DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO FISCAL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ENTREGA 1
Julho/2021

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador

Cláudio Castro

Secretaria de Estado de Fazenda

Secretário de Estado de Fazenda

Nelson Rocha

Chefia de Gabinete

Maria Verônica de Souza Madureira

Subsecretária Geral

Lílian Lima Alves

Subsecretário de Administração

Thiago Farias Dias

Subsecretário de Assuntos Jurídicos

Nilson Furtado de Oliveira Filho

Subsecretário de Contabilidade Geral

Carlos Cesar dos Santos Soares

Subsecretária de Integridade e Gestão de Risco

Elizabeth Mauro

Subsecretário de Política Fiscal

Bruno Leonardo Barth Sobral

Subsecretário de Receita

Celino Cesário Moura

Subsecretário de TI

Gabriel Mac-Dowell Blum

Subsecretário do Tesouro

Roberto Gomides de Barros Filho

Equipe Técnica Responsável

Coordenador Geral

Bruno Leonardo Barth Sobral (Subsecretário de Política Fiscal)

Subcoordenadores

Allan Cristiano dos Santos (Superintendente de Acompanhamento de Despesa Pública)

Daniela de Melo Faria (Superintendente de Acompanhamento da Receita Pública)

Diana Cabral Siqueira (Superintendente de Controle da Dívida Pública)

Juliana Alves da Silva (Assessora)

Leandro Galheigo Damaceno (Assessor)

Liliane Figueiredo da Silva (Presidenta da Comissão de Acompanhamento e Monitoramento econômico-financeiro do Regime de Recuperação Fiscal)

Analistas Técnicos

Alexandre Emílio Zaluar

André Martins Costa Aranha

Caroline de Morais Rocha

Cristiane Dos Santos Oliveira

Daniele de Sousa Carvalho

Eduardo Brandão de Andrade

Indiara Souza Azevedo

Joana Pimentel de Farias

José Ferreira Marinho Júnior

Luiz Gustavo Veloso Castello

Maria Gisele Bastos Soares de Faria

Michelle Malher Jorge

Neusa Lourenco Silva

Nicole Nepomuceno Ferreira

Pâmela Vieira Matos

Paulo Roberto Arduini Carvalho Junior

Paulo Roberto Oliveira da Rocha

Renata Kessler Miltersteiner

Sarah Ferreira

Sérgio da Costa Peixoto

"*A Federação é a unidade na desigualdade, é a coesão pela autonomia das províncias. Comprimidas pelo centralismo, há o perigo de serem empurradas para a secessão. (...)* ***A Federação é a governabilidade. A governabilidade da Nação passa pela governabilidade dos Estados e dos Municípios.*** *O desgoverno, filho da penúria de recursos, acende a ira popular, que invade primeiro os paços municipais, arranca as grades dos palácios e acabará chegando à rampa do Palácio do Planalto. A Constituição reabilitou a Federação ao alocar recursos ponderáveis às unidades regionais e locais, bem como ao arbitrar competência tributária para lastrear-lhes a independência financeira*".

Ulysses Guimarães[1]

(trecho do discurso na sessão de promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988)

[1]Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituinte-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf

Sumário

1. INTRODUÇÃO 10

2. ANTECEDENTES DAS ADVERSIDADES FISCAIS 12

2.1 Raízes associadas à trajetória histórica de desenvolvimento 12

2.2 As especificidades da atual problemática 14

2.3 Riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica: algumas evidências no mercado de trabalho 25

3. RECEITAS PÚBLICAS 30

3.1 Conjuntura Econômica 30

3.2 Análise do comportamento da arrecadação no ERJ 32

3.2.1 Receitas Tributárias 32

3.2.2. Royalties e Participações Especiais 38

3.3. Análise comparada ERJ e demais Estados da Federação 40

3.3.1. O comportamento da Receita Corrente Líquida (RCL) estadual 40

3.4. A evolução comparativa da receita tributária estadual 45

4. DESPESAS PÚBLICAS 52

4.1 Análise da despesa empenhada 52

4.2 Rigidez orçamentária no ERJ – vinculações e obrigatoriedades 55

4.3 Despesa de Pessoal e Encargos 58

4.4 Investimento 67

5. RESULTADOS FISCAIS 70

5.1 Resultado Orçamentário 70

5.2 Resultado primário 72

6. PASSIVOS 74

6.1 Restos a pagar 74

6.2 Endividamento 79

6.2.1 Histórico do processo de endividamento 79

6.2.2 Perfil da dívida 82

6.2.3 Relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida 85

6.2.4 Relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul 86

6.2.5 Serviço da dívida 87

6.3 Precatórios 89

6.3.1 Histórico de Pagamentos 89

7 ATIVOS 94

8 RISCOS FISCAIS 99

8.1 Riscos decorrentes da Previsão da Receita 99

8.2 Riscos da Dívida Pública 100

9. CONCLUSÃO 102

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 104

ANEXO 106

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Participação (%) do ERJ no PIB Nacional, 1939/2000 12
Gráfico 2 - Participação (%) do Rio de Janeiro no Produto Interno Bruto, 2002-2018 16
Gráfico 3 - Participação (%) do ERJ no VTI do Brasil, por setores selecionados da indústria extrativa, 2007-2018 17
Gráfico 4 - Série encadeada do volume do valor adicionado bruto, por total de atividades econômicas, no Brasil e Rio de Janeiro, 2002-2018 18
Gráfico 5 - Série encadeada do volume do valor adicionado bruto (VAB), por total de atividades e indústria de transformação, no Rio de Janeiro, 2002-2018 19
Gráfico 6 - Taxa de desocupação no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020 25
Gráfico 7 - Saldo de empregos formais gerados nas Unidades Federativas, em 2020 28
Gráfico 8 - Variação % real do PIB – Brasil e ERJ 31
Gráfico 9 - Variação % Do PIB e População - Brasil E ERJ 31
Gráfico 10 - Receitas tributárias - R$ milhões a preços de dez/2020 33
Gráfico 11 - Receita real de ICMS - R$ milhões a preços de dez/2020 34
Gráfico 12 – Receita real de ICMS por seção - R$ milhões a preços de dez/2020 36
Gráfico 13 - Participação (%) dos setores econômicos na arrecadação de ICMS, 2010-2020 36
Gráfico 14 - Receita Real de IPVA – R$ milhões a preços de dez/2020 37
Gráfico 15 - Receita real de ITD – R$ milhões a preços de dez/2020 37
Gráfico 16 - Receita real de IRRF – R$ milhões a preços de dez/2020 38
Gráfico 17 - Receitas de R & PE e RCL no ERJ - R$ milhões 39
Gráfico 18 - Receita real de royalties e participações especiais – R$ milhões 39
Gráfico 19 - Var. % real anual da RCL – Brasil[1] e ERJ 42
Gráfico 20 - Var. % real anual da RCL – Regiões Sul/Sudeste[1] e ERJ 43
Gráfico 21 - Var. % real anual da RCL - MG e ERJ 43
Gráfico 22 - Var. % real anual da RCL - RS e ERJ 44
Gráfico 23 - Variação % real anual da receita tributária - Brasil[1] e ERJ 47
Gráfico 24 - Variação % real anual da receita tributária - regiões Sul/Sudeste[1] e ERJ 48
Gráfico 25 - Variação % real anual da receita tributária - MG e ERJ 48
Gráfico 26 - Variação % real anual da receita tributária - RS e ERJ 49
Gráfico 27 - Evolução da Despesa Empenhada do ERJ de 2007 a 2020 (valores reais) 52
Gráfico 28 - Comparativo da evolução das despesas estaduais no período de 2018 a 2020 53
Gráfico 29 - Despesa pessoal e encargos sociais a valores reais - valores empenhados de 2007 a 2020 59
Gráfico 30 - Despesa pessoal e encargos sociais - valores empenhados de 2007 a 2020 59

Gráfico 31 - Crescimento real da despesa bruta com pessoal consolidada entre 2018 e 2020 62
Gráfico 32 - RCL X Despesa bruta de pessoal 63
Gráfico 33 - Despesas Empenhadas em Investimentos de 2007 a 2020 (valores reais) 67
Gráfico 34 - Investimento por Fontes de Recursos (valores reais) 68
Gráfico 35 - Recursos Próprios x Outras Fontes de Recurso (valores reais) 69
Gráfico 36 - Resultado Orçamentário do ERJ entre 2007-2020 70
Gráfico 37 - Variação anual real de receitas e despesas do ERJ entre 2008 e 2020 (em valores reais) 71
Gráfico 38 - Resultado orçamentário 2020 por UF 71
Gráfico 39 - Resultado primário do ERJ entre 2007-2020 (em valores reais) 72
Gráfico 40 - Resultado primário / RCL do ERJ entre 2007 e 2020 73
Gráfico 41 - Histórico do estoque de restos a pagar 74
Gráfico 42 - Restos a pagar inscrito no ano (valores reais) 75
Gráfico 43 - Estoque de Restos a Pagar por Função 76
Gráfico 44 - Restos a Pagar estoque atual por ano de empenho 76
Gráfico 45 - Restos a Pagar estoque atual por vinculação 78
Gráfico 46 - Espaço Fiscal aprovado pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF) (R$ milhões) ... 80
Gráfico 47 - Contratação Operações de Crédito (R$ bilhões) 81
Gráfico 48 - Saldo da Dívida por Credor (2007 - 2020) (R$ bilhões) 83
Gráfico 49 - Composição da Dívida por Índice (dezembro 2020) 84
Gráfico 50 - Evolução da dívida (2007 -2020) 86
Gráfico 51 - Relação DCL/RCL – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 2010-2020 87
Gráfico 52 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (R$ milhões) 88
Gráfico 53 - Pagamento de Precatórios, 2007–2020 92
Gráfico 54 - Estoque de Precatórios, 2012-2020 93
Gráfico 55 - Investimentos do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões) 97
Gráfico 56 - Imobilizados do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões) 97
Gráfico 57 - Imobilizados (bens móveis e bens imóveis) do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões) 98

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Reservas Provadas de Hidrocarbonetos no Brasil, no ERJ e países selecionados - 2010 a 2019 17
Tabela 2 - Participação (%) de UFs selecionadas no valor da transformação industrial (VTI) do Brasil, para a indústria de transformação, 2007-2018 20
Tabela 3 - Saldo, Número de Empregos Formais e Ranking entre as UFs selecionadas para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019 20
Tabela 4 - Participação (%) no valor da transformação industrial (VTI) do Rio de Janeiro, por setores selecionados, 2007-2018 21
Tabela 5 - Participação (%) do ERJ no valor da transformação industrial (VTI) do Brasil, por setores selecionados da indústria de transformação, 2007-2018 23
Tabela 6 - Distribuição (%) da população ocupada no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020 26
Tabela 7 - Variação e saldo de empregos formais em regiões selecionadas, entre 2014 e 2019 26
Tabela 8 - Variação anual do emprego formal no ERJ por setores selecionados, 2014/2019 . 27
Tabela 9 - Saldo do emprego formal no ERJ por setores selecionados, 2014/2019 27
Tabela 10 - 10 municípios fluminenses com a maior e menor relação entre o número de pessoas beneficiárias do auxílio emergencial e o total da população estimada, em Agosto de 2020 ... 29
Tabela 11 - Variação real do PIB no BR e ERJ por setor de atividade - % 31
Tabela 12 - Receitas tributárias extraordinárias 2015-2020 (em R$ milhões) 34
Tabela 13 - Série histórica Brent, câmbio e produção 2007 a 2020 40
Tabela 14 - Evolução da RCL per capita por estado 41
Tabela 15 - Relação das receitas tributárias e de transferências sobre as receitas correntes – 2019 45
Tabela 16 - Receita tributária per capita dos estados das Regiões Sul e Sudeste, 2007-2020 . 46
Tabela 17 - Carga tributária[1]/PIB entre 2007 e 2018 50
Tabela 18 - Despesa Empenhada em relação à RCL por tipos, 2007-2013 54
Tabela 19 - Rigidez orçamentária do ERJ por fonte em 2020 57
Tabela 20 - Quantidade de vinculados de 2018 a 2020 60
Tabela 21 - Evolução de Despesa Pessoal ativo de áreas prioritárias 60
Tabela 22 - Relação despesas com pessoal ativo e RCL das UF, em 2020 (em Reais) 64
Tabela 23 - Ranking dos estados segundo a Despesa Bruta de Pessoal per Capita (considerando todos os poderes), 2015-2020 65
Tabela 24 - Ranking dos estados segundo a Despesa Bruta de Pessoal per Capita (considerando

só poder executivo), 2015-2020 66
Tabela 25 - Restos a Pagar estoque atual por vinculação e fonte (R$ milhões) 78
Tabela 26 - Refinanciamento realizado junto à União (1997 – 2000) 79
Tabela 27 - Operações de Crédito e Credores 81
Tabela 28 - Composição da Dívida por faixa de taxa de juros (dezembro 2020) (R$ mil) 85
Tabela 29 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (em Reais) 89
Tabela 30 - Investimentos do ERJ a preços constantes, 2007 a 2020 (em R$ bilhões) 95
Tabela 31 - Imobilizados do ERJ a preços constantes, 2007 a 2020 (em R$ bilhões) 95

1. INTRODUÇÃO

Em meados da última década, o Governo do Estado do Rio de Janeiro - ERJ passou a sofrer uma crise financeira profunda que amplificou os impactos de uma crise econômica nacional e, somado à explicitação de especificidades regionais que levaram a um impasse na sua trajetória de desenvolvimento, gerou uma grave desorganização de sua gestão fiscal. Essa problemática ganha maior complexidade pela importância de o ajuste das contas públicas ser realizado dentro de um processo sustentado de recuperação econômica com progresso social.

Desde a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal - RRF em setembro de 2017, o cenário fiscal do ERJ passou a ser de alívio no seu fluxo de caixa, uma vez permitido suspender e poder postergar o pagamento de dívidas com a União. Isso possibilitou desarmar uma lógica judicial de arrestos sucessivos e bloqueio de contas que antes levaram à imprevisibilidade de receita disponível e ao descontrole da execução orçamentária estadual. De toda forma, o problema econômico e consequentemente arrecadatório continuou potencialmente. Isso evidencia a dificuldade de se lidar com uma economia carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva se nenhuma ação indutora do gasto público for impulsionada de forma mais efetiva.

Diante da continuidade dos desafios de política fiscal e das atuais medidas legais disponíveis para administrá-lo, a adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal – NRRF é algo essencial. Nesse sentido, a prioridade para ajuste fiscal é um compromisso fundamental, embora isso não signifique necessariamente tomá-lo como um pressuposto nem um fim em si mesmo. Uma solução rigorosa envolve combiná-lo com ações que fortaleçam as funções da administração estadual somadas às políticas de emprego e da renda sob um território produtivo. Em especial, é preciso clareza sobre as raízes de um problema estrutural de arrecadação tributária que se associa à debilidade anterior de sua base econômica. Especificamente, apesar de continuar a ser uma das maiores economias estaduais do país, a economia fluminense tem uma tendência à “estrutura produtiva oca” (SOBRAL, 2013, 2017 e 2019).

Portanto, as condições mais favoráveis para o cumprimento do NRRF a partir da situação econômico-financeira do ERJ apresentada nesse diagnóstico devem ser consideradas diante da necessidade de se garantir um maior horizonte de planejamento estratégico para o desenvolvimento estadual.

O presente documento está dividido em sete capítulos, além dessa introdução e a conclusão. No segundo capítulo, observa-se antecedentes das adversidades fiscais. Nele, as raízes associadas à trajetória histórica de desenvolvimento fluminense, as especificidades da atual problemática e algumas evidências mais recentes no mercado de trabalho dessa vulnerabilidade econômica serão expostas. Nos três capítulos seguintes, apresentam-se, respectivamente, uma avaliação de aspectos relacionados às receitas públicas, às despesas públicas e uma análise do resultado fiscal. Os dois

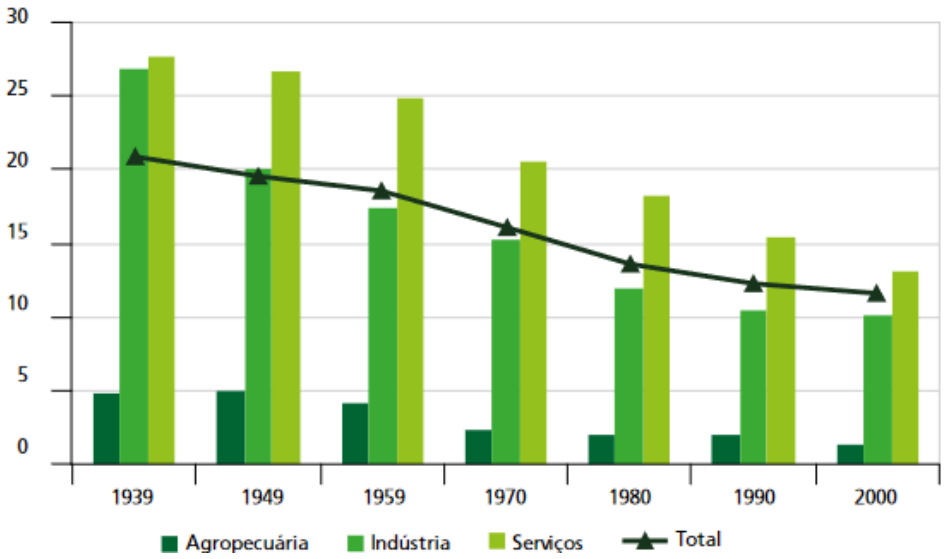
capítulos posteriores tratam de apresentar aspectos relacionados às estruturas de passivos, incluindo uma análise do endividamento, e de ativos. Por fim, o capítulo seguinte trata dos riscos fiscais

2. ANTECEDENTES DAS ADVERSIDADES FISCAIS

2.1 Raízes associadas à trajetória histórica de desenvolvimento

Ao longo do século XX, o Estado nacional liderou uma fronteira moderna de acumulação associada a um terciário superior e a uma das principais bases do processo de industrialização brasileiro no território fluminense, logo, configurando uma estrutura econômica diversificada e com diversos setores essenciais para o desenvolvimento do país. Os benefícios desse processo tornaram desnecessário um discurso para defesa dos interesses regionais por um longo período histórico. Segundo Oliveira (1993), se São Paulo a partir de uma reflexão regional gerou o grande centro dinâmico do ponto de vista econômico, o Rio de Janeiro, como palco político-cultural da brasilidade, configurou a principal arena decisória e de articulação institucional do projeto nacional. Todavia, manteve-se uma progressiva redução de participação na economia nacional até o final do século passado, com mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 - Participação (%) do ERJ no PIB Nacional, 1939/2000



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV) (de 1939 a 1980) e Contas Regionais do Brasil/IBGE (1990 pela antiga metodologia, e 2000 pela nova metodologia).

