II+IX)	
Receitas Correntes (II) = (III+IV+V+VI+VII)	
Receitas Tributárias (III)	
ICMS	
Adicional do ICMS	
IPVA	
ITCD	
IRRF	
Taxas	
Outras Receitas Tributárias	
REFIS	
Termo de Ajuste de Conduta Tributária	
REPETRO	
Receitas de Contribuições (IV)	
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência (a)	
Outras Receitas de Contribuições	
Receita Patrimonial (V)	
Receita de Aplicações Financeiras (b)	
Royalties e Participações Especiais	
Depósito Marlin	
Royalties Cota-Parte Municípios	
Receita de Outras Compensações Financeiras	
Outras Receitas Patrimoniais	
Certificados Financeiros do Tesouro (CFT)	
Venda da Folha para Instituição Financeira	
Receitas de Concessões e Permissões - CEG	
Excesso de Rendimento das Contas garantidoras da venda do BANERJ	
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	
Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	
Dividendos CEDAE	
Transferências Correntes (VI)	
Cota-Parte do FPE	
Transferências LC nº 87/1996 (Lei Kandir)	
Cota-Parte do IPI-Exp. (LC nº 61/1989)	
Transferências ao FUNDEF / FUNDEB	
Transferência de Recursos do SUS	
Outras Transferências Correntes	
Receita Oriunda da Lei nº 3.934/02	
Auxílio Financeiro MP nº 734/2016	
Bônus Cessão Onerosa	
Demais Receitas Correntes (VII)	
Compensações Financeiras entre o RGPS e o RPPS (c)	
Outras Receitas Financeiras	
Receitas Correntes Restantes	
Receitas Diversas da CEDAE	
Saque das Contas garantidoras da venda do BANERJ	
Alienação BERJ	
Transferência de ativos do Previ-Banerj	
Venda da Folha para Instituição Financeira	
Saque de Depósitos Judiciais	
Restituições de Precatórios - Lei 7.781/2017	
Repatriação Ministério Público	
Receita de Dívida Ativa Tributária da CEDAE	
Receitas Decorrentes de Ações Judiciais	
Transferência aos Municípios (IIa)	
Deduções para formação do Fundeb (IIb)	
Receita Corrente Intra-orçamentária	
Receitas Correntes Líquida (VIII) = (II-a-c-IIa-IIb)	
Receitas Primárias Correntes (VIII) = (II-b-IIa-IIb)	
Receitas de Capital (IX) = (X+XI+XII+XIII+XIV)	
Operações de Crédito (X)	
Amortização de Empréstimos (XI)	
Amortização Extraordinária FUNDES	
Alienação de Bens (XII)	
Receita de Títulos Mobiliários	
Receita de Privatizações	
Depósito Marlin	
Transferências de Capital (XIII)	
Outras Receitas de Capital (XIV)	
Saque de Depósitos Judiciais	
Receita de Capital Intra-orçamentária	
Receitas Primárias de Capital (XV) = (IX-X-XI-XII)	
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XVI) = (VIII+XV)	
	<p>Conforme Relatórios Oficiais da Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)</p> <p>---</p> <p>Receitas Não Recorrentes: Conforme informações prestadas pela Secretaria de Estado de Fazenda (Anexo I)</p> <p>---</p> <p>As Transferências Constitucionais aos Municípios e as Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram padronizadas como dedução da receita para todo o período analisado.</p> <p>Oficialmente até 2012 o FUNDEB era contabilizado como despesa, da mesma forma até 2014 as Transferências aos Municípios também eram contabilizadas como despesa.</p> <p>As deduções foram realizadas pelas Naturezas de Receitas iniciadas com os seguintes códigos:</p> <p>ICMS: 1113 IPVA: 111205 Royalties: 134099 ITD: 111207 FPE: 17210101 ou 17210101</p> <p>Lei 87: 17210901 ou 17210902 ou 17210904 ou 172136 IPI: 17210112 ou 17210113 ou 17210114 ou 17210115</p> <p>Obs.: Não foram feitas as padronizações das deduções relativas às Multas e Dívida Ativa.</p> <p>---</p> <p>Nas receitas de Royalties e Participações Especiais foram acrescentados nos exercícios de 2014, 2015 e 2016 os valores deduzidos para fins de pagamento das antecipações de royalties, as quais passaram a ser oficialmente contabilizadas como despesas a partir de 2017.</p> <p>2014: R\$ 1.205.052.075 2015: R\$ 1.734.969.373 2016: R\$ 2.141.161.528</p>

DESPESAS LIQUIDADAS	Detalhamento
Despesa Total (XVII) = (XVIII+XXIII)	Grupo de Despesa 01; 02; 03; 04; 05 e 06.