Segundo Silva (2012), essas perdas relativas não significaram um cenário de crise, dado que o Rio de Janeiro continuou apresentando dinamismo. Significou, na verdade, os limites estruturais de seu modelo de desenvolvimento que não superaram sua dinâmica espacial concentrada nem garantiram a consolidação de um complexo regional. Embora nunca tenha redundado em um enclave da burocracia estatal, Carlos Lessa (2000) apontou que o poder através da lógica da “capitalidade” (espaço-síntese e principal referência nacional) é que permitia superar as limitações do padrão de acumulação local e, em última instância, prover um razoável dinamismo graças à função política maior

e à grande economia urbana associada. Contudo, a escala regional (inclusive metropolitana) não se firmou como um foco principal das políticas, e se manteve um vácuo em estratégias para desenvolver uma maior coesão econômica no território (apesar da instalação de diversos institutos e unidades produtivas de valor estratégico para o país).

Mesmo sendo inviabilizado um forte processo estadual de interiorização econômica, vetores de modernização em escala nacional surgiram e requalificaram algumas parcelas do território fluminense, inclusive a implantação de bases industriais em sua hinterlândia. Contudo, essas bases se mantiveram insulares, sem gerar adensamento produtivo de forma efetiva e com carências consideráveis de infraestrutura básica, logo, sendo incapazes de configurarem novas centralidades e economias regionais significativas. Com algumas exceções relativas (a mais notável é parte da Região do Médio-Paraíba), o interior fluminense permaneceu à "sombra" da metrópole carioca, ou seja, com a multiplicação de cidades-dormitórios e de vazios produtivos ao se considerar extensões mais amplas do território. Em especial, como destacam Osorio (2011) e Sobral (2015a), a periferia metropolitana foi se consolidando como o espaço regional de perfil socioeconômico mais problemático diante de uma região metropolitana de configuração macrocefálica.

Do ponto de vista setorial, a economia fluminense se tornou complementar à paulista. Nesse sentido, manteve-se concentrada na produção de bens de consumo não duráveis típicos da fase de "industrialização restringida" (CARDOSO DE MELLO, 1982), mas, ao passo que se prosseguiu para uma "industrialização pesada" (CARDOSO DE MELLO, 1982) em escala nacional, também despontou avanços na produção de bens intermediários e de alguns bens de capital (exemplo: construção naval). Todavia, nenhum dos complexos industriais possíveis foi consolidado, impedindo a capacidade endógena dos capitais industriais se autodeterminarem dentro de seu território. Além disso, Sobral (2013) destaca que a perda de participação na economia nacional se acelerou justamente nessa fase mais avançada da industrialização brasileira, o que demonstra os limites desse papel transformador na economia fluminense diante de seu padrão de acumulação menos integrado setorial e espacialmente.

Fica clara a dependência do projeto nacional para o maior avanço do desenvolvimento estadual. Com a perda da capital federal para Brasília (1960), o enfraquecimento parcial de sua centralidade nacional levou a um cenário próprio de crise que seria sentida no médio prazo como reflexo da deterioração do "marco de poder" local, como ressaltam Osorio (2005), Osorio e Versiani (2013) e Osorio, Versiani e Sá Rego (2017). Por essa interpretação, há uma lógica político-institucional deletéria que avançou e deixou sua herança mesmo após a fusão, em 1975. Apesar da fusão ser importante, deveria ter sido realizada anteriormente já no momento da transferência da capital federal, sua efetivação *per si* não foi capaz de superar a carência histórica de reflexão mais organizada e de estratégias consistentes para o desenvolvimento na escala regional. É isso que se mantém na raiz dos problemas estruturais.

Diante da interrupção do projeto nacional e o início da desindustrialização brasileira ao longo da década de 1980, o esvaziamento econômico fluminense explicitou-se, indicando uma regressão estrutural (ou seja, em termos reais ou absolutos). Ao longo das décadas seguintes, o *boom* da economia do petróleo permitiu o início de um processo de soerguimento econômico, ainda que não confirmasse uma recuperação efetiva. Ao contrário, a região passou por um processo de perda de complexidade econômica, concentrando-se mais em algumas atividades produtoras de *commodities*. Isso também ocorreu em escala nacional, mas seus efeitos no Rio de Janeiro são mais intensos, como demonstrou Sobral (2013).

Diante disso, não se pode argumentar que a situação econômico-financeira fluminense apresenta simplesmente rebatimentos de uma problemática brasileira (marcada pela dificuldade de retomada de um projeto nacional), e sim que se tornou um dos epicentros desta problemática. Nessas condições, a organização de um discurso para defesa dos interesses regionais torna-se decisivo para busca de soluções que levem em consideração as especificidades do problema.

2.2 As especificidades da atual problemática

Do ponto de vista do processo de desenvolvimento, o cerne da questão fluminense é a contradição entre a ainda centralidade nacional de seu núcleo metropolitano e a fragilidade da divisão territorial do trabalho sob seu comando. Configura-se um território economicamente esgarçado, com economias regionais não consolidadas nem integradas, e rede urbana limitada diante de reduzidas centralidades que pudessem ser alternativas à macrocefalia da capital. Além disso, não existem complexos logístico-produtivos desenvolvidos de forma plena, dependendo sua dinâmica principalmente de determinantes externos ao território.

Por essa razão, para um melhor diagnóstico das razões da crise financeira atual, é preciso que sejam superados consensos apriorísticos sobre o modelo de desenvolvimento estadual que geraram falsas euforias. Por exemplo, um discurso controverso que, no início da última década, a economia do Rio de Janeiro já estava recuperada da crise estrutural que ganhou maior evidência a partir da década de 1980, e que, supostamente, desperdiçou "anos de ouro“ (bonança) no período anterior à crise das finanças públicas.

Em primeiro lugar, é preciso ter claro que a base das falsas euforias se deve à aposta em uma tese vaga de “vocações” produtivas. Esse discurso obedece, em grande medida, a uma lógica que busca se apropriar da imagem ou marca daquilo que vem apresentando localmente alguns sinais de estar dando certo no curto prazo. Logo, reifica o conjunto de vantagens mais aparentes em dado momento como se não fossem historicamente construídas e dependentes de um contexto político-institucional específico.

Uma abordagem rigorosa sobre transformação estrutural positiva exige tratar o grau de

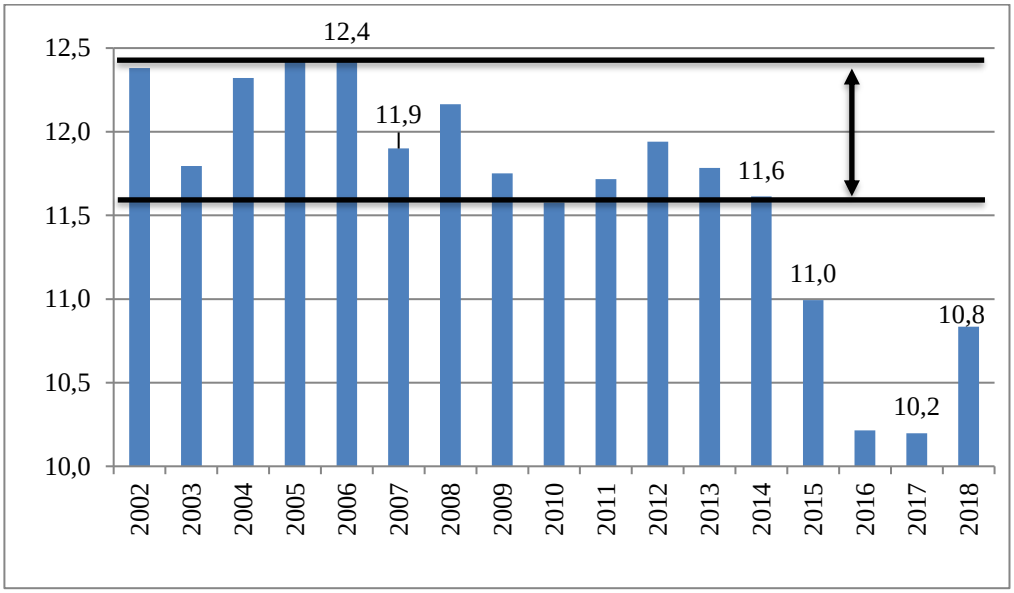
organização territorial de um sistema integrado de economias regionais e seus complexos logístico-produtivos. Nesse sentido, o problema não é a falta de uma boa listagem de "vocações" entendidas como âncoras, e sim a necessidade de aprofundamento planejado da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana. Em particular, diante de a maioria das economias locais permanecerem dominadas por atividades pouco indutoras (exemplo, comércio varejista), ou seja, dependentes da circulação de renda já existente.

Nesse sentido, questionar esse contexto anterior de falsa euforia calcado na tese de "vocações" exige também a crítica sobre a superestimação do papel do ciclo de grandes investimentos *per si*, ou seja, não acompanhada de um plano integrado de desenvolvimento e satisfatórias políticas de adensamento produtivo. Caso contrário, ainda mais se for feito a partir de endividamento, se terá "o pior dos mundos": necessidade de honrar um volume concentrado no tempo de obrigações sem um patamar de arrecadação ampliado. Situação que ainda se agrava mais se somar uma conjuntura posterior de baixo crescimento.

No período anterior à crise financeira estadual, a economia fluminense não ganhou maior peso na economia brasileira. O ERJ manteve um patamar de participação no PIB nacional no período 2002-2014, como mostra o gráfico 2. Após esse período, ocorre uma perda de participação mais significativa chegando a 10,2% entre 2016 e 2017. Apesar de 2018, último ano de dados disponíveis, sinalizar uma recuperação, não houve um retorno ao patamar anterior, ficando inclusive abaixo do desempenho em 2015.

Mesmo continuando como a segunda maior economia estadual pela ótica do PIB, é preciso ter claro que, ao longo das últimas décadas, o ERJ não vem aproveitando a continuidade do processo de desconcentração econômica a partir do Estado de São Paulo, como apontou Wilson Cano (2008). Cabe lembrar que isso ocorre mesmo com o notável destaque da produção de Petróleo e Gás. Esse resultado seria bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na economia nacional, se fosse descontado o desempenho desse setor puxado mais por uma política nacional do que por uma estratégia de desenvolvimento estadual.

Gráfico 2 - Participação (%) do Rio de Janeiro no Produto Interno Bruto, 2002-2018



Fonte: Contas Regionais - IBGE

De fato, não se pode negar que a dotação de recursos naturais associados ao setor de petróleo e gás na economia fluminense é substancial. Em 2019, ano com os últimos dados disponíveis da Agência Nacional do Petróleo - ANP, representava 85% das reservas aprovadas de Petróleo do país e 62% das reservas aprovadas de Gás Natural. Segundo a tabela 1 publicada em estudo da Assessoria Fiscal da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (2020), considerando o período 2010/2019, a dimensão dessas reservas só no Rio de Janeiro vem superando muitas vezes as reservas de outros países relevantes no cenário internacional do setor.

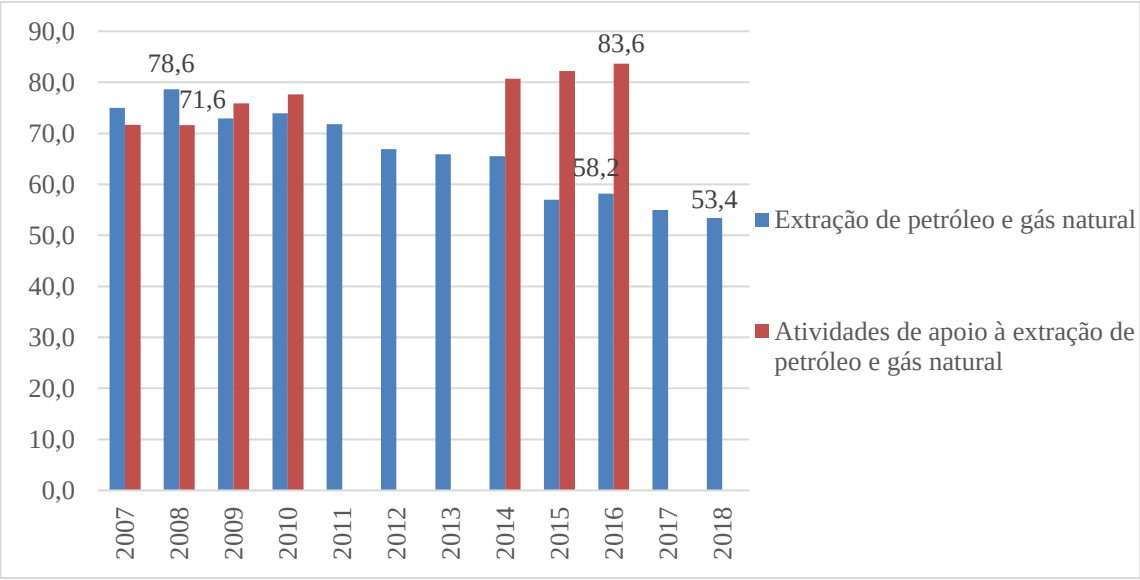
Além disso, o gráfico 3 apresenta como segmentos da indústria extrativa relacionados ao setor no Rio de Janeiro possuem um significativo peso na produção nacional, apesar da tendência de perda de participação no valor da transformação industrial - VTI nacional no segmento de extração de Petróleo e Gás Natural (em 2008 era 78,6% e, em 2018, era 53,4%).

Tabela 1 - Reservas Provadas de Hidrocarbonetos no Brasil, no ERJ e países selecionados - 2010 a 2019

Petróleo (bilhões de barris)						
Ano	Rio de Janeiro	Brasil	México	Noruega	Angola (OPEP)	Mundo
2010	11,71	14,25	11,69	6,80	9,06	1.638,16
2011	12,41	15,05	11,39	6,88	9,06	1.675,48
2012	12,21	15,31	11,42	7,49	9,06	1.684,96
2013	12,42	15,54	11,08	7,05	9,01	1.692,96
2014	13,25	16,18	10,82	6,54	8,42	1.695,46
2015	10,56	13,00	7,98	8,01	9,52	1.682,20
2016	10,40	12,63	7,22	7,60	9,52	1.689,78
2017	10,68	12,79	6,43	7,92	8,38	1.728,25
2018	11,19	13,44	5,80	8,64	8,16	1.735,92
2019	10,81	12,71	5,80	8,52	8,16	1.733,86
Gás (bilhões de metros cúbicos)						
Ano	Rio de Janeiro	Brasil	Argentina	Bolívia	Trinidad y Tobago	Mundo
2010	220,51	436,12	348,85	271,65	370,66	177.903,28
2011	249,98	473,64	323,37	271,65	365,07	187.962,07
2012	246,44	473,42	306,83	306,05	360,91	187.350,81
2013	257,19	472,37	319,23	286,92	337,07	188.648,29
2014	274,68	485,70	323,08	270,53	316,77	189.883,12
2015	256,21	443,29	340,85	270,53	316,77	187.913,81
2016	230,85	389,11	327,41	292,42	291,90	191.022,22
2017	223,84	380,88	345,68	247,02	309,53	195.790,42
2018	230,67	380,35	360,49	229,95	273,18	197.079,83
2019	233,90	375,28	360,49	212,87	289,70	198.756,09

Fonte: Anuário Estatístico 2020 - ANP

Gráfico 3 - Participação (%) do ERJ no VTI do Brasil, por setores selecionados da indústria extrativa, 2007-2018



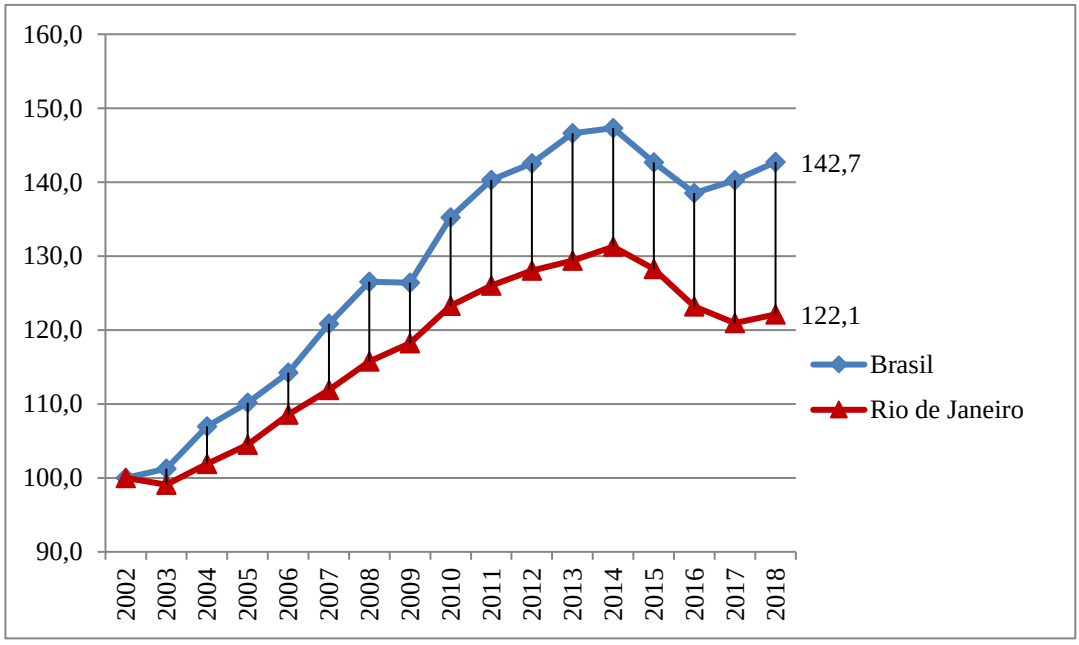
Fonte: PIA-IBGE

Nota: os dados do segmento de atividades de apoio estão sigilados em alguns anos

A gravidade do quadro estrutural fica mais evidente a partir do gráfico 4, que apresenta a evolução do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) no período 2002/2018. Avaliando somente a trajetória fluminense, verifica-se um padrão de crescimento até 2014, o que poderia parecer referendar a tese de "bonança" desperdiçada. Contudo, no acumulado, o ERJ possui desempenho bem pior que a média nacional, representando quase a metade (respectivamente, 22,1% e 42,7%). Nota-se que, ao longo da série histórica, há um descolamento progressivo entre as duas trajetórias sem tendência de reversão, afinal, alcança sua maior expressão no último ano com dados disponíveis.

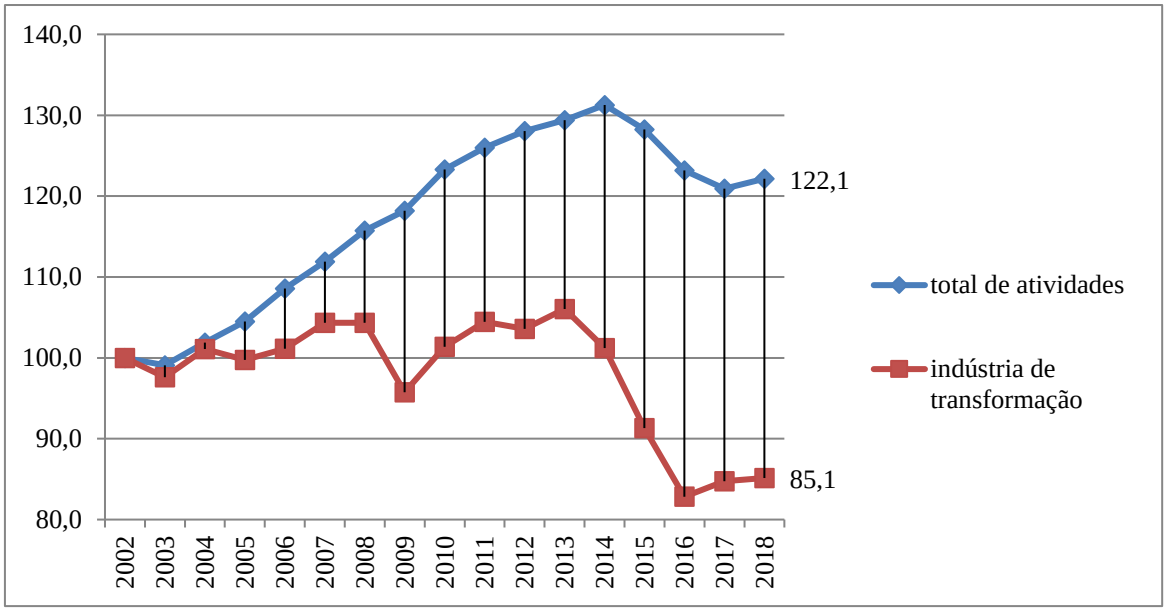
Esse quadro é mais grave quando se compara a evolução do VAB do total de atividades com aquele da indústria de transformação, ambos para o ERJ (gráfico 5). Isso revela uma dinâmica de semiestagnação industrial, ainda agravado por uma depressão entre 2014 e 2016 que apenas esboçou uma leve melhora até 2018 (último ano de dados disponíveis). Isso indica que a debilidade econômica está em boa medida associada à profundidade do processo de desindustrialização na economia fluminense, merecendo atenção políticas para sua reversão.

Gráfico 4 - Série encadeada do volume do valor adicionado bruto, por total de atividades econômicas, no Brasil e Rio de Janeiro, 2002-2018



Fonte: Contas regionais - IBGE

Gráfico 5 - Série encadeada do volume do valor adicionado bruto (VAB), por total de atividades e indústria de transformação, no Rio de Janeiro, 2002-2018



Fonte: Contas Regionais - IBGE

De um modo geral, esse quadro indica um padrão sistêmico de vulnerabilidade econômica: quando o Brasil vai bem, o ERJ vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o ERJ vai pior. Em contexto nacional favorável, essa tendência se explica por um problema estrutural ("estrutura produtiva oca"), o que impede melhor desempenho, mas trajetória dinâmica positiva pode ganhar falsos contornos de "bonança" e oculta a debilidade econômica. Já em contexto nacional desfavorável, o problema conjuntural soma-se ao problema estrutural, levando a um quadro grave, causando muitas vezes demonstrações de surpresa por parte dos atores iludidos por um suposto quadro de "bonança" anterior.

Isso fica mais claro ao se notar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. Sua participação no valor de transformação industrial (VTI) nacional já foi 15,7% em 1970; desde meados da década de 1980 caiu para mais da metade e se manteve nesse patamar. Conforme tabela 2, no período 2007/2018, essa participação no VTI foi em torno de 7,5%. Comparativamente, até meados da década de 1980, o ERJ era a segunda maior base industrial do país, apenas atrás do Estado de São Paulo. Já no período 2007/2018, manteve-se, em média, como a quinta maior base industrial estadual.

Do ponto de vista da ocupação, o quadro também merece atenção. Como mostra a tabela 3, entre 1985 e 2019, o Rio de Janeiro passou da segunda posição para a sexta posição no ranking das unidades da Federação - UFs sobre número de empregos formais, sendo o único caso de Estado com tamanha regressão no ranking. Cabe destacar que a razão disso não foi apenas outras economias estaduais terem aumentado relativamente o número de ocupações mais que o Rio de Janeiro, e sim ter sido um dos únicos casos que, em 2019, o número de ocupações é menor que em 1985 em termos

absolutos. Enfatizando, atualmente se têm menos ocupações industriais que havia há mais de 35 anos; especificamente, menos 159.169 postos de trabalho formal. São Paulo, a principal economia estadual do país e com o PIB muito maior que do Rio de Janeiro (em torno de três vezes), também teve uma redução significativa, porém com o saldo menor na variação 1995/2019.

A relação desse esvaziamento com o problema da "estrutura produtiva oca" fica mais claro quando se observa que apenas três setores - Metalurgia, Derivados do Petróleo e Produtos Químicos – representavam aproximadamente a metade da estrutura da indústria de transformação, conforme demonstra a tabela 4, entre 2007 e 2018. Cabe ponderar que eles equivaliam a apenas 22,9% em 1970, o que evidencia uma significativa perda de diversificação da estrutura produtiva.

Tabela 2 - Participação (%) de UFs selecionadas no valor da transformação industrial (VTI) do Brasil, para a indústria de transformação, 2007-2018

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média 2007-2018
Minas Gerais	10,2	10,8	9,6	10,1	9,6	9,3	9,5	9,7	9,5	9,3	9,9	10,0	9,8
Rio de Janeiro	7,3	7,4	7,3	7,9	8,0	8,1	7,5	7,2	7,2	7,1	7,3	8,0	7,5
São Paulo	42,5	41,3	41,6	40,8	40,8	39,9	39,2	37,9	37,2	37,4	37,3	36,6	39,4
Paraná	7,5	8,1	8,0	7,7	8,1	8,0	8,4	8,2	7,9	8,2	8,3	8,1	8,1
Rio Grande do Sul	7,4	7,2	7,7	7,7	7,7	8,1	8,2	8,2	8,2	8,1	8,0	8,1	7,9

Fonte: PIA - IBGE

Tabela 3 - Saldo, Número de Empregos Formais e Ranking entre as UFs selecionadas para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019

	1985			2019		Saldo 1985-2019
	Número de empregos	Ranking		Número de empregos	Ranking	
São Paulo	2492802	1	São Paulo	2352897	1	-139905
Rio de Janeiro	520334	2	Rio de Janeiro	361165	6	-159169
Rio Grande do Sul	502318	3	Rio Grande do Sul	636365	5	134047
Minas Gerais	392529	4	Minas Gerais	763573	2	371044
Santa Catarina	286345	5	Santa Catarina	679864	3	393519
Paraná	235514	6	Paraná	645884	4	410370
Pernambuco	177685	7	Pernambuco	208311	10	30626
Bahia	102777	8	Bahia	215521	9	112744
Ceará	86008	9	Ceará	233188	8	147180
Amazonas	58257	10	Goiás	235376	7	177119

Fonte: RAIS

Tabela 4 - Participação (%) no valor da transformação industrial (VTI) do Rio de Janeiro, por setores selecionados, 2007-2018

Setores	2007	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média 2007-2018
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	30,8	33,2	27,8	25,1	27,3	27,9	37,8	41,8	31,5
Fabricação de Prod. químicos	8,7	7,5	10,9	10,5	11,6	14,0	9,7	9,0	9,9
Metalurgia	14,4	11,6	11,1	10,5	7,9	7,4	7,4	9,4	10,3
Total de setores selecionados	**53,9**	**52,4**	**49,9**	**46,1**	**46,8**	**49,3**	**54,8**	**60,2**	**51,7**

Fonte: PIA - IBGE

Cabe destacar que o caráter oco inclusive se identifica nas próprias atividades do setor de Petróleo e Gás. Baseado em dados da Receita Federal e da Petrobrás, com referência aos valores de contratos ativos da estatal segundo sua localização para agosto de 2020, estudo da Assessoria Fiscal da ALERJ (2020) apontou que somente 19% estavam localizados no Rio de Janeiro. Mais de 2/3 dos valores são fora do país (em torno de 70%). Além disso, mesmo estudo apontou que o Gás Natural extraído no Rio de Janeiro vem sendo cada vez menos aproveitado. Entre 2016 e 2020, a produção reinjetada ou queimada passou de 31,8% para 50,5%, principalmente por falta de infraestrutura de transporte adequada. Dessa maneira, diversas oportunidades de encadeamentos não são aproveitadas, em especial, em indústrias de base mineral, indústria química, petroquímica e de plásticos, além é claro da geração de energia elétrica.

Portanto, o cenário anterior à crise financeira ainda era de uma tentativa de superação de uma crise econômica estrutural. Como fenômeno mais significativo, destaca-se uma tendência à "estrutura produtiva oca" que foi reafirmada e ganha maior evidência na conjuntura atual. Segundo Sobral (2103, 2017 e 2019), entende-se esse último fenômeno como um processo de adensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade econômica a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

A noção de "estrutura oca" se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas "vocações" pelas elites decisórias; inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há enfrentamento de problemas estruturais, impedindo o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa

que, ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estas não são articuladas como setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativo.

Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada, ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que se mantêm os riscos de regressão generalizada a depender do grau que estiver vulnerável aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional, como de fato se verificou.

Contudo, uma ponderação se faz necessária. A indústria estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas que não podem ser desprezadas. Cabe destacar que a produção fluminense em diversos setores possui participação expressiva no VTI nacional. A tabela 5 destaca todos os setores que possuem participação no VTI nacional superior à participação da indústria de transformação como um todo no último ano com dados disponíveis (2018). No total, trata-se de vinte setores nos mais diversos segmentos de estrutura de mercado e de base tecnológica (considerando três dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0). Merece preocupação a perda não desprezível de participação em setores estratégicos nos segmentos químico-farmacêutico (com exceção daqueles derivados diretamente da cadeia petroquímica) e na produção naval, mas ainda assim estes casos também continuam com peso nacional relevante.

Tabela 5 - Participação (%) do ERJ no valor da transformação industrial (VTI) do Brasil, por setores selecionados da indústria de transformação, 2007-2018

Setores	2007	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fabricação de bebidas alcoólicas	14,3	15,8	17,9	17,2	19,3	15,7	10,5	11,0
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	5,9	8,1	9,6	10,4	11,4	12,2	12,9	10,5
Fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro	8,8	12,5	8,3	9,3	11,3	14,2	7,5	8,2
Atividade de impressão	14,0	17,7	24,6	17,6	20,6	16,0	12,3	13,7
Serviços de pré-impressão e acabamentos gráficos	26,3	8,5	9,9	11,8	10,2	-	9,2	8,8
Fabricação de produtos derivados do petróleo	19,2	25,3	20,6	18,8	20,3	20,5	27,7	27,3
Fabricação de resinas e elastômeros	12,9	10,5	13,4	8,4	10,7	-	9,4	12,8
Fabricação de defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários	15,2	20,5	-	-	-	31,5	19,9	24,2
Fabricação de produtos e preparados químicos diversos	15,9	12,7	12,4	11,1	10,2	11,3	9,5	8,4
Fabricação de produtos farmoquímicos	68,9	70,5	72,9	47,4	25,5	26,6	22,1	15,4
Fabricação de produtos farmacêuticos	11,8	10,2	9,3	9,4	8,5	12,8	10,6	8,6
Fabricação de produtos de borracha	10,7	9,7	9,2	10,5	12,0	14,2	12,7	16,1
Siderurgia	19,0	23,7	23,8	20,9	17,4	15,1	15,8	18,0
Produção de tubos de aço, exceto tubos sem costura	10,5	12,9	18,1	-	-	34,6	31,7	34,9
Forjaria, estamparia, metalurgia do pó e serviços de tratamento de metais	8,6	7,9	7,0	9,4	12,2	12,6	12,6	11,3
Fabricação de máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção	6,4	13,7	16,3	17,8	20,9	18,5	9,5	13,5
Fabricação de caminhões e ônibus	19,4	17,1	19,2	14,0	10,2	8,3	7,4	10,1
Construção de embarcações	53,4	47,4	38,0	49,0	37,6	23,0	30,3	30,4
Fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos	14,4	9,2	9,2	10,4	13,1	12,4	10,2	10,6
Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos	26,8	23,1	23,5	24,9	27,2	24,5	25,8	28,1
Total da Ind. de transformação	**7,3**	**7,9**	**7,5**	**7,2**	**7,2**	**7,1**	**7,3**	**8,0**

Fonte: PIA - IBGE

Além disso, estudo do SEBRAE (OSORIO, 2014) também já apontou elementos de capacidade indutora no setor de serviços do ERJ. Segundo esse estudo, o foco estratégico deve priorizar as atividades vinculadas ao que podemos denominar de "Economia do Conhecimento" (CASSIOLATO, 1999; ROVERE, 1999), considerando dois eixos estruturantes. Primeiro, ser sede de projetos de engenharia, aproveitando os elementos já existentes, ainda que de forma dispersa, para a organização de um sistema regional de inovação. Nesse sentido, aproveitar economicamente todo o potencial científico-tecnológico[2], em especial, nos macrocomplexos do Petróleo, da Defesa e da Saúde. Segundo,

2 Cabe destacar a grande concentração de Instituições Cientificas e Tecnológicas sediadas no ERJ. Em estudo da

valorização da diversidade regional, considerando o notável patrimônio histórico para desenvolver e valorizar uma "cultura do encontro" com as diferentes realidades sociais. Nesse aspecto, reconhecer as potencialidades a partir das capacidades endógenas do macrocomplexo do Entretenimento, Esporte, Mídia, Cultura e Turismo em especial, aquelas associadas à produção multimídia. Entre todos os segmentos analisados no referido estudo, a produção independente de conteúdo audiovisual e a engenharia básica de projetos foram indicadas como as maiores apostas para servir de vetores do processo de indução a partir do setor de serviços.

Atualmente, as fronteiras entre atividades de serviços e processos industriais são mais fluidas, sendo difícil definir os limites entre ambas. Ademais, existem muitas sinergias possíveis: por um lado, a indústria gera constantemente demanda por inovação a ser desenvolvida em grandes centros de serviços sofisticados, e, por outro lado, grandes oportunidades de negócio envolvem usar as tecnologias já produzidas na indústria para integrá-las e oferecer serviços novos. Diante disso, é fundamental que o avanço dos setores de serviços e industrial seja planejado como um sistema econômico integrado.

Nesses termos, políticas de fomento são essenciais e, ao revisá-las, deve-se ser bem cuidadoso para não deixar de focar na diversidade de potencialidades ainda existentes. Afinal, é um problema rigorosamente para ser tratado na avaliação sobre a qualidade da política industrial no país. Assim, uma revisão mais significativa da necessidade de um programa local de incentivos exige uma reordenação do pacto federativo, com um tratamento nacional e nunca isolado na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar um planejamento estratégico, devendo ser apoiado em uma matriz de insumo e produto (instrumento com base na análise microeconômica e da contabilidade social que permite conhecer os fluxos de bens e serviços do estado). Há, portanto, o desafio de apoiar uma maior reorganização da máquina pública estadual para ser capaz de executar uma política de desenvolvimento com cada vez maior transparência e acompanhamento de metas.

Segundo Oliveira (2008) e Sobral (2015b), boa parte da reestruturação produtiva e dos últimos ciclos de grandes investimentos no período anterior à crise financeira atual apresentaram papel perturbador sobre a dinâmica regional, em vez de papel estruturante, pela falta de instâncias de governança e respectivas ações planejadoras que fossem suficientes. Ao não se consolidarem setores econômicos líderes e seus encadeamentos potenciais para estruturação de fortes complexos logístico-produtivos, observa-se a falta de um sistema integrado de economias regionais no território a ponto de serem capazes de requalificar o protagonismo nacional do Rio de Janeiro sob uma ótica produtiva. E esse é um desafio fundamental e que merece ser tratado com centralidade.

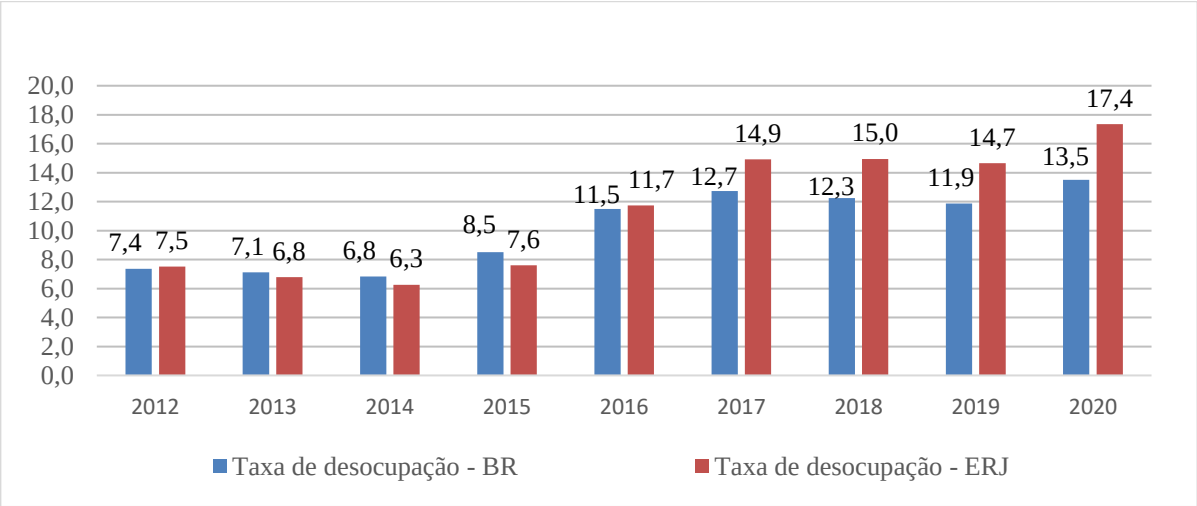
FAPERJ (OSÓRIO e REIS, 2014), catalogou-se 40 unidades entre academias, instituições científicas, tecnológicas e de inovação, instituições de ensino e pesquisa, e instituições de financiamento.