Despesas Correntes (XVIII) = (XIX+XX+XXI)	Grupo de Despesa 01; 02 e 03.
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	Grupo de Despesa 01 e Grupo de Gasto 01
Ativo	Grupo de Despesa 01 (Excluídos os Inativos e Pensionistas; Previ-BANERJ / Incluído precatórios)
Inativos e Pensionistas	Ação Orçamentária: 2976; 2977; 4011; 4025; 4045; 4047; 4048; 4050; 4051; 4052; 4127; 4135; 4141; 4146; 4151; 4153; 4154; 4155; 4156; 4160; 4199; 4200; 8056 e 8179.
Previ-BANERJ	Ação Orçamentária: 2024.
Auxílios Indenizatórios	Grupo de Despesa 03 e Grupo de Gasto 01 (exceto: Inativos, Pensionistas e Previ-BANERJ)
Juros e Encargos da Dívida (XX)	Grupo de Despesa 02
Outras Despesas Correntes (XXI)	Grupo de Despesa 03 (Excluídos os Inativos e pensionistas dentre 2005 e 2016 e Grupo de Gasto 01)
Encargos Gerais do Estado	Unidade Gestora: 3701; 3702 e 3703.
Encargos com a União	Ação Orçamentária: 0001.
Contribuições Obrigatórias (PASEP)	Ação Orçamentária: 0007.
Encargos decorrentes de privatizações	Ação Orçamentária: 0008 e 2209.
Restituições de Recursos de 3ºs e Precatórios	Natureza de Despesa: 339091 e 339093.
Custeio Obrigatório	Despesas com Educação, Saúde, Segurança, FAPERJ e Poderes.
Educação	Função: 12 - Educação; Fonte de Recurso: 00; 01; 06; 07; 15 e 22 (até 2015) e 100; 107; 215 e 122 (após 2015) (Excluída a Unidade Gestora: 4041 (até 2011); as Ações Orçamentárias: 2262; 2253 e 2701 (após 2011) e Natureza de Despesa que começam com 3370). As demais deduções foram desconsideradas.
Saúde	Função: 10 - Saúde; Fonte de Recurso: 00; 01; 06; 07; 22 e 23 (até 2015) e 100; 107 e 122 (após 2015) (Excluída a Unidade Gestora: 2931; as Ações Orçamentárias: 2218; 2715; 2778; 2780; 2907 e 4009). As demais deduções foram desconsideradas.
Segurança	Função: 06 - Segurança
FAPERJ	Unidade Gestora: 4041; Fonte de Recurso 00 (até 2015) e 100 (após 2015)
Custeio Poderes	Unidades Gestoras: 0101; 0161; 0201; 0231; 0261; 0301; 0302; 0303; 0304; 0361; 0362; 0363; 1001; 1002; 1061.
CEDAE	Unidade Gestora: 0702; 2471; 3851 e 3871.
Antecipação de Royalties	Ação Orçamentária: 0006. As deduções de receitas foram tabuladas como despesas para os seguintes exercícios: 2014: R\$ 1.205.052.075 2015: R\$ 1.734.969.373 2016: R\$ 2.141.161.528
Recomposição da Conta B	Ação Orçamentária: 8035.
Compensação entre Regimes Previdenciários	Ação Orçamentária: 3121.
Transferência aos Municípios	Meramente Informativo. Estão tabulados como dedutoras da receita para todo o período analisado.
Transferências ao FUNDEB	
Transferências ao FUNDEB - Perda Líquida	
Demais Despesas Correntes	Demais despesas do Grupo de Despesa 03 não contempladas acima.