2.3 Riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica: algumas evidências no mercado de trabalho

Avaliar a evolução recente da geração de emprego é uma variável fundamental para compreensão dos limites do ajuste fiscal efetuado até o momento, bem como das maiores dificuldades para sua implementação diante da debilidade na geração de renda e consequente limite arrecadatório associados às atividades produtivas. Cabe lembrar que estamos diante de um problema estrutural agravado por uma conjuntura adversa. Em especial, como já enfatizado, isso remete ao quadro de uma "estrutura produtiva oca" como um dos epicentros do processo de desindustrialização nacional.

Como mostra o gráfico 6, indicação disso é a evolução da taxa de desemprego. Chama atenção que desde 2017, o resultado fluminense é bem maior que a o resultado brasileiro. Nota-se ainda que em um curto espaço de tempo, entre 2015 e 2017, mais que dobra essa taxa e fica estável nesse patamar superior sem tendência de reversão. Ao contrário, até piora com a conjuntura mais desfavorável em 2020. Entre os ocupados no mercado de trabalho, nota-se também uma mudança de perfil entre 2012 e 2020. Tanto ERJ como Brasil aumentam o peso de trabalhadores por conta própria. Contudo, em contrapartida, a queda do peso de empregados com carteira assinada no caso fluminense segue mesmo sentido do caso nacional, mas com intensidade muito maior. No caso fluminense esta queda foi de quase 10%.

Gráfico 6 - Taxa de desocupação no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020



Fonte: PNAD Contínua Trimestral / IBGE.

Tabela 6 - Distribuição (%) da população ocupada no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020

Posição na ocupação	2012		2020	
	BR	ERJ	BR	ERJ
Empregado com carteira de trabalho	38,7	45,1	34,7	36,5
Empregado sem carteira de trabalho	12,1	9,3	11,6	8,1
Conta Própria	22,8	21,3	27,0	27,8

Fonte: PNAD Contínua Trimestral / IBGE

Segundo tabela 7, entre 2014 e 2019, a variação negativa de empregos formais no ERJ foi quase três vezes superior à média nacional (respectivamente, -13,05 e -4,1%). Isso significou uma perda de 602.931 posto de trabalho formais, mais de 2/3 na sua capital. Deve ser enfatizado que esse resultado foi maior que do próprio Estado de São Paulo, sabendo que este estado tem uma economia muito maior. Essa última constatação chama atenção mais uma vez para o problema de que não é apenas uma conjuntura adversa; de fato há um padrão de vulnerabilidade econômica que deve ser tratado como especificidade por amplificar a intensidade dos rebatimentos ocasionados pôs fatores conjunturais.

Tabela 7 - Variação e saldo de empregos formais em regiões selecionadas, entre 2014 e 2019

Unidade Territorial	2014	2019	Variação (%) 2014-2019	Saldo 2014-2019
Cidade do Rio de Janeiro	2.654.076	2.248.112	-15,3%	-405.964,00
ERJ	4.641.380	4.038.449	-13,0%	-602.931,00
Cidade de São Paulo	5.308.401	5.109.943	-3,7%	-198.458,00
Estado de São Paulo	14.111.450	13.657.131	-3,2%	-454.319,00
Sudeste	24.792.464	23.549.540	-5,0%	-1.242.924,00
Brasil	49.571.510	47.554.211	-4,1%	-2.017.299,00

Fonte: RAIS

Segundo a tabela 8, no período 2014/2019, ocorreram variações anuais negativas do emprego formal em praticamente todos os setores selecionados. No comparativo 2014/2019, chama atenção a variação negativa significativa na Construção Civil (-25,3%), um setor tradicionalmente bastante empregador. Em parte, isso é reflexo de uma lógica anterior de ajuste fiscal que ocorreu sacrificando investimentos (como será melhor discutido em seção posterior que trata das despesas públicas). Reconhecendo que o setor de serviços tem no geral menor capacidade indutora, é esperado que ele sofra os maiores efeitos de cenário atual. Ainda assim é muito preocupante observar uma variação no mesmo período que significou uma queda de quase pela metade nas ocupações (-45,6%).

Cabe destacar que a indústria de transformação, o segundo setor mais empregador após serviços, manteve variações negativas anuais continuadas, excetuando uma modesta variação positiva em 2019. De um modo geral, após 2017 (quando o estado já estava sobre o primeiro Regime de

Recuperação Fiscal), os casos em que houve alguma recuperação na geração de empregos foram muito tímidos diante do problema. Isso também fica evidente a partir da tabela 9, na qual se apresentam os saldos para o mesmo período, e nota-se a quantidade de saldos negativos anuais e bastante significativos na maioria dos setores selecionados.

Em 2020, com o cenário de pandemia, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica e suas evidências no mercado de trabalho ficaram ainda mais explícitos. Como mostra o gráfico 7, o Rio de Janeiro foi a unidade da federação com o pior saldo de empregos formais, com a assustadora cifra de -127.155 em apenas um ano. Deve ser sublinhado a diferença expressiva para o segundo pior resultado, Rio Grande do Sul, -20.220. Já Minas Gerais teve uma expansão significativa, 32.717. Nota-se que ambos estados, também com problemas fiscais, tiveram desempenhos melhores que o ERJ, reforçando a relevância de se lidar com a especificidade da problemática ao se tratar a necessidade de ajustes fiscais.

Tabela 8 - Variação anual do emprego formal no ERJ por setores selecionados, 2014/2019

Setores	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2017-2019	2014-2019
Construção Civil	0,4%	-13,1%	-30,0%	-15,0%	-2,4%	7,6%	5,1%	-25,3%
Extrativa mineral	-2,1%	-10,0%	-16,9%	-7,9%	-3,3%	12,2%	8,5%	-23,8%
Indústria de transformação	1,0%	-9,9%	-10,4%	-3,9%	-3,2%	1,4%	-1,9%	-4,1%
Serviços	2,6%	-2,4%	-5,4%	-3,6%	-0,3%	0,4%	0,1%	-45,6%
Adm. Pública	-2,2%	-3,4%	-2,7%	3,0%	0,2%	-2,3%	-2,2%	-7,7%
Comércio	1,5%	-2,4%	-3,3%	-2,4%	-0,8%	1,0%	0,2%	-10,9%
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	5,0%	-4,5%	-2,2%	-2,5%	0,7%	-2,0%	-1,3%	-5,2%
Serviços ind. de utilidade pública	0,5%	-2,7%	-1,6%	-3,3%	-0,7%	4,4%	3,6%	-10,1%

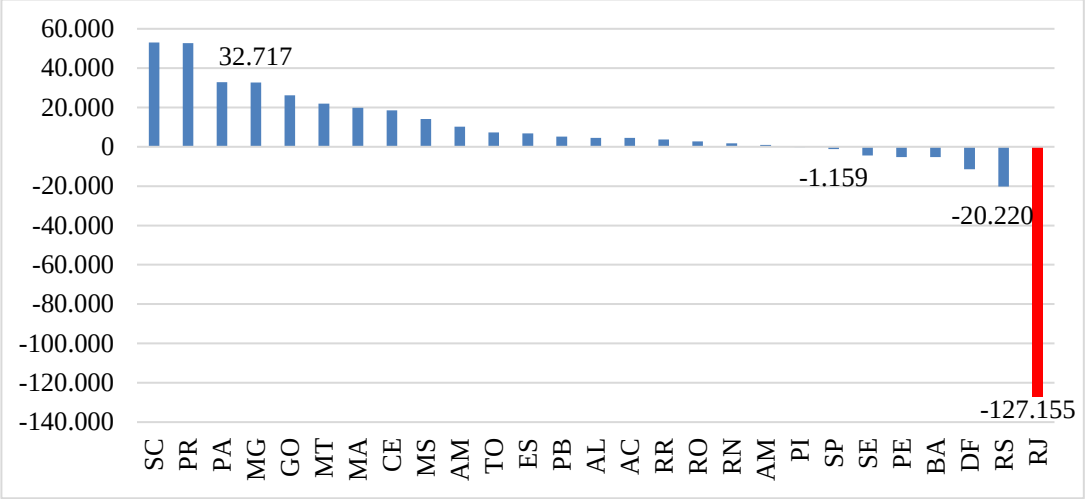
Fonte: RAIS

Tabela 9 - Saldo do emprego formal no ERJ por setores selecionados, 2014/2019

Setores	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Extrativa mineral	-1.080	-5.003	-7.611	- 2.962	-1.153	4.072
Indústria de transformação	4.491	-46.880	- 44.590	-14.791	-11.924	5.075
Serviços ind. de utilidade pública	321	-1.588	- 895	- 1.884	- 392	2.364
Construção Civil	1.258	- 39.543	-78.419	- 27.469	- 3.686	11.566
Comércio	13.453	- 21.241	-29.142	- 20.273	- 6.278	8.102
Serviços	52.344	-50.427	-107.961	-69.139	-5.208	7.787
Adm. Pública	-17.376	- 26.708	-20.243	22.354	1.219	- 17.542
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.179	- 1.131	-517	-581	167	-456

Fonte: RAIS

Gráfico 7 - Saldo de empregos formais gerados nas Unidades Federativas, em 2020



Fonte: Novo Caged

Portanto, mesmo em um contexto negativo severo no nível nacional, algumas economias regionais conseguiram responder melhor. Inversamente, o ERJ explicita os efeitos de sua "estrutura produtiva oca" com efeito perturbador sobre o mercado de trabalho. Por consequência, políticas de auxílio emergencial estão sendo essenciais. Como mostra a tabela 10, particularmente em municípios fluminenses com menor adensamento produtivo ou com grande concentração populacional, a relação de beneficiários por população ultrapassa 1/3, e, em até alguns casos, estando perto ou ultrapassando mais da metade.

Tabela 10 - 10 municípios fluminenses com a maior e menor relação entre o número de pessoas beneficiárias do auxílio emergencial e o total da população estimada, em Agosto de 2020

Ranking	Município	Beneficiários	População	Relação % (Beneficiários/População)
1	Armação dos Búzios	20.206	34.477	58,61
2	São Francisco do Itabapoana	21.636	42.210	51,26
3	Macuco	2.674	5.623	47,55
4	Arraial do Cabo	14.533	30.593	47,50
5	São João da Barra	16.506	36.423	45,32
6	Sumidouro	7.052	15.667	45,01
7	Magé	97.404	246.433	39,53
8	Nova Iguaçu	325.342	823.302	39,52
9	Seropédica	32.507	83.092	39,12
10	Paraty	17.030	43.680	38,99
83	Carapebus	4.702	16.586	28,35
84	Paracambi	14.795	52.683	28,08
85	Pinheiral	7.036	25.364	27,74
86	Santa Maria Madalena	2.871	10.392	27,63
87	Piraí	8.129	29.545	27,51
88	Barra Mansa	50.702	184.833	27,43
89	Volta Redonda	74.369	273.988	27,14
90	Barra do Piraí	27.119	100.764	26,91
91	Resende	35.179	132.312	26,59
92	Niterói	135.903	515.317	26,37

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

Diante dos antecedentes apresentados nessa seção, cada vez se ganha maior consciência no debate público sobre a crise estadual que é essencial potencializar efeitos multiplicadores a partir de atividades econômicas indutoras e assim trazer mais desenvolvimento. Isso permitirá reflexos positivos diretamente sobre a questão fiscal estadual. Ademais, haverá desdobramentos para a economia nacional diante das fortes articulações inter-regionais que ainda possui a economia fluminense com o resto do país. Nesse sentido, não se reduzindo o compromisso com medidas necessárias de despesa, o grande enfrentamento da crise exige uma atenção especial em medidas para aumentar de forma sustentada as receitas públicas.

3. RECEITAS PÚBLICAS

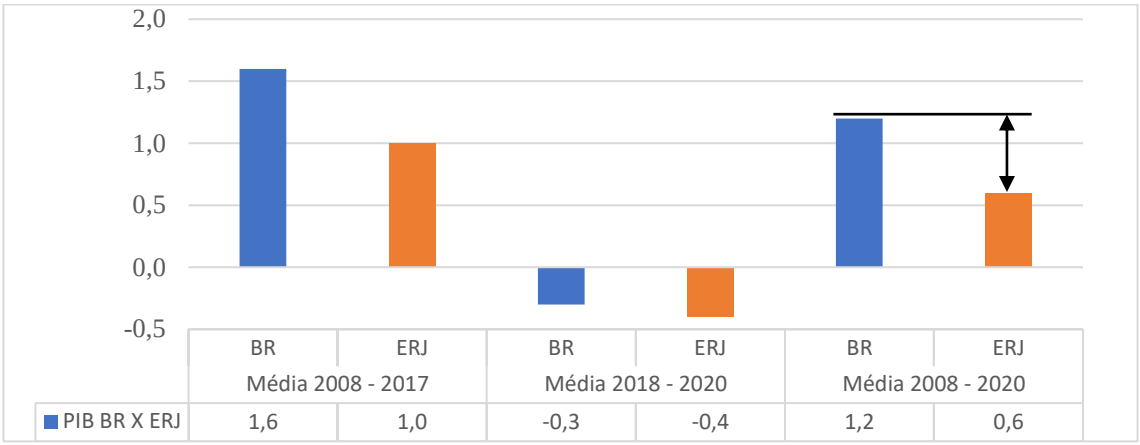
3.1 Conjuntura Econômica

Uma análise rigorosa das finanças públicas do ERJ deve considerar a importante relação que guarda com o comportamento da atividade econômica estadual. Para analisar o comportamento da arrecadação no ERJ é preciso contextualizá-lo e identificar as especificidades das receitas e seu comportamento em períodos de crise. O gráfico 8 mostra a evolução do desempenho de atividade (PIB) no Brasil e ERJ, desde 2008. Chama atenção que antes mesmo da crise que se agravou em 2015, o ERJ já vinha crescendo abaixo (+ 2,6%) da média nacional (+ 3,1%), na média anual entre 2008 e 2014. Além disso, como mostra gráfico 9, entre 2008 e 2020, o crescimento médio anual real do PIB fluminense (+ 0,6%) cresceu inclusive abaixo da taxa média de crescimento populacional no estado (+ 0,9%), isto é, houve perdas de renda per capita.

Isso reforça a análise crítica no capítulo anterior que questiona uma suposta tese de período de “bonança” desperdiçado e destaca a especificidade de um padrão de vulnerabilidade econômica, o que se intensifica em conjunturas adversas. Voltando a gráfico anterior, a partir de 2015, ocorreram no ERJ quedas maiores em relação ao observado ao restante do país. Como resultado, entre 2008 e 2017, obteve-se uma média de crescimento anual do PIB estadual (+ 1,0%) 40% inferior ao crescimento nacional (+ 1,6%). Já considerando entre 2008 e 2020, as médias de crescimento anual do ERJ e do país foram de, respectivamente, + 0,6% e + 1,2%.

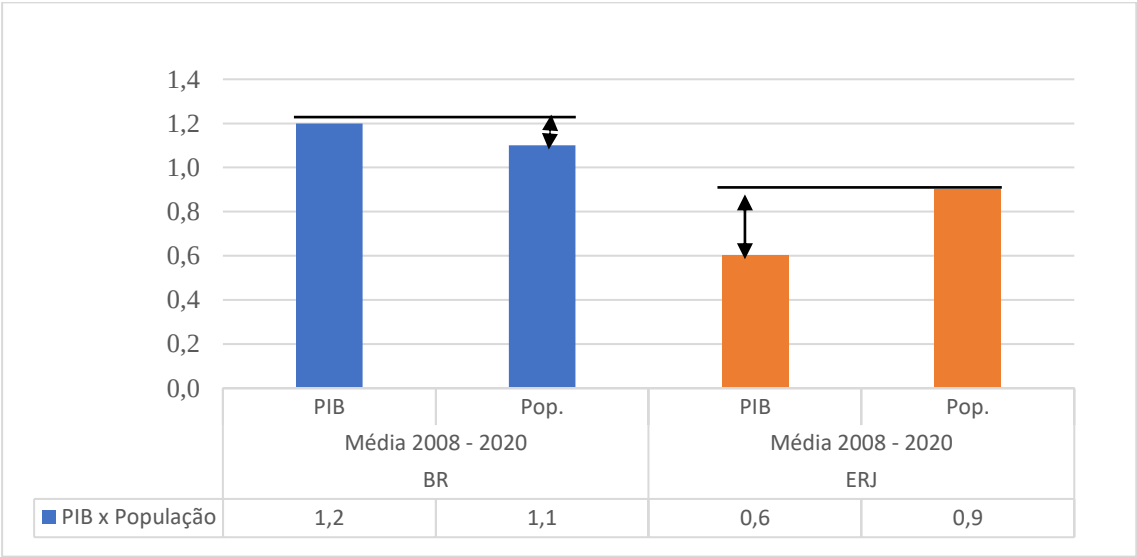
Do ponto de vista setorial, chama atenção que, com aprofundamento da crise em 2015, os efeitos negativos são generalizados, tendo como maior exceção a Indústria Extrativa (basicamente Petróleo e Gás Natural). Este último setor foi o único caso que a variação média anual no ERJ foi superior à do Brasil, seja considerando período 2015-2020 ou apenas período 2018-2020. Isso significa que, mesmo durante o primeiro Regime de Recuperação Fiscal, o comportamento do PIB não se alterou positivamente de forma relevante, indicando que o ajuste fiscal realizado não teve retroalimentação significativa com a dinâmica econômica. Chama atenção que, entre 2018 e 2020, Industria de Transformação, Construção Civil e Serviços tiveram variação média anual do PIB negativas. Em particular, no caso da Industria de Transformação, essa retração é quase o dobro da média nacional (tabela 11).

Gráfico 8 - Variação % real do PIB – Brasil e ERJ



Fonte: IBGE e FIRJAN (anos de 2019 e 2020 no ERJ).