Despesa Corrente Intra-orçamentária	Grupo de Despesa 01; 02 e 03; e Modalidade de Aplicação 91
Despesas Primárias Correntes (XXII) = (XVIII-XX)	Grupo de Despesa 01 e 03.
Despesas de Capital (XXIII) = (XXIV+XXV+XXVI)	Grupo de Despesa 04; 05 e 06.
Investimentos (XXIV)	Grupo de Despesa 04
Recursos de Operação de Crédito	Fonte de Recurso: 11 e 21 (até 2015) e 111 (após 2015).
FECAM	Fonte de Recurso: 04 (até 2015) e 104 (após 2015); (Excluída a Unidade Orçamentária 3702)
Demais Investimentos	Demais despesas do Grupo de Despesa 04 não contempladas acima.
Inversões Financeiras (XXV)	Grupo de Despesa 05
Inversões Financeiras Não Primárias (h)	Conforme Relatórios Oficiais da Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal)
Demais Inversões Financeiras Primárias	
Amortização da Dívida (XXVI)	Grupo de Despesa 06
Despesa de Capital Intra-orçamentária	Grupo de Despesa 04; 05 e 06; e Modalidade de Aplicação 91
Despesas Primárias de Capital (XXVII) = (XXIII-h-XXVI)	Grupo de Despesa 04 e 05 (Excluídas as Inversões Financeiras Não Primárias)
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXVIII) = (XXII+XXVII)	Grupo de Despesa 01; 03; 04 e 05 (Excluídas as Inversões Financeiras Não Primárias)

ANEXO I – Consulta à Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro

Protocolo	Data da solicitação	Data do recurso (?)	Previsão de resposta	Data de resposta	Situação
28503	17/10/2022 14:52:15	-	16/11/2022 14:52:15	10/11/2022 16:44:51	Resposta enviada
▲ Detalhamento					
Entrada da solicitação					
	Data da solicitação	Previsão de resposta	Prorrogado	Data da resposta	Situação
	17/10/2022 14:52:15	16/11/2022 14:52:15	sim	10/11/2022 16:44:51	Resposta enviada
Sua solicitação					
<p>A presente solicitação de informação tem por objetivo auxiliar a elaboração de dissertação de mestrado do programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A dissertação tem por propósito principal verificar o impacto da rigidez orçamentária, mais especificamente das vinculações de receitas e das despesas obrigatórias, na gestão fiscal do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Dentre os objetivos específicos está examinar o perfil das origens de recursos e dos dispêndios do ERJ, através de uma série histórica de receitas e despesas, verificando a sua dependência receitas variáveis ou não recorrentes.</p> <p>Assim, solicita-se que sejam relacionadas as receitas orçamentárias (exceto intra-orçamentárias) não recorrentes do ERJ, com seus respectivos valores, anualmente, dentre os exercícios de 2000 e 2019, apontando a natureza de receita (detalhamento de sub-alínea) de cada uma destas. Entende-se por receita não recorrente aquelas que não se repetem ao longo dos anos, como por exemplo: alienação de ativos (bens ou direitos); venda da folha; antecipação de receitas (ex.: antecipação de receita de royalties); dividendos da CEDAE; saques de contas garantidoras (ex.: Contas A, B e B1); saques de depósitos judiciais (LCE nº 147 / nº 163 e LCF nº 151); receitas decorrentes de concessões e permissões; auxílios financeiros da União (ex.: MP nº 734/2016); recuperação de recursos decorrentes de corrupção (ou outros atos ilícitos); bônus de cessão onerosa; causas judiciais ganhas pelo Estado; restituições de precatórios (Lei nº 7.781); venda da carteira do FUNDES; REFIS; dentre outras. Havendo o caso de deduções, solicita-se que sejam informados os valores brutos e líquidos das referidas receitas.</p> <p>Solicita-se, ainda, uma breve explicação sobre cada uma das receitas não recorrentes que serão relacionadas na resposta.</p> <p>Sugere-se o encaminhamento desta solicitação para a Superintendência de Acompanhamento da Receita Pública, da Subsecretaria do Tesouro.</p>					
Justificativa da prorrogação					
Com base no art. 16 do Decreto de 46.475/18, solicitamos a prorrogação do protocolo 28503 devido ao fato da informação solicitada ainda estar sendo formulada.					