Gráfico 9 - Variação % Do PIB e População - Brasil E ERJ



Fonte: IBGE e FIRJAN (anos de 2019 e 2020)

Tabela 11 - Variação real do PIB no BR e ERJ por setor de atividade - %

PIB/Ano	2015		2016		2017		2018		2019*		2020*		Média anual 2015 - 2020		Média anual 2018 - 2020	
	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ	BR	RJ*	BR	RJ*	BR	RJ	BR	RJ
Agropecuária	3,3	-6,7	-5,2	-3,5	14,2	-2,0	1,3	1,3	0,6	1,3	2,0	-1,0	2,7	-1,8	1,3	0,5
Ind. Extrativa	5,7	4,7	-1,2	4,5	4,9	-0,9	0,4	2,5	-0,9	8,8	1,3	7,0	1,7	4,4	0,3	6,1
Ind. Transformação	-8,5	-9,8	-4,8	-9,4	2,3	2,3	1,4	0,5	0,0	-1,1	-4,3	-5,0	-2,3	-3,8	-1,0	-1,9
SIUP	-0,4	2,9	6,5	2,7	0,9	3,1	3,7	-0,4	1,7	1,9	-0,4	-0,6	2,0	1,6	1,7	0,3
Construção civil	-9,0	-7,9	-10,0	-14,7	-9,2	-14,8	-3,0	-7,2	1,5	1,0	-7,0	-7,2	-6,1	-8,5	-2,8	-4,5
Serviços	-2,7	-2,8	-2,2	-3,9	0,8	-1,5	2,1	1,4	1,7	1,1	-4,5	-4,8	-0,8	-1,8	-0,2	-0,8
PIB	**-3,5**	**-2,8**	**-3,3**	**-4,4**	**1,3**	**-1,6**	**1,8**	**1,0**	**1,4**	**1,5**	**-4,1**	**-3,8**	**-1,1**	**-1,7**	**-0,3**	**-0,4**

Fonte: IBGE e projeções da FIRJAN (ERJ)*.

Nas próximas seções, as implicações desse baixo dinamismo econômico sobre o comportamento das receitas do ERJ será objeto de análise. Como já visto, a economia fluminense sofre os efeitos da desaceleração da economia brasileira de forma muito mais aguda, em particular, sua vulnerabilidade decorrente da parcela significativa das receitas provenientes de royalties e participações especiais (R&PE), um recurso com volatilidade não desprezível, além das limitações apresentadas na própria arrecadação tributária que passa a depender mais de uma série de receitas extraordinárias nos últimos anos.

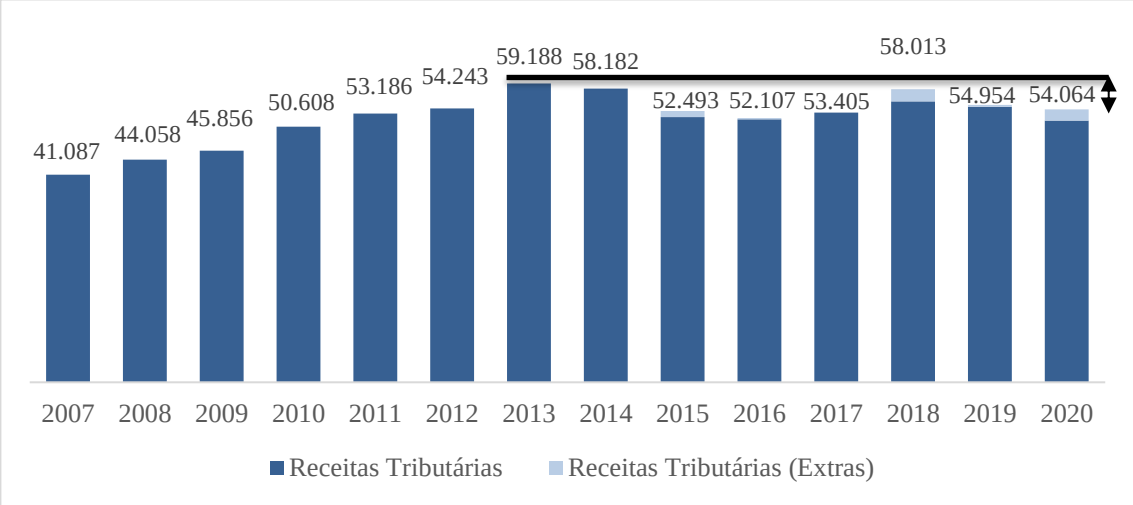
3.2 Análise do comportamento da arrecadação no ERJ

3.2.1 Receitas Tributárias

Como visto no capítulo anterior, vem se verificando um padrão sistêmico de vulnerabilidade econômica: quando o Brasil vai bem, o ERJ vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o ERJ vai pior. Apesar da tendência à "estrutura produtiva oca" não assegurar um desempenho mais satisfatório mesmo quando há maior dinamismo nacional, ainda assim, é possível um desempenho positivo. Isso se verifica no período 2007-2013, precedido de uma leve redução em 2014. Posteriormente, a queda de atividade no ERJ se reflete em uma desaceleração no ritmo de crescimento da arrecadação tributária até 2016.

Conforme o gráfico 10, a arrecadação tributária registrou queda anual média real de 5,1% no período compreendido entre 2015 e 2016. Especificamente em 2015, alcançou queda real de 7,7%. A partir de 2017, um resultado um pouco melhor do ritmo de atividade econômica no ERJ aliada à implantação de algumas medidas que possibilitaram receitas extras, a arrecadação tributária voltou a apresentar crescimento médio anual real de 1,8% para o período 2017–2019. No ano de 2020, com o advento da pandemia, a atividade econômica arrefeceu novamente levando a queda real daquela arrecadação em 1,6%.

Gráfico 10 - Receitas tributárias - R$ milhões a preços de dez/2020



Fonte: Siafe-Rio

Cabe enfatizar que o que se considerar receita extra são medidas de caráter extraordinário que reforçaram o caixa do Tesouro estadual em dado momento. A tabela 12 destaca as que mais impactaram as receitas tributárias a partir de 2015. Entre elas, basicamente, Termos de Ajuste de Conduta Tributária – TACTs, Programa de Parcelamento de dívidas - REFIS e REPETRO, regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens que se destina às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural.

Em 2015, a negociação extrajudicial de créditos junto a grandes contribuintes nos setores de telecomunicação, metalurgia e bebidas devedores do imposto, mediante uso de TACT contribuiu para uma arrecadação extraordinária da ordem de 998 milhões.

Em 2016, a formalização de TACT em janeiro, influenciou positivamente a arrecadação, principalmente do setor de bebidas.

Em 2018, em decorrência da importação de cinco plataformas pela Petrobrás, pelo regime especial REPETRO, resultou em uma arrecadação extraordinária de 1,1 bilhão. Acrescido à esta receita, o lançamento de um novo Programa de Parcelamento de dívidas – REFIS permitiu a entrada de R$1,1 bilhão de receitas adicionais neste ano. Em 2019, a entrada de R$398 milhões adicionais foi decorrente também do REPETRO.

Já para o ano de 2020, foi registrado novamente um elevado valor de receitas extraordinárias, totalizando R$ 1,8 bilhão, proveniente em grande parte pela internalização do Convênio ICMS nº 51/2020, permitindo desconto em créditos tributários acumulados no setor de Óleo e Gás.

Tabela 12 - Receitas tributárias extraordinárias 2015-2020 (em R$ milhões)

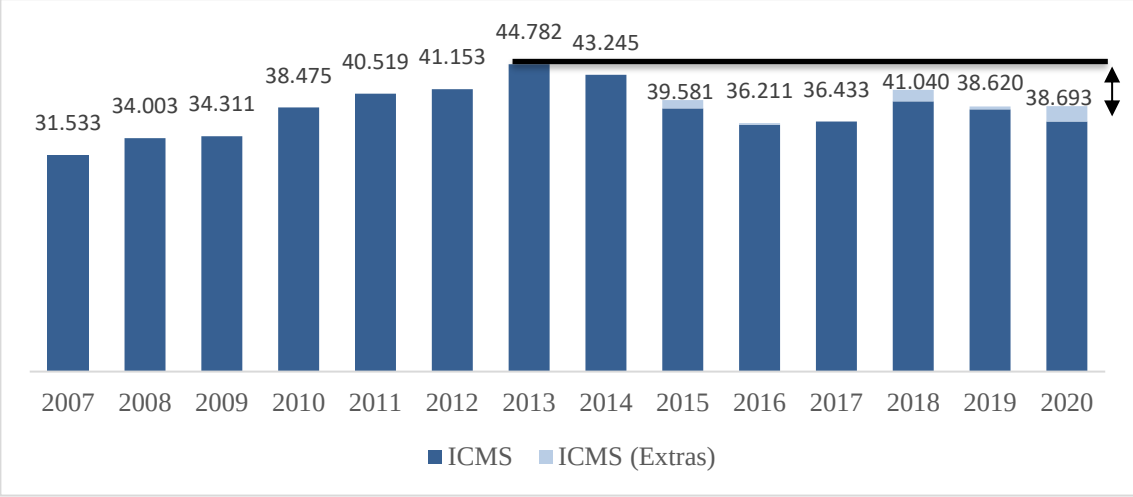
Receitas tributárias extraordinárias	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TACT	999	196				1.800
REFIS				1.102		
REPETRO				1.100	398	248
TOTAL	**999**	**196**		**2.202**	**398**	**2.048**

Fonte: Siafe-Rio

O comportamento da arrecadação tributária fluminense se explica basicamente pelo ICMS que representa, em média, 73% das receitas tributárias do Estado. Segundo o gráfico 11, é possível verificar que também houve crescimento real da arrecadação deste tributo de forma continuada no período 2007-2013, precedido de uma leve redução em 2014 e uma desaceleração mais significativa nos dois anos seguintes.

Em 2017 e 2018, o ICMS voltou a apresentar uma leve melhora, com crescimento real médio de 3,3%, desconsideradas as receitas extraordinárias realizadas no ano de 2018, que totalizaram R$ 2,4 bilhões a preços de dez/2020. Boa parte desse resultado pode ser explicado pela majoração de alíquotas dos segmentos de bebidas, energia elétrica, combustíveis, cigarro e telecomunicações, além da arrecadação extraordinária advinda do programa de refinanciamento de dívidas – REFIS e importações de plataformas realizadas pela Petrobras em 2018, medidas previstas no PRF. Todavia, mesmo com essas medidas, ainda não se conseguiu recuperar níveis de arrecadação compatíveis com 2014, o que sugere o quanto é importante uma recuperação econômica mais efetiva.

Gráfico 11 - Receita real de ICMS - R$ milhões a preços de dez/2020



Fonte: Siafe-Rio

Além disso, é importante também compreender as mudanças recentes na representatividade dos segmentos para a arrecadação de ICMS. No gráfico 12 está a distribuição entre os principais segmentos no período 2010-2020. Destaque para a estabilidade da categoria de maior

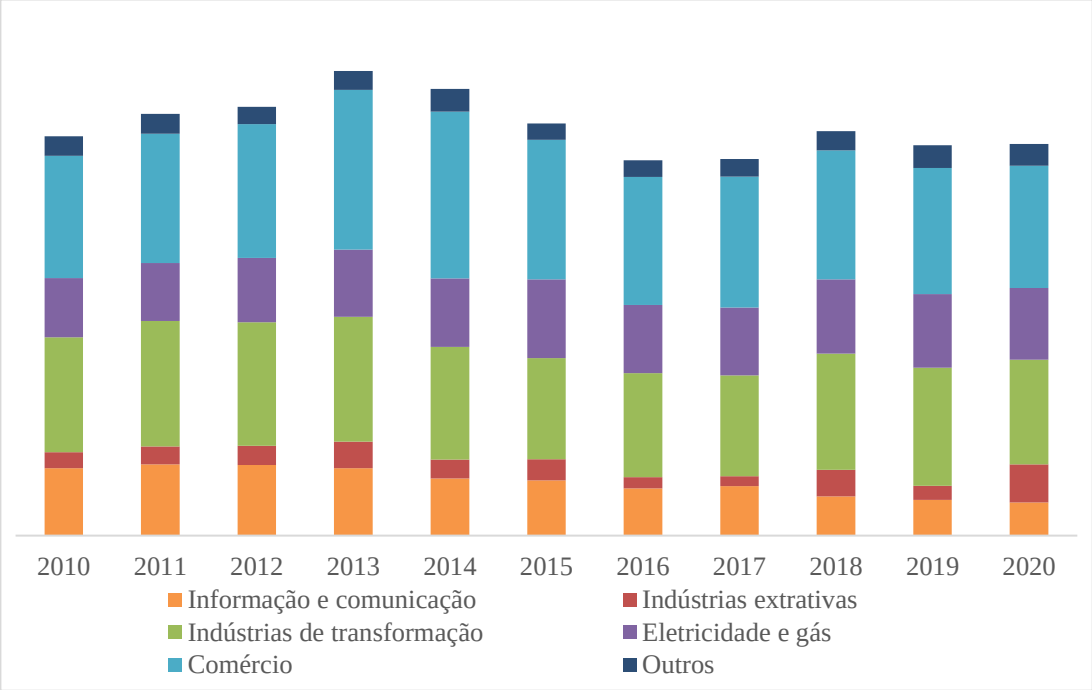
peso na arrecadação (Comércio), e queda de 9% no segundo maior segmento, a Indústria de Transformação. Importante também destacar a redução persistente da categoria de Serviços de Informação e Comunicação, que abrange as Telecomunicações. Chama atenção que a arrecadação de ICMS em Telecomunicações está em queda continuada e significativa desde 2013, cuja razão principal se deu com o surgimento dos serviços digitais, em detrimento dos serviços tradicionais. Isso já representa uma retração de 51%, impactando na sua participação sobre o total arrecadado.

Como mostra o gráfico 13, reflexo disso é a redução para menos da metade da representatividade de Serviços de Informação e Comunicação na arrecadação de ICMS no comparativo 2010 e 2020 (especificamente, de 17% para 8%). A maioria dos demais segmentos apresenta participação estável quando considerado o início e o fim do período referido. Por exemplo, o setor elétrico também vem mantendo o aumento de representatividade que conquistou após 2014.

A exceção mais relevante é o aumento mais significativo do peso da Industria Extrativa (especificamente, de 4% para 10%), graças aos aumentos nos últimos anos. Basicamente, isso se deveu a entrada de receitas extras, principalmente em 2020 (conforme observado na Tabela 12). Desconsiderado isso, a participação do setor extrativo permaneceria praticamente constante em 2020 (4%). Isso significa que a influência do setor de Petróleo e Gás Natural nas finanças fluminenses não é só nas receitas não-tributárias, mas também, ainda que em caráter extraordinário, no próprio ICMS.

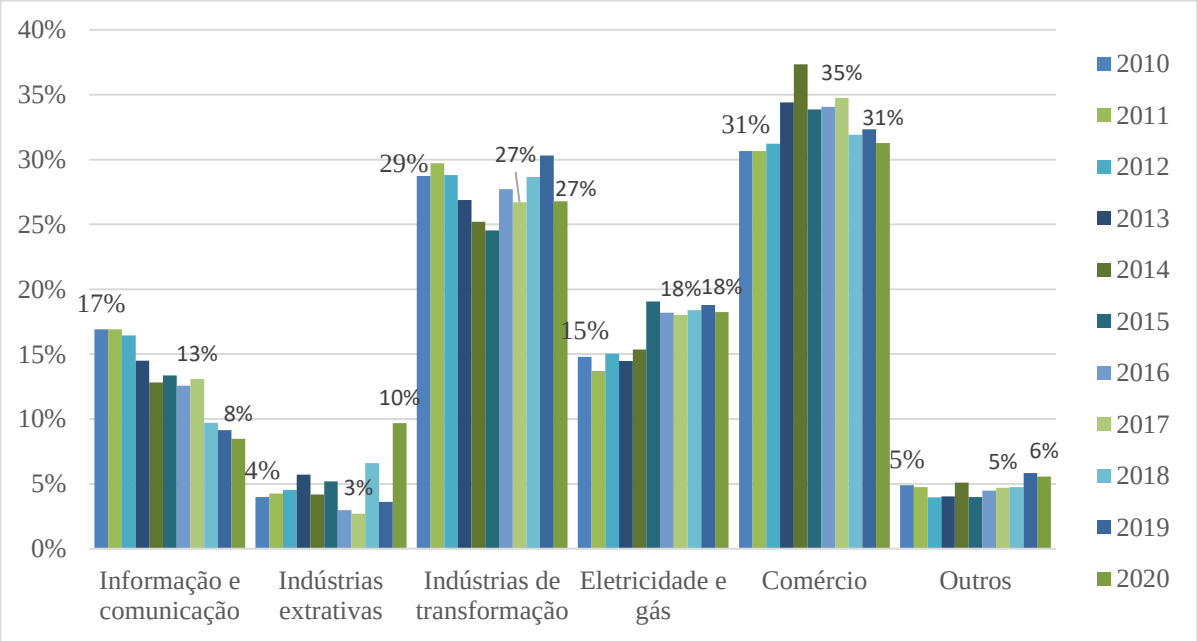
Cabe ainda observar que, antes de 2020, a Indústria de Transformação vinha obtendo sucessivos aumentos de participação após queda continuada desde 2012 até 2015. Importante buscar que essa tendência seja retomada após os efeitos mais graves da pandemia, o que exigiria particularmente ultrapassar o maior patamar alcançado na série histórica (30% em 2011). Para essa mudança estrutural ser sustentada, é fundamental combinar o ajuste fiscal com uma agenda assegurada de desenvolvimento produtivo.

Gráfico 12 – Receita real de ICMS por seção - R$ milhões a preços de dez/2020



Fonte: CPAA / SUAR / SEFAZ e Siafe.