Resposta					
<p>Prezado Pedro, boa tarde!</p> <p>Em atendimento ao seu pedido de acesso à informação, encaminhamos em anexo as informações prestadas pela Superintendência de Acompanhamento da Receita Pública.</p> <p>*Caso haja algum problema com os arquivos enviados, solicitamos que entre em contato por e-mail: ouvidoria@fazenda.rj.gov</p> <p>Atenciosamente,</p> <p>Ouvidoria Secretaria de Estado de Fazenda</p> <p>Prazo para interpor recurso: 10 dias após a ciência da decisão Autoridade de 1º Instância Recursal: Clique ou toque aqui para inserir o texto.</p>					
Anexos					
<p>Despacho - Ouvidoria.pdf Despacho - Superintendência de Acompanhamento da Receita Pública.pdf Planilha de Receitas Extraordinárias.xlsx</p>					
<p>! Aviso: Prezado Solicitante, o prazo para fazer a sua solicitação de recurso expirou.</p>					

ANO	RECEITA EXTRAORDINÁRIA	CÓDIGO	NATUREZA DA RECEITA	VALOR R\$	FONTE ADICIONAL- BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA	Em mil
2007	Excesso de rendimento da Conta A/B	13250199	Receta Remuneração de Outros Depósitos Bancários de Recursos Vinculados	30,78		
2007	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	1.332,95		
2007	Renovação Saque Itaú	19090999	Demais Receitas	750,00		
2007	Saque Conta B	13069000	Outras Receitas Patrimoniais	250,00		
2007	Depósitos Judiciais Tributários	1909090X	Demais Receitas	52,12		
2008	Excesso de rendimento da Conta A/B	13250199	Receta Remuneração de Outros Depósitos Bancários de Recursos Vinculados	16,30	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL.doc (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2008	Depósitos Judiciais Tributários	1909090X	Demais Receitas	162,16	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL MADO.doc (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2008	Liquidação Previ BANERJ	19090999	Demais Receitas	363,50	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL JULHO.doc (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2008	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	1.299,30	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL - SETEMBRO DE 2008.doc (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2008	Transf. Ativos Previ BANERJ	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	430,50	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL - NOV 2008 (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2009	Excesso rendimento conta A/B	13250199	Receta Remuneração de Outros Depósitos Bancários de Recursos Vinculados	19,00	Microsoft Word - Boletim de Transparencia Fiscal 1º Bimestre 2009 FINAL entrevista (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2009	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	1.331,50	Microsoft Word - Boletim de Transparencia Fiscal MAR2009 - final.doc (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2009	Depósitos de Marlin	22199900	Alienação de Outros Bens Móveis	447,63	Microsoft Word - BTF_032608BIMESTRE.doc (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2009	Depósitos de Marlin	1340990X	Cota-Parte da Comp. Financ. dos Royalties pela Produção do Petróleo	192,17	Microsoft Word - BTF_FINAL_13_10_2009_MitigadoBemata.doc (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2009	Depósitos Judiciais Tributários	19090913	Receta Proveniente da Lei Federal nº 11.429/2006	156,40	Microsoft Word - BTF_13_10_2009_Recetas_03.doc (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2009	Saque Conta A	19090999	Demais Receitas	150,00	Microsoft Word - BTF_06_Vers3436final.doc (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2009	Encontro de Contas da CEDAE FUNDES	1931000X	Receta de Dívida Ativa Tributária	300,00		
2009	FUNDES	22029000	Amortização de Financiamentos Diversos	126,44		