Gráfico 13 - Participação (%) dos setores econômicos na arrecadação de ICMS, 2010-2020

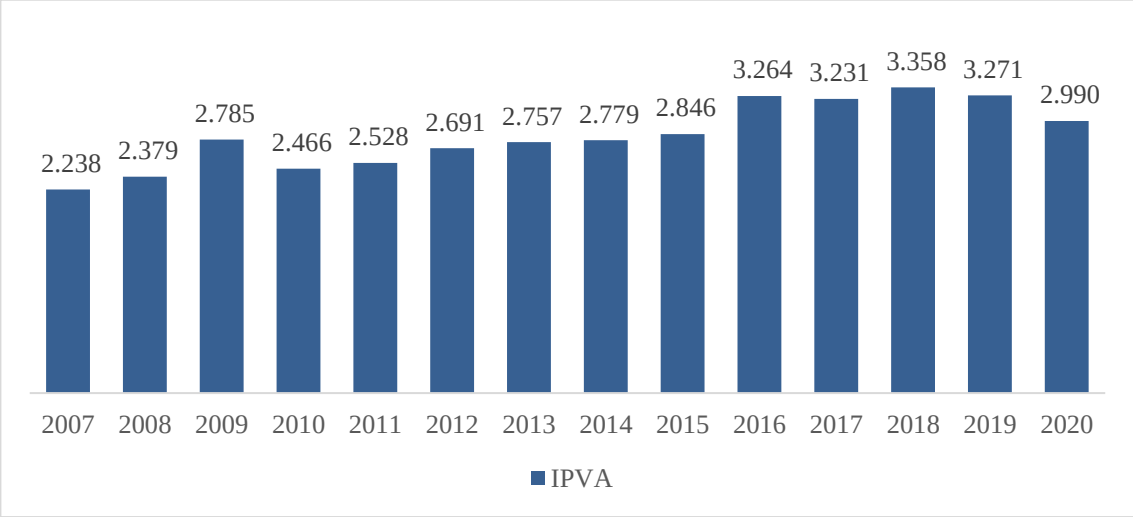


Fonte: CPAA / SUAR / SEFAZ

Com relação ao IPVA, na busca pela melhoria da arrecadação, foi aprovada pela Assembleia Legislativa, em 2015 (e com eficácia a partir de 2016), a majoração das alíquotas. Observa-se no gráfico 14, que a arrecadação do IPVA teve uma resposta inicial à alteração das alíquotas, com ganho de arrecadação, mas nos anos subsequentes passou a apresentar tendência de queda. Isso se deveu a outros fatores como a não obrigatoriedade, a partir de 2017, do pagamento do IPVA para realização da vistoria de licenciamento anual do Detran, fato que aumentou a inadimplência do imposto. Em

2020, já havia regredido em termos reais para níveis comparáveis ao período anterior à medida referida, na prática, anulando boa parte de sua eficácia anterior.

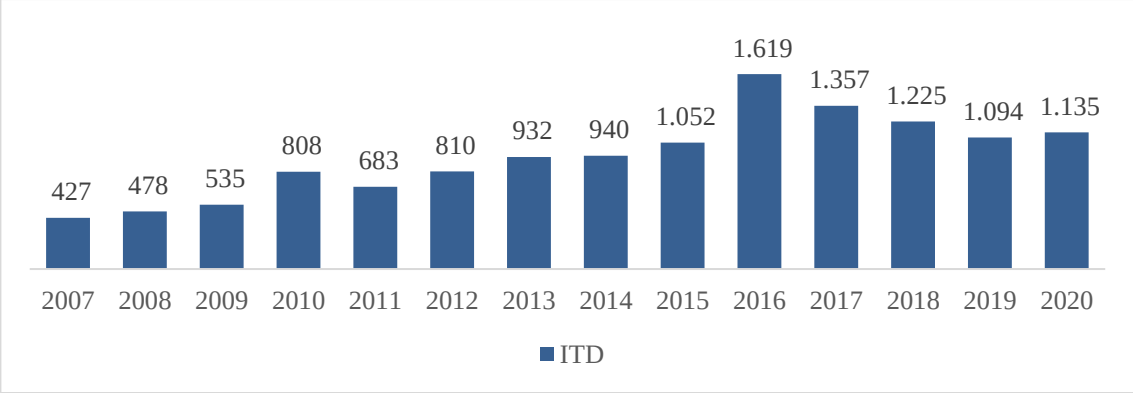
Gráfico 14 - Receita Real de IPVA – R$ milhões a preços de dez/2020



Fonte: Siafe-Rio

Já a arrecadação do ITD teve um crescimento expressivo em 2016 na ordem de +53,9% real, grande parte em decorrência do aumento da alíquota ocasionado pela Lei nº 7.174/15, que passou a ter efeitos em março de 2016. Tal alteração passou a alíquota de 4% para 4,5% para valores até 400.000 UFIR-RJ e 5% para valores acima de 400.000 UFIR-RJ. Em 2017, a Lei nº 7.786/17, modificou a Lei nº 7.174/15 e estabeleceu novamente a majoração das alíquotas do ITD, as quais passaram a ser escalonadas de 4,0% até o limite de 8%, a depender do valor da base de cálculo. Nos anos seguintes, especificamente entre 2017 e 2019, apresentou queda real de 12,2%. No ano de 2020, por conta da pandemia, a arrecadação apresentou melhora, crescendo 3,7% real em relação à 2019. O Gráfico abaixo apresenta o comportamento da receita de ITD (gráfico 15).

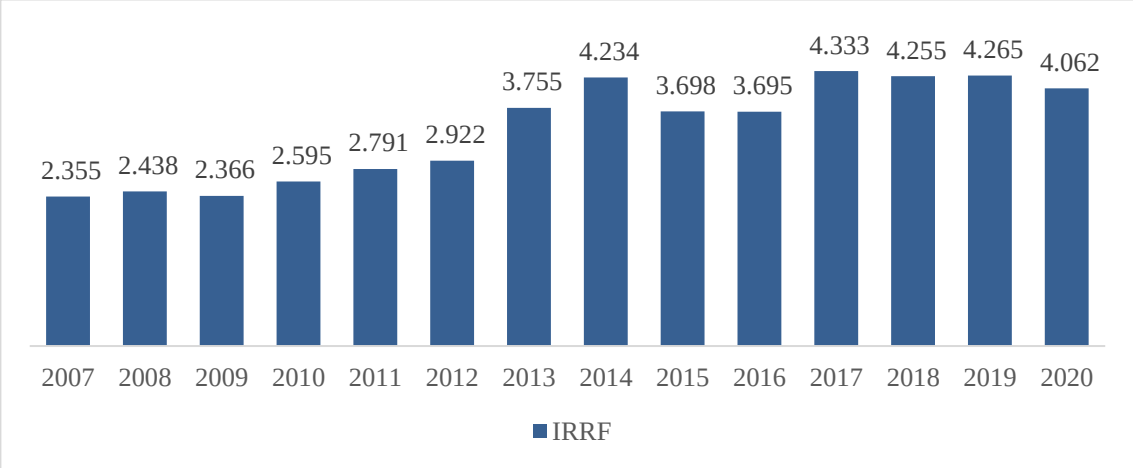
Gráfico 15 - Receita real de ITD – R$ milhões a preços de dez/2020



Fonte: Siafe-Rio

Com relação à receita de IRRF, impactada pela folha de pessoal do setor público, nota-se que havia uma trajetória de aumento crescente no período 2010-2014. Sua queda nos anos de 2015 e 2016 possivelmente se deveu aos cortes de despesa no período mais agudo da crise fiscal fluminense. Isso evidencia o quanto é importante evitar que adversidades fiscais sacrifiquem a execução dos pagamentos da folha de pessoal, pois parte disso se reverte novamente em receita. A partir de 2017, com a assinatura do PRF, evitando novos arrestos judiciais e bloqueio de contas, a receita passou a apresentar uma certa estabilidade e até com leve tendência de queda diante das limitações impostas ao aumento de despesa de pessoal (gráfico 16).

Gráfico 16 - Receita real de IRRF – R$ milhões a preços de dez/2020

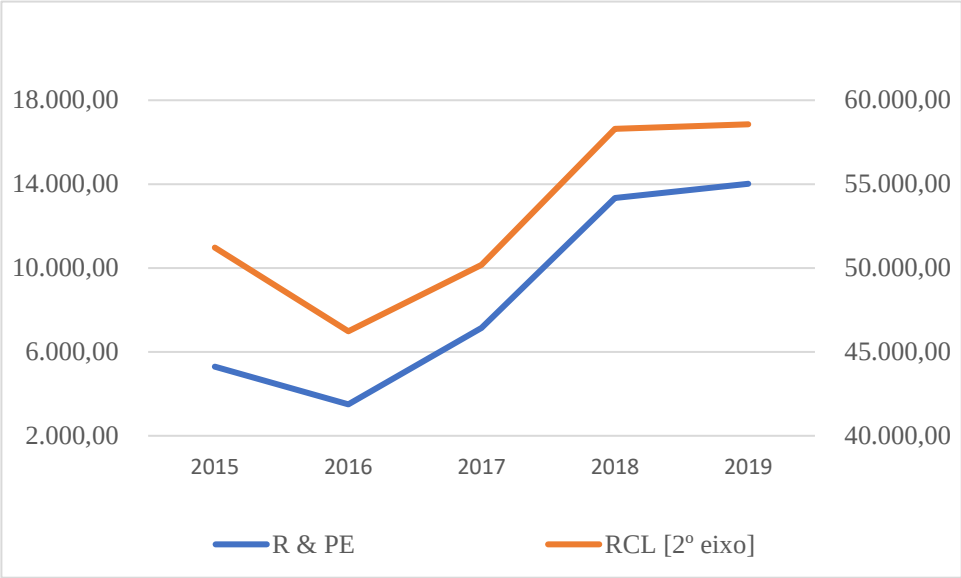


Fonte: Siafe-Rio

3.2.2. Royalties e Participações Especiais

O ERJ tem nas transferências de royalties e participações especiais a segunda maior receita na sua arrecadação, representando cerca de 20% da sua receita corrente líquida. A grande dependência destes recursos é o grau de oscilação desta receita, uma vez que dependem de variáveis exógenas como câmbio, *Brent* e produção de óleo e gás. Como o petróleo é uma *commodity*, e assim sendo, tem seu preço definido no mercado internacional, as economias produtoras não possuem capacidade de decisão sobre os preços deste produto. Por conseguinte, diferentemente do que ocorre com outros estados, quando há uma variação mais forte no preço internacional do petróleo, as receitas de Royalties e Participações Especiais afetam diretamente o comportamento da RCL. O gráfico 17 deixa evidente essa influência diante da semelhança entre as trajetórias respectivas entre 2015 e 2019.

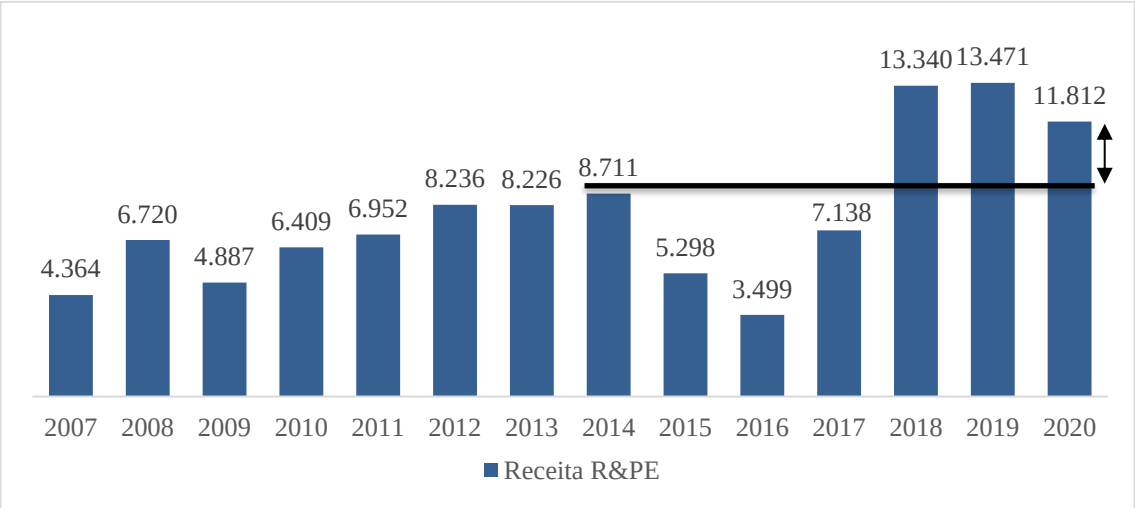
Gráfico 17 - Receitas de R & PE e RCL no ERJ - R$ milhões



Fonte: RREO e SIAFE-Rio

Isso expõe as finanças do ERJ a um elevado grau de vulnerabilidade a conjunturas adversas. Como mostra o gráfico 18, a performance dessa receita do ERJ foi fortemente afetada nos anos de 2015 e 2016, revertendo uma tendência de crescimento continuado. Conforme exibido na tabela 13, isso se deveu a queda no preço do barril tipo Brent no período, que alcançou US$52 (-47%) e US$44 (-15%), respectivamente, apesar do crescimento da produção. A partir de 2017, com a melhora gradual do preço internacional do petróleo, em conjunto com o aumento da produção de petróleo e a valorização do dólar mais significativa, a receita de R&PE voltou a crescer. Já em 2018, ultrapassou de forma significativa o patamar superior da série histórica dado pelo ano de 2014 (respectivamente, 13.340 e 8.711).

Gráfico 18 - Receita real de royalties e participações especiais – R$ milhões



Fonte: Siafe-Rio

Tabela 13 - Série histórica Brent, câmbio e produção 2007 a 2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Brent Médio (US$)	112	109	99	52	44	54	71	64	42
Câmbio Médio (R$/US$)	1,95	2,16	2,35	3,33	3,49	3,19	3,65	3,94	5,15
Produção (em milhões M³)	89	85	90	95	98	103	105	122	136

Fonte: EIA, BCB e ANP.

Cabe alertar que um grande problema em consequência da volatilidade associada às receitas de R&PE é que, além das vinculações previstas, estas receitas financiam parte da previdência estadual. Logo, qualquer redução nessas receitas impacta diretamente a capacidade de pagamento do Tesouro Estadual. Neste sentido, torna-se importante buscar ampliar de forma sistemática a fiscalização dos abatimentos feitos pelas concessionárias e reduzir a dependência destas transferências para expansão mais expressiva das receitas se torna importante. Acordo de cooperação recém assinado pela SEFAZ-RJ e ANP é um avanço no sentido do primeiro desafio. Quanto ao segundo desafio, envolve não abrir mão de perseguir cada vez mais um ajuste fiscal com desenvolvimento econômico.

3.3. Análise comparada ERJ e demais Estados da Federação

3.3.1. O comportamento da Receita Corrente Líquida (RCL) estadual

A tabela abaixo (tabela 14) mostra o desempenho por estado da RCL per capita para os anos de 2007, 2017 e 2020. Observa-se uma perda de posição relativa crescente, sendo mais acentuada de 2007 para 2017, quando passa de 9º para 16º lugar. Explicitando mais uma vez e ainda antes da entrada ao primeiro RRF, evidência de uma raiz específica da adversidade fiscal fluminense. E mais, de 2017 para 2020, as perdas de posição continuaram aumentando, chegando a 18º lugar. Chama atenção que essa performance entre 2007 e 2020 é diferente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que se mantiveram em torno da mesma posição, sendo que este último até melhorou um pouco seu ranking.

Cabe ainda destacar que, ao longo desse período, o ERJ continuou sendo o 3º maior PIB per capita brasileiro, ou seja, o fato de ser uma das principais economias estaduais não se reverteu em ser, proporcionalmente, um dos principais estados com capacidade de arrecadação própria em termos per capita. No mais, o enfraquecimento da participação relativa da RCL per capita não foi revertido mesmo com a elevação mais recente das receitas de Royalties e Participações Especiais.

Tabela 14 - Evolução da RCL per capita por estado

	2007		2017		2020	
UF	**RCL per capita**	**Posição**	**RCL per capita**	**Posição**	**RCL per capita**	**Posição**
AC	2.950,14	4º	5.390,33	4º	6.375,70	4º
AL	1.022,43	20º	2.176,84	23º	3.001,45	21º
AM	1.654,88	12º	2.965,95	17º	3.911,84	9º
AP	3.264,25	3º	5.476,92	3º	7.311,10	2º
BA	893,75	24º	1.952,03	26º	2.536,91	25º
CE	801,45	26º	1.971,02	25º	2.397,74	26º
DF	3.307,01	2º	6.816,98	1º	8.202,19	1º
ES	1.899,94	6º	3.035,95	13º	3.848,59	10º
GO	1.349,12	15º	3.102,90	11º	3.700,46	13º
MA	800,82	27º	1.790,89	27º	2.293,15	27º
MG	1.235,04	18º	2.612,44	18º	3.315,02	19º
MS	1.734,90	10º	3.592,60	8º	5.008,49	7º
MT	1.710,37	11º	4.003,47	6º	5.808,48	5º
PA	887,87	25º	2.153,45	24º	2.784,18	24º
PB	1.007,49	21º	2.268,14	22º	2.794,52	23º
PE	978,13	23º	2.270,83	21º	2.832,49	22º
PI	1.007,18	22º	2.486,82	20º	3.586,72	15º
PR	1.212,43	19º	3.234,31	10º	3.494,98	17º
RJ	**1.741,18**	**9º**	**3.002,22**	**16º**	**3.426,09**	**18º**
RN	1.306,10	17º	2.598,15	19º	3.063,63	20º
RO	1.779,12	7º	3.599,78	7º	4.856,10	8º
RR	3.321,91	1º	6.121,92	2º	6.868,30	3º
RS	1.322,07	16º	3.095,14	12º	3.683,24	14º
SC	1.448,63	14º	3.018,39	14º	3.703,74	12º
SE	1.599,90	13º	3.009,05	15º	3.762,52	11º
SP	1.771,83	8º	3.360,97	9º	3.569,50	16º
TO	2.236,56	5º	4.643,38	5º	5.638,94	6º

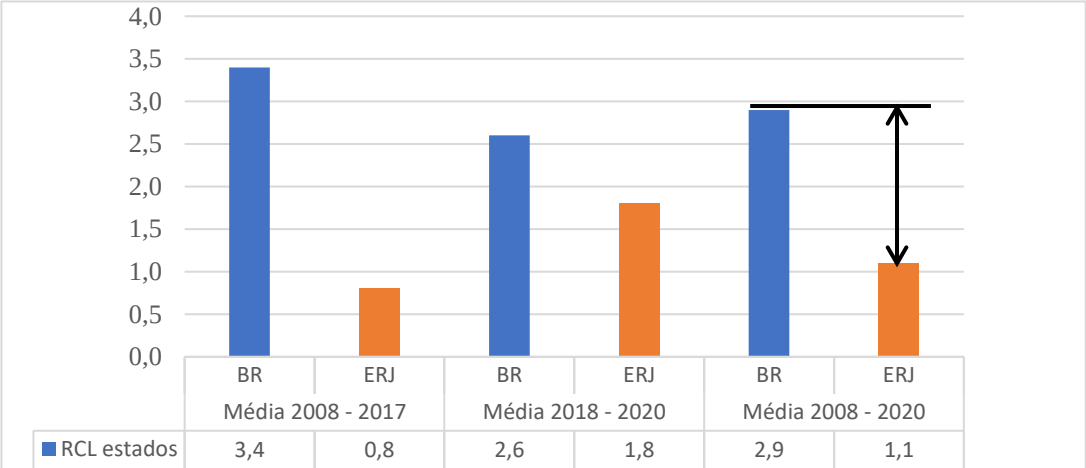
Fonte: Estimativas de População / IBGE e SICONFI/STN

Considerando-se a variação anual média real – deflacionada pelo IPCA - da RCL, observa-se que, no caso fluminense, o desempenho das receitas disponíveis está bem abaixo do verificado na média nacional, excluído o ERJ, nos dois períodos considerados. Entre 2008 e 2017, o desempenho nacional anual médio (+ 3,4%) foi muito superior ao verificado no ERJ (+ 0,8%). A partir de 2018, houve um aumento no desempenho médio no ERJ (+ 1,8%), mas ainda abaixo do verificado no restante do país (+ 2,6%). Diante disso, no período agregado entre 2008 e 2020, a distância entre o desempenho anual médio nacional (+ 2,9%) aumenta para 1,8 p.p. em relação ao verificado no estado (+ 1,1%), uma diferença muito relevante em termos de receitas disponíveis, afetando significativamente as finanças do ERJ ao longo do tempo.