2010	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	1.540,30	Microsoft Word - BOLETIM DE TRANSPARÊNCIA FISCAL 1º BIMESTRE 2010.doc (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2010	Concessão OPORTRANS	13310103	Outorga dos Serviços de Transporte Metroviário de Passageiros	19,04	Microsoft Word - Boletim de Transparencia Fiscal 2º BIMESTRE 2010.doc (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2010	Saque Conta B	19090999	Outras Restituições	400,00	Microsoft Word - BTF_03272009_VERS3020FINAL.doc (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2010	Folha	19090999	Demais Receitas	435,00	Microsoft Word - Boletim de Transparencia Fiscal 4º BIMESTRE 2010.doc (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2010	Folha	19090999	Demais Receitas	435,00	Microsoft Word - BOLETIM 5º BIMESTRE 2010 COMPLETO.doc (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2010	Folha	19090999	Demais Receitas	435,00	Microsoft Word - BOLETIM 6º BIMESTRE 2010.doc (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2011	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	2.222,04	Microsoft Word - BOLETIM 1º BIMESTRE 2011_Vers3436final_mto_atualizado (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2011	Saque Conta B	19090999	Demais Receitas	200,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2011	Depósitos Judiciais Tributários	19090913	Receta Proveniente da Lei Federal nº 11.429/2006	30,13	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2011	Liquidação Previ BANERJ - BERJ	22110100	Receta de Privatização	135,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2011	Contrato Folha BRADESCO	19090999	Demais Receitas	752,07	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2011	Contrato Folha BRADESCO	19090999	Demais Receitas	752,07	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2012	CFI - Certificados Financeiros do Tesouro	13290100	Certificados Financeiros do Tesouro	701,31	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2012	Restituição - Saque Conta B	19229900	Outras Restituições	450,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	2º quadrimestre
2012	Depósitos Judiciais Tributários	1909090X	Demais Receitas	124,48	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	3º quadrimestre
2012	Liquidação Previ BANERJ	19090999	Demais Receitas	65,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	4º quadrimestre
2012	Saque Conta A	19229900	Outras Restituições	15,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	5º quadrimestre
2012	Saque Conta A	19229900	Outras Restituições	15,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	6º quadrimestre
2013	LC 147 e 163	19090914	Receta oriunda da Lei Complementar Estadual nº 147 / 2013	3.295,95	BOLETIM 6º BIMESTRE 2012 - 6a revisao (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2013	Depósitos Judiciais Tributários	1909090X	Demais Receitas	10,00	BOLETIM 1º BIMESTRE 2013 - 2a revisao (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2013	Folha	19090999	Demais Receitas	500,00	BOLETIM 3º BIMESTRE 2013 - 6a revisao (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2013	Alienação do BERJ	22110100	Receta de Privatização	749,70	BOLETIM 4º BIMESTRE 2013 - REVISTA SUPLEN. SUPLES. III (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2013	Operações do Rioprevidência	22119900	Receta de Outros Títulos Mobiliários	3.300,00	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2013	Operações do Rioprevidência	19090999	Demais Receitas	251,91	Boletim de Transparencia Fiscal (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2014	CEG	13399900	Outras Receitas de Concessões e Permissões	130,70	BOLETIM 1º BIMESTRE 2014 - 1a revisao (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2014	Saque Conta B	13069000	Outras Receitas Patrimoniais	450,00	BOLETIM 2º BIMESTRE 2014 (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2014	Depósitos Judiciais Tributários	1909090X	Demais Receitas	72,85	BOLETIM 3º BIMESTRE 2014 (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2014	Saque Conta A	19229900	Outras Restituições	17,00	BOLETIM 4º BIMESTRE 2014 - final (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2014	Repasse do TJ	19090999	Demais Receitas	400,00	BOLETIM 5º BIMESTRE 2014 - 8 rev (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2014	Operações do Rioprevidência	22119900	Receta de Outros Títulos Mobiliários	514,00	BOLETIM 6º BIMESTRE 2014 - 9 rev (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2015	CEG	13399900	Outras Receitas de Concessões e Permissões	109,80	BOLETIM 1º BIMESTRE 2015 - 1a revisao (fazenda.rj.gov.br)	1º bimestre