Importante registrar que apenas quatro estados, além do ERJ, cresceram abaixo da média registrada em termos nacionais – São Paulo, Rio Grande do Norte, Espírito Santo e Sergipe. Como a média nacional foi calculada considerando-se o somatório das receitas de cada estado, excluindo o

ERJ, o peso das Receitas de São Paulo influenciou no resultado. Isto é, se fossem consideradas as médias de crescimento de cada estado, o resultado médio seria ainda maior (+ 3,7%) no período entre 2008 e 2020, o que evidencia o baixo potencial de crescimento da RCL no ERJ (gráfico 19).

Gráfico 19 - Var. % real anual da RCL – Brasil[1] e ERJ



[1]Somatório dos estados, excluindo o ERJ.

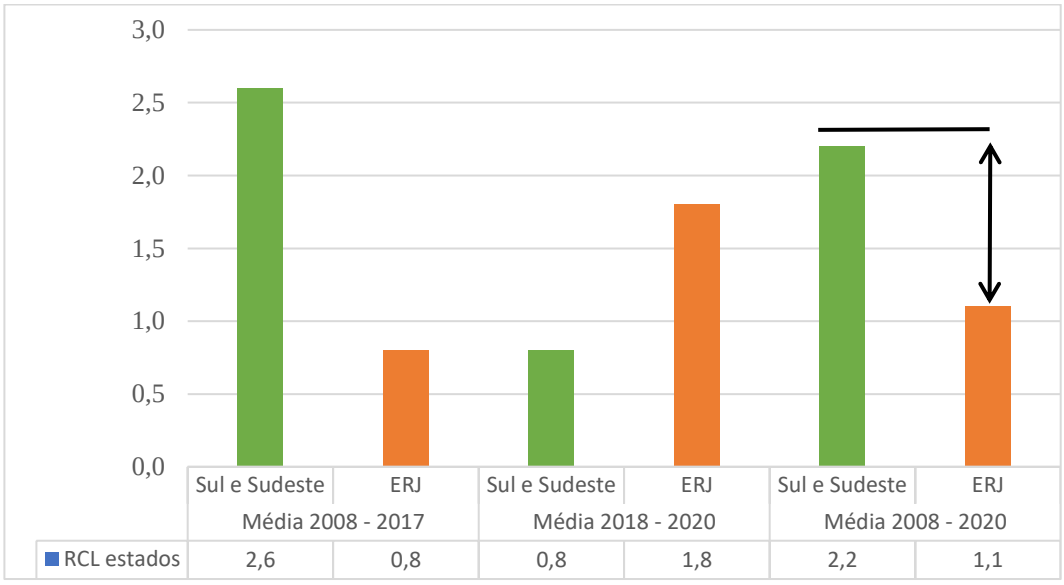
Fonte: SICONFI/STN e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Analisando apenas as Regiões Sul e Sudeste, que concentram os estados mais desenvolvidos do país, a situação relativa do ERJ, em termos de RCL, muda pouco: antes da crise, o retrospecto médio anual da RCL do ERJ (+ 0,8%) foi bastante inferior ao verificado no somatório dos estados das regiões citadas (+ 2,6%). Já o desempenho após 2018, mesmo um pouco superior aos outros estados analisados, não foi suficiente para reduzir muito a diferença de crescimento no período anterior. Assim, entre 2008 e 2020, com variações médias anuais de + 2,2% e + 1,1%, os estados da Região Sul e Sudeste e o ERJ, respectivamente, mostraram uma forte diferença nas receitas líquidas realizadas. Isso significa 100% de diferença de crescimento anual médio em favor dos outros estados.

Importante observar que, considerando-se a média de crescimento dos outros estados – e não a variação do somatório de receitas, as Regiões Sul e Sudeste registraram entre 2008 e 2020 uma variação média de + 2,7%, aumentando ainda mais a diferença entre os desempenhos das receitas, o que mostra uma realidade distinta do ERJ em termos de receitas disponíveis em relação aos demais estados, mesmo os mais desenvolvidos (gráfico 20).

Gráfico 20 - Var. % real anual da RCL – Regiões Sul/Sudeste[1] e ERJ



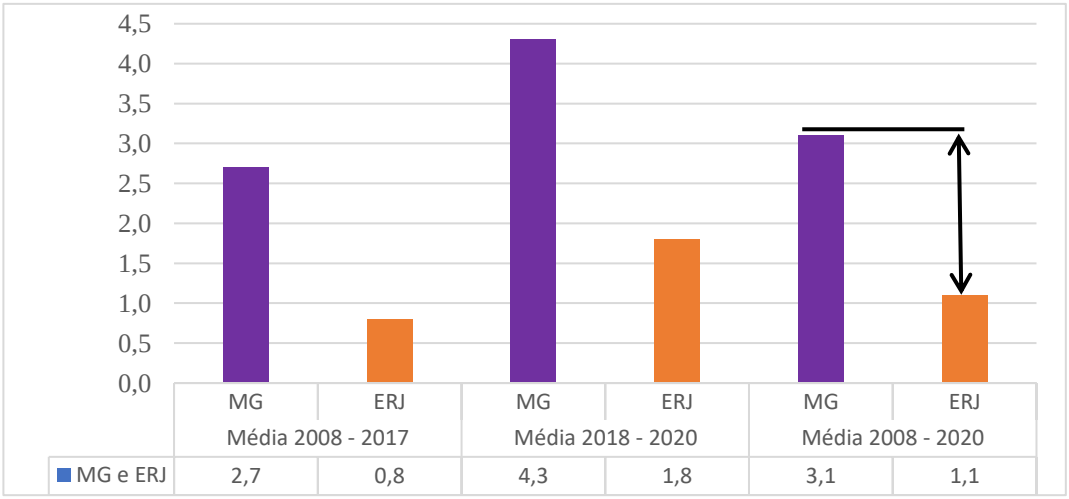
[1]Somatório dos estados, excluindo o ERJ.

Fonte: SICONFI/STN e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Os próximos dois gráficos (gráficos 21 e 22) mostram a evolução comparativa da RCL do ERJ com Minas Gerais e Rio Grande do Sul – e assim como ocorreu na comparação com a média nacional, o retrospecto das receitas líquidas do ERJ foi bastante inferior em todos os períodos analisados, o que corrobora, mais uma vez, a especificidade da situação econômico-financeira fluminense diante das dificuldades enfrentadas no que tange à capacidade de gerar mais recursos para o pagamento de suas obrigações.

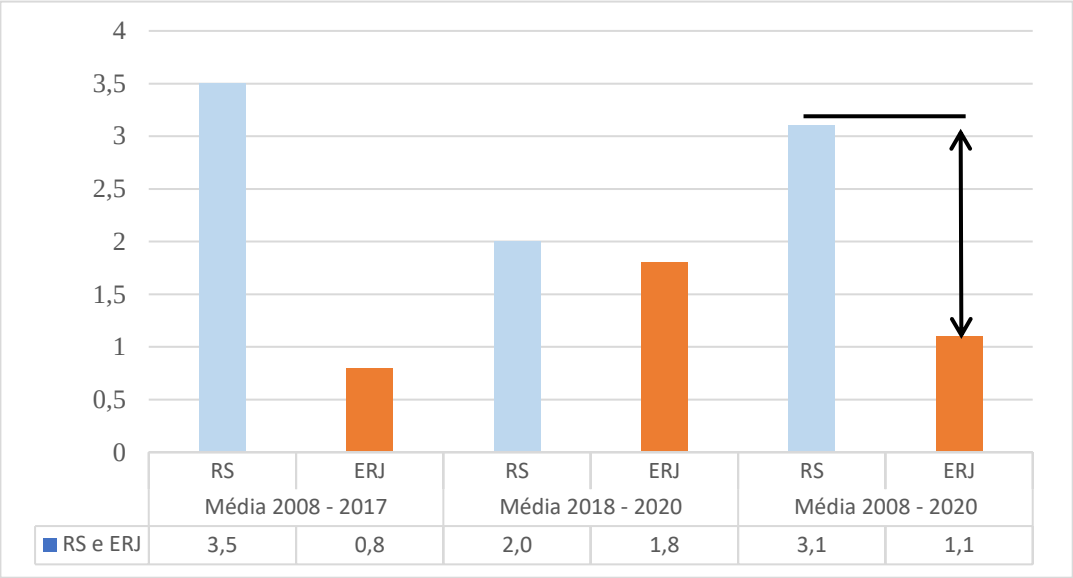
Gráfico 21 - Var. % real anual da RCL - MG e ERJ



Fonte: SICONFI/STN e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Gráfico 22 - Var. % real anual da RCL - RS e ERJ



Fonte: SICONFI/STN e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Segundo a tabela 15 sugere, boa parte da razão dessas diferenças se devem as diferenças estruturais na capacidade de arrecadação tributária. Minas Gerais e Rio Grande do Sul possuem maior peso de receitas tributárias em suas Receitas Correntes. Por conseguinte, é fundamental, no caso fluminense, buscar uma política de desenvolvimento econômico para que se persiga um comportamento mais robusto das receitas próprias, como será visto na próxima seção.

Tabela 15 - Relação das receitas tributárias e de transferências sobre as receitas correntes – 2019

UF	Receitas Tributárias/ Receitas Correntes	Transferências/ Receitas Correntes
São Paulo	84,40%	5,70%
Santa Catarina	77,80%	14,70%
Rio Grande do Sul	74,70%	15,60%
Minas Gerais	73,20%	17,10%
Paraná	69,40%	18,20%
Goiás	68,00%	17,60%
Rio de Janeiro	**65,80%**	**9,70%**
Mato Grosso do Sul	64,80%	25,60%
Distrito Federal	62,40%	23,50%
Espírito Santo	62,40%	30,20%
Bahia	59,70%	30,50%
Pernambuco	59,70%	31,60%
Mato Grosso	58,70%	20,90%
Ceará	57,40%	35,00%
Amazonas	55,80%	28,90%
Pará	53,40%	35,20%
Rio Grande Do Norte	52,10%	40,90%
Paraíba	50,90%	43,70%
Maranhão	47,70%	47,90%
Rondônia	47,60%	40,30%
Alagoas	47,00%	46,50%
Piauí	45,00%	47,20%
Sergipe	41,20%	50,10%
Tocantins	38,70%	51,60%
Roraima	27,90%	60,80%
Acre	27,10%	66,30%
Amapá	20,00%	63,80%

Fonte: SICONFI/STN.

3.4. A evolução comparativa da receita tributária estadual

A evolução das receitas tributárias comparadas dos estados revela comportamentos bem distintos, assim como ocorre com a RCL. A tabela 16 mostra as disparidades em termos de receita tributária per capita entre UFs das Regiões Sul e Sudeste entre 2007 e 2020. Nota-se que o ERJ foi ultrapassado por Minas Gerais e Paraná, encontrando-se na última colocação desde 2017.

Tabela 16 - Receita tributária per capita dos estados das Regiões Sul e Sudeste, 2007-2020

	2007		2017		2020	
UF	**Receita Tributária per capita**	**Posição**	**Receita Tributária per capita**	**Posição**	**Receita Tributária per capita**	**Posição**
Rio de Janeiro	1.221,95	5º	2.511,45	7º	2.731,91	7º
São Paulo	1.843,04	2º	3.488,91	1º	3.818,00	1º
Minas Gerais	1.137,61	6º	2.596,91	6º	2.917,16	6º
Espírito Santo	1.880,96	1º	2.649,11	5º	3.379,18	5º
Paraná	1.136,30	7º	3.184,76	2º	3.390,85	4º
Santa Catarina	1.309,37	3º	3.125,11	3º	3.737,10	2º
Rio Grande do Sul	1.260,99	4º	3.119,99	4º	3.547,16	3º

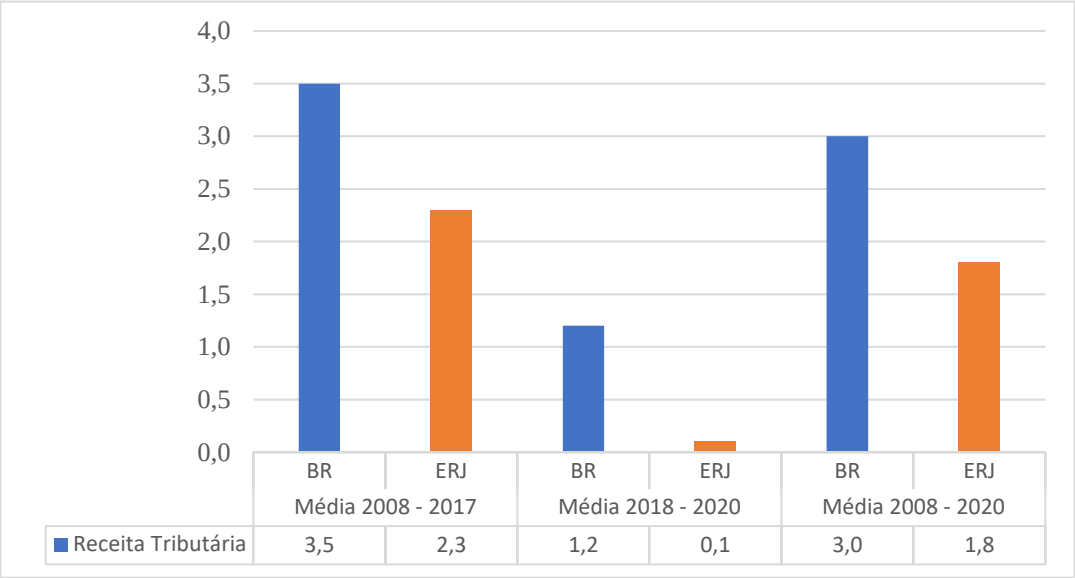
[1]Não incluído o IRRF.

Fonte: Estimativas de População / IBGE e CONFAZ

Do ponto de vista de dinamismo, o gráfico 23 mostra a evolução das receitas tributárias (excluído o IRRF) no ERJ em relação à média nacional, corroborando a importância da arrecadação tributária para o comportamento mais fraco da RCL no ERJ como visto anteriormente. A variação das receitas tributárias no ERJ foi inferior ao resultado nacional nos dois períodos analisados, fechando a série histórica entre 2008 e 2020 com alta anual média de 1,8%, contra + 3,0% no restante do país –, um resultado 40% inferior.

Importante ressaltar que apenas quatro estados cresceram abaixo da média nacional – São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal e Minas Gerais. Como a média nacional foi calculada considerando-se o somatório das receitas de cada estado, excluindo o ERJ, o peso das Receitas de São Paulo influenciou no resultado. Isto é, se fossem consideradas as médias de crescimento de cada estado, o resultado médio seria ainda maior (+ 4,3%) no período entre 2008 e 2020, o que mostra o baixo potencial de crescimento das receitas tributárias no ERJ em relação a outros estados.

Gráfico 23 - Variação % real anual da receita tributária - Brasil[1] e ERJ



[1]Somatório dos estados, excluindo o ERJ.

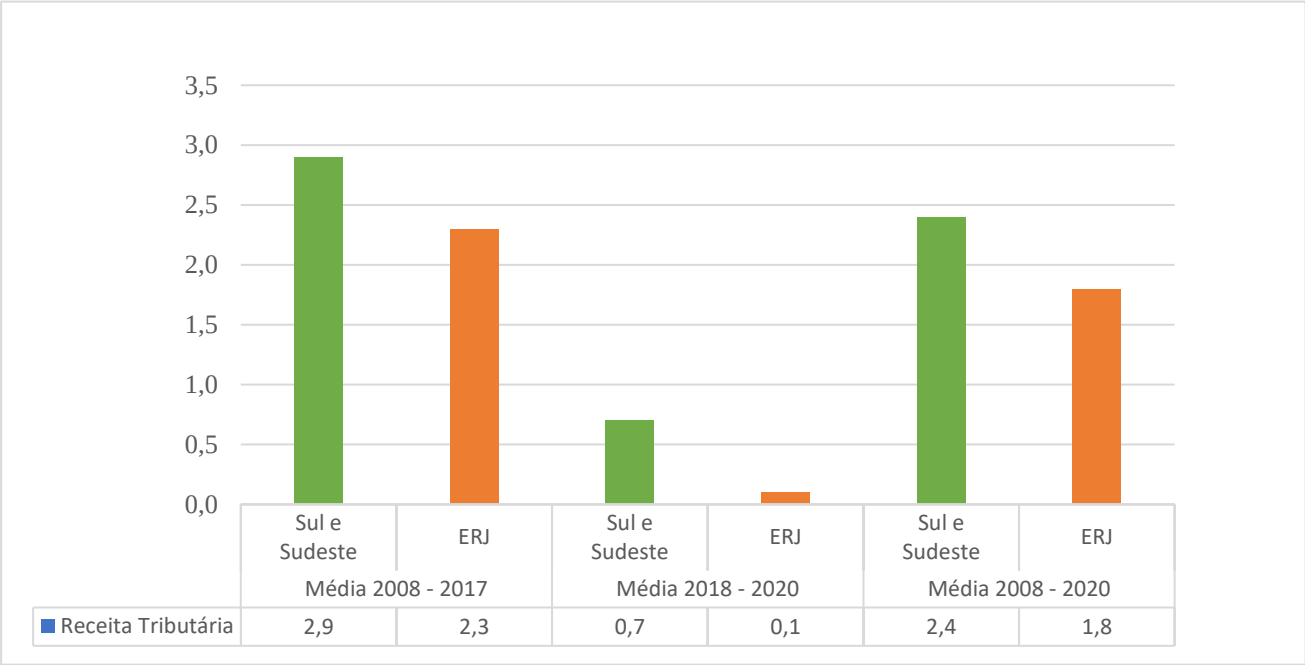
Fonte: CONFAZ e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Já na comparação com as Regiões Sul e Sudeste, os resultados pouco se alteram. Segundo o gráfico 24, a variação é inferior em todos os períodos analisados, e uma variação média entre 2008 e 2020 no ERJ (+ 1,8%) de 25% abaixo da verificada nos outros estados das Regiões Sul e Sudeste. Se considerada a média de cada estado, e não o somatório das receitas dos estados considerados, as Regiões Sul e Sudeste (+ 2,8%) registraram no período entre 2008 e 2020 uma variação média da arrecadação anual 36% superior ao registrado no estado, o que é muito significativo quando se trata de estados desenvolvidos.