2015	CEAE dividendos	13229900	Outros Dividendos	60,00	BOLETIM 2º BIMESTRE 2015 - 5 rev (fazenda.rj.gov.br)	2º bimestre
2015	LC 147 e 163	19090914	Receta oriunda da Lei Complementar Estadual nº 147 / 2013	6.880,00	BOLETIM 3º BIMESTRE 2015 - 5º rev (fazenda.rj.gov.br)	3º bimestre
2015	Saque Conta B	19229900	Outras Restituições	200,00	BOLETIM 4º BIMESTRE 2015 - 6 rev (fazenda.rj.gov.br)	4º bimestre
2015	Depósitos Judiciais Tributários	19090913	Receta Proveniente da Lei Federal nº 11.429/2006	492,00	BOLETIM 5º BIMESTRE 2015 - 7 rev (fazenda.rj.gov.br)	5º bimestre
2015	Saque Conta A	19229900	Outras Restituições	97,50	BOLETIM 6º BIMESTRE 2015 - 4 rev (fazenda.rj.gov.br)	6º bimestre
2015	TACTs	11301001	Cota-Parte do Estado - ICMS	998,49		
2015	Cartera FUNDES	22119900	Receta de Outros Títulos Mobiliários	1.060,00		
2015	Depósito Judicial Luta	19090999	Demais Receitas	251,91		
2016	CEAE dividendos	13229900	Outros Dividendos	50,00	BOLETIM 1º QUADRIMESTRE 2016 - 5 rev (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2016	Folha	13601111	Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamentos de Pessoal	250,00	BOLETIM 2º QUADRIMESTRE 2016-6 rev (fazenda.rj.gov.br)	2º quadrimestre
2016	TACTs	11301001	Cota-Parte do Estado - ICMS	196,00	BOLETIM 3º QUADRIMESTRE 2016 - 2 rev (fazenda.rj.gov.br)	3º quadrimestre
2016	Aquih/financeiro MP 734/2016	17129001	Auxílio Financeiro - Medida Provisória 734/2016	2.500,00		
2017	CEAE dividendos	13229900	Dividendos - Principal	90,00	BOLETIM 1º QUADRIMESTRE 2017 - 3º Rev (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2017	Depósitos Judiciais Tributários	25090901	Recursos de depósitos judiciais tributários	620,00	BOLETIM 2º QUADRIMESTRE 2017 - 4º Rev (fazenda.rj.gov.br)	2º quadrimestre
2017	Contrato Folha BRADESCO	13601101	Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamentos de Pessoal	1.119,17	BOLETIM 3º QUADRIMESTRE 2017 - 5º Rev (fazenda.rj.gov.br)	3º quadrimestre
2017	Reparação MP	19229900	Outras Restituições - Principal	250,00	BOLETIM 4º QUADRIMESTRE 2017 - 6º Rev (fazenda.rj.gov.br)	4º quadrimestre
2017	Operações de Crédito (garantia - CEDAE)	21199900	Outras Operações de Crédito Internas	2.000,00		
2017	Restituições de Previdências (IPAs Lei 7281/17)	19220002	Restituições de Previdências e Resgates do Seguro Valor (IPAs) - Lei 7.781/2003	1.139,41		
2018	Operações de Crédito - CEDAE	2119001101	Outras Operações de Crédito - Mercado Interno - Principal	900,00	BOLETIM 1º QUADRIMESTRE 2018 - 3 rev (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2018	Rioprevidência - cessão definitiva de crédito	2211001103	Alienação Tit Mobili - Cessão Definitiva Créd Royalties Particip Especial - Princ	1.867,22	BOLETIM 2º QUADRIMESTRE 2018 - 7 rev (fazenda.rj.gov.br)	2º quadrimestre
2018	Repro - aquisição de plataformas REFS - Programa de Refinanciamento da Dívida Tributária do ICMS	1118021101	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - Principal	1.100,00	BOLETIM 3º QUADRIMESTRE 2018 - 8 rev (fazenda.rj.gov.br)	3º quadrimestre
2018	Dividendos CEDAE	1322001101	Dividendos - Principal	1.102,28		
2019	Bônus de assinatura - cessão onerosa	1748991101	Outras Transferências da União - Principal	1.153,00	BOLETIM 1º QUADRIMESTRE 2019 - 4 rev (fazenda.rj.gov.br)	1º quadrimestre
2019	REPETRO	1118021101	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - Principal	398,00	BOLETIM 2º QUADRIMESTRE 2019 - 5 rev III em 16.01.20 (fazenda.rj.gov.br)	2º quadrimestre
2019	Reparação MP	1922991101	Outras Restituições - Principal	146,19		