Os gráficos 25 e 26 mostram a evolução comparativa da RCL do ERJ com Minas Gerais e Rio Grande do Sul e, novamente, o retrospecto das receitas líquidas do ERJ foi bastante inferior em todos os períodos analisados. Entre 2008 e 2020, as variações anuais médias da arrecadação tributária do ERJ, MG e RS foram de, respectivamente, 1,8%, 2,8% e 3,2%. Isso reforça uma vez mais que se tratam de casos com raízes de adversidades fiscais bem distintas.

Gráfico 24 - Variação % real anual da receita tributária - regiões Sul/Sudeste[1] e ERJ

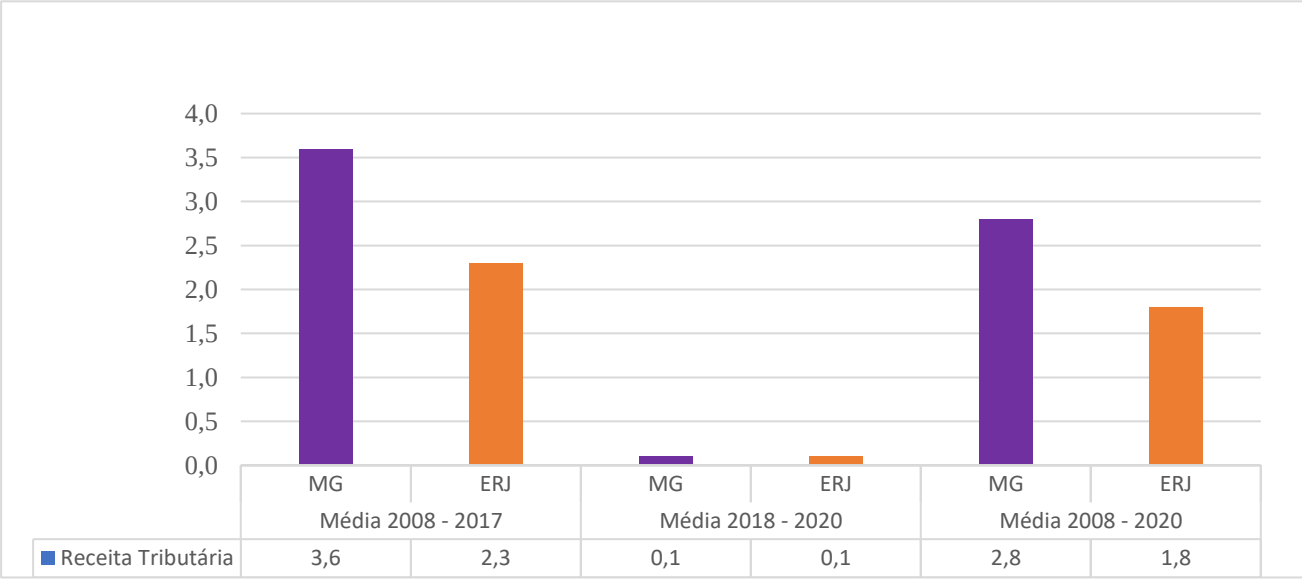


[1]Somatório dos estados, excluindo o ERJ.

Fonte: CONFAZ e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

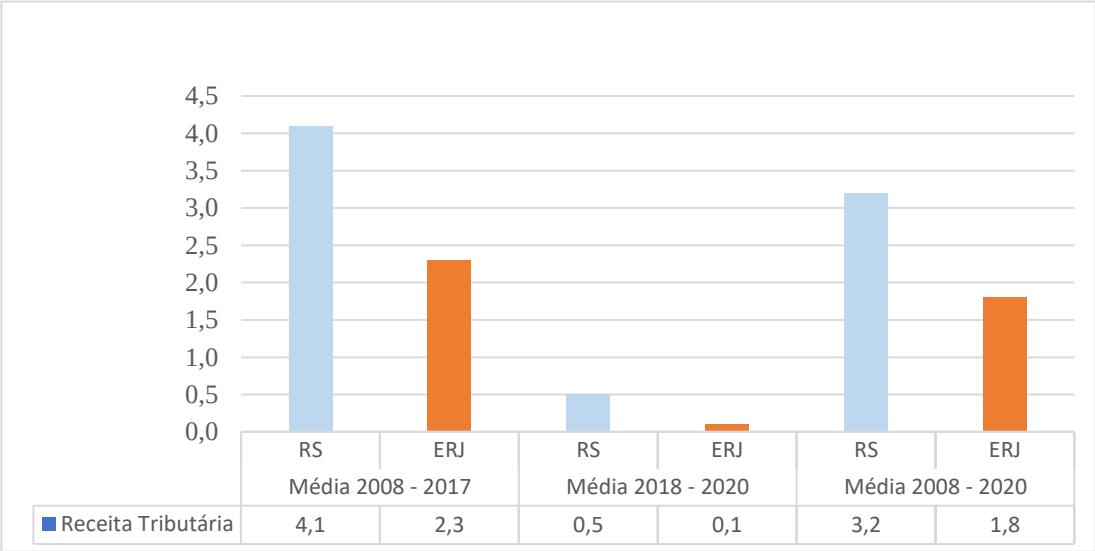
Gráfico 25 - Variação % real anual da receita tributária - MG e ERJ



Fonte: CONFAZ e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Gráfico 26 - Variação % real anual da receita tributária - RS e ERJ



Fonte: CONFAZ e IBGE.

Deflator: IPCA dez/2020.

Corroborando os grandes desafios a serem enfrentados pelo lado das receitas no ERJ, a tabela 17 apresenta o ranking de carga tributária sobre o PIB estadual entre 2007 e 2018. Nota-se que o ERJ permanece como penúltimo colocado, atrás apenas do Distrito Federal – que possui outras fontes de receitas próprias, como os tributos de competência municipal. Cabe destacar que a situação novamente é bem diferente de outros casos estaduais notórios por desafios de ajuste fiscal, como Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Tabela 17 - Carga tributária[1]/PIB entre 2007 e 2018

UF	2007	2018
Rondônia	11,70%	11,50%
Mato Grosso	11,40%	11,40%
Amazonas	9,20%	10,30%
Bahia	8,50%	10,30%
Mato Grosso do Sul	12,30%	10,20%
Piauí	9,10%	10,10%
Acre	9,00%	9,70%
Paraíba	7,80%	9,50%
Minas Gerais	9,10%	9,40%
Pernambuco	9,40%	9,40%
Goiás	7,80%	9,30%
Rio Grande Do Norte	8,00%	9,10%
Sergipe	7,10%	9,10%
Tocantins	8,40%	9,00%
Espírito Santo	10,40%	8,50%
Paraná	7,10%	8,50%
Rio Grande do Sul	7,90%	8,50%
Ceará	8,10%	8,40%
Pará	8,00%	8,40%
Alagoas	7,70%	8,30%
Santa Catarina	7,40%	8,20%
Maranhão	7,00%	7,90%
Amapá	6,60%	7,80%
Roraima	7,60%	7,60%
São Paulo	7,80%	7,60%
Rio de Janeiro	**5,80%**	**6,10%**
Distrito Federal	4,20%	3,80%
Brasil[2]	**8,10%**	**8,30%**

[1] Considera o ICMS, FECP, ITD e IPVA. Não considera o IRRF.

[2] Somatório dos estados, excluindo o ERJ.

Fonte: CONFAZ e BACEN

Portanto, é preciso ficar claro sobre a importância de tratar a especificidade da problemática ao se analisar o Estado de Rio de Janeiro. A raiz do problema fiscal não é semelhante entre Unidades da Federação, mesmo entre aquelas que vêm sendo reconhecidas como também possuindo um quadro fiscal mais desafiador. Por esse motivo, buscou-se fazer um quadro comparativo, quando possível, destacando as diferenças com Minas Gerais e Rio Grande do Sul, economias de porte semelhante à do Rio de Janeiro e possíveis candidatas a adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal.

Assim, espera-se ter ressaltado a importância de um tratamento cuidadoso das diferenças entre as situações econômico-financeiras estaduais na condução do ajuste fiscal, em especial, diante da necessidade de maior enfrentamento da fragilidade arrecadatória no caso fluminense.

Cabe ponderar que, em que pesem os diferentes níveis de atividade e suas variações ao longo dos anos nos diversos estados, outros fatores também contribuem para a pior performance de receita do ERJ no comparativo. Além das volatilidades conjunturais nas receitas não tributárias, e de fatores estruturais impactando as receitas tributárias como a tendência de “estrutura produtiva oca” discutida no segundo capítulo desse diagnóstico, outros fatores típicos do ordenamento tributário se somam. Por exemplo, o grande peso das atividades do setor de Óleo e Gás no Estado, cuja tributação em ICMS é taxada no destino, ou seja, no estado consumidor. Além disso, o ERJ é consumidor líquido interestadual, o que o desfavorece na arrecadação de ICMS na grande maioria dos bens e serviços (taxados na origem).

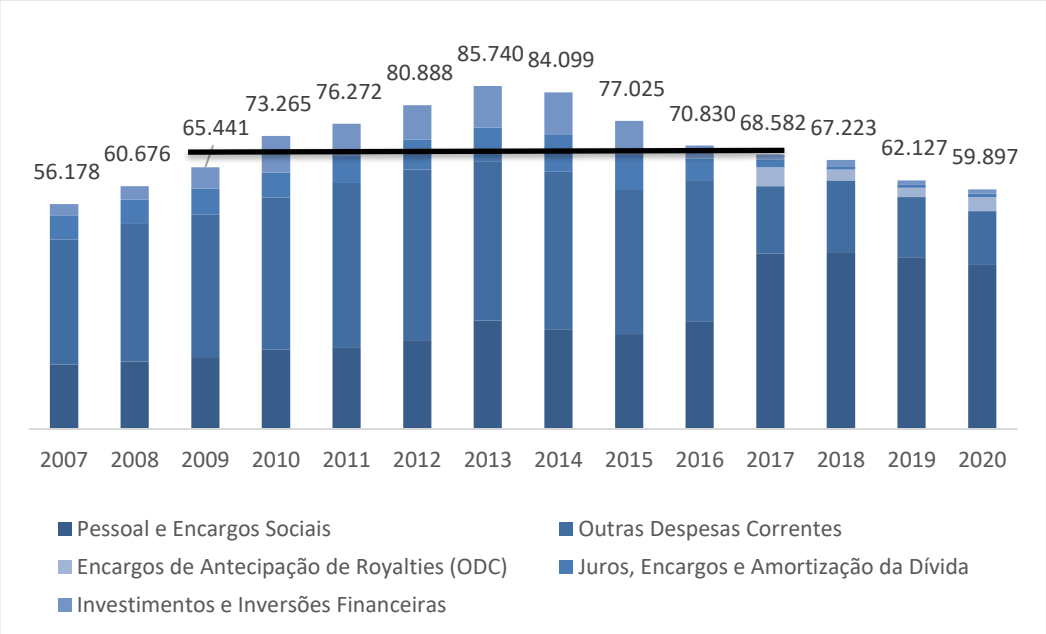
4. DESPESAS PÚBLICAS

4.1 Análise da despesa empenhada

A estrutura de despesa envolve Despesa de Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes (não incluindo aqui as transferências a municípios), Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. Como mostra o gráfico 27 em valores constantes (a preços de 2020), as despesas apresentaram a seguinte evolução no período de 2007 a 2020. Cabe enfatizar que o ERJ iniciou um processo de ajuste fiscal pelo lado da despesa já no período anterior ao ingresso no regime. Esse esforço foi considerável e acelerado, levando a uma queda de 17,4% em suas despesas em um curto espaço de tempo, especificamente, entre os anos de 2013 e 2016. Com isso, se regrediu para a nível inferior ao início daquela década e mesmo assim não foi suficiente para atingir o ajuste fiscal necessário dado o desempenho desfavorável das receitas.

Com a entrada no Regime de Recuperação Fiscal, ainda se manteve uma tendência de queda gradual nos anos de sua implementação, retornando no exercício de 2020 para níveis compatíveis com o ano de 2008. Ou seja, no último ano, o nível da despesa correspondeu a patamar de mais de 10 anos atrás, e mais uma vez, não foi suficiente para se atingir o ajuste fiscal necessário.

Gráfico 27 - Evolução da Despesa Empenhada do ERJ de 2007 a 2020 (valores reais)



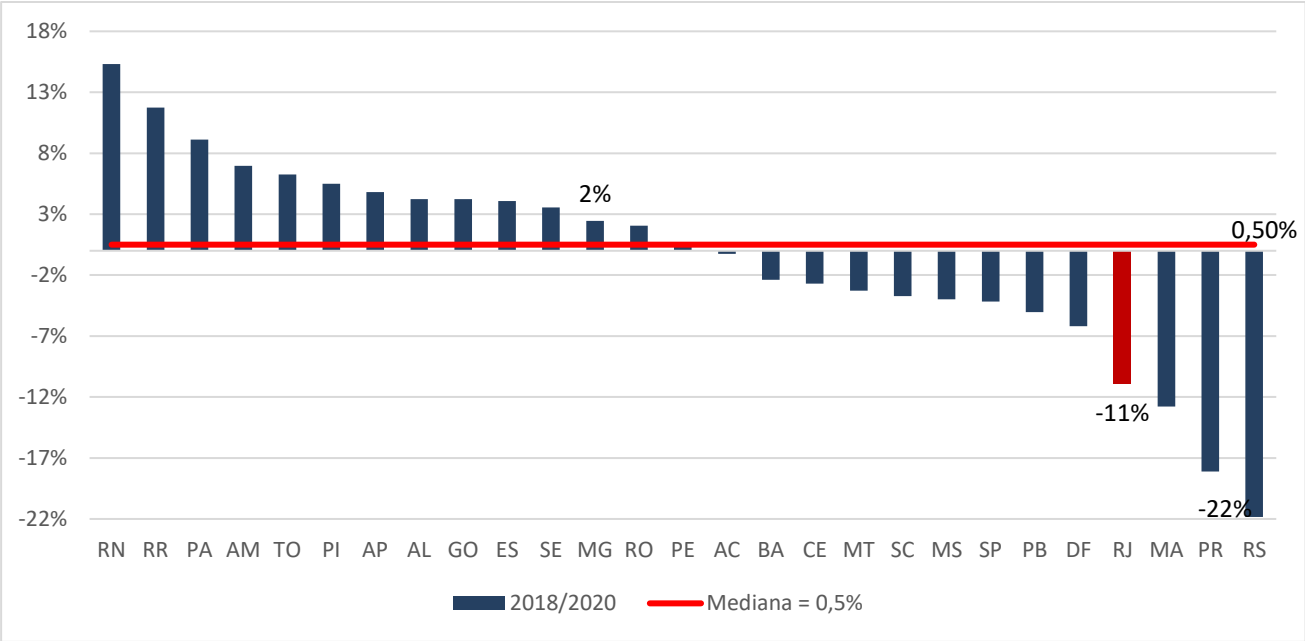
Dados em R$ milhões

Fonte: SIG e SIAFE

Deflator: IPCA 2020

A seguir, será apresentado comparativo do crescimento real das despesas entre os demais estados da federação para o período de 2018 a 2020. Como demonstrado no gráfico 28, o ERJ aparece como o quarto estado que mais reduziu seus gastos no período, com uma queda de 11% frente ao crescimento real mediano de 0,5% entre as UFs.

Gráfico 28 - Comparativo da evolução das despesas estaduais no período de 2018 a 2020



Fonte: SICONFI

Deflator: IPCA médio de 2020

Valores empenhados

Para compreender melhor a especificidade do caso fluminense, a tabela 18 apresenta um comparativo da despesa empenhada, em relação à RCL do ERJ no período em tela. Destaca-se a expressiva redução da despesa em relação à RCL nos anos de 2018 a 2020, período de execução do Plano de Recuperação Fiscal do ERJ (PRF). Diante disso, já se retornou a níveis comparados àqueles antes do início da década anterior. Percebe-se ainda em 2017 uma redução na amortização da dívida e em juros e encargos da dívida decorrente da adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017, que permitiu ao ERJ a suspensão do pagamento da dívida com a União.

Todavia, é preocupante que os valores de investimento realizados no período compreendido entre os exercícios de 2010 a 2015 tenham apresentado significativa participação nas despesas do Estado – em média 14,1% - enquanto, mais recentemente, está em nível ínfimo e sem precedentes na série histórica (em 2020, apenas 1,6%). A análise desse último aspecto será detalhada em tópico específico.

Tabela 18 - Despesa Empenhada em relação à RCL por tipos, 2007-2013

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pessoal e Encargos Sociais	29,5%	27,6%	33,7%	33,0%	31,9%	35,5%	39,6%
Juros e Encargos da Dívida	8,0%	7,1%	7,9%	6,8%	6,3%	6,5%	6,2%
Outras Despesas Correntes	57,1%	56,2%	66,9%	63,3%	64,0%	68,0%	58,0%
Encarg. Antecip. Royalties (ODC)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Investimentos	4,8%	5,1%	9,4%	**15,0%**	**12,0%**	**13,1%**	**14,7%**
Inversões Financeiras	0,2%	0,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%
Amortização da Dívida	3,1%	2,7%	4,2%	3,6%	4,2%	5,5%	6,0%
Total	**102,8%**	**99,2%**	**122,6%**	**121,9%**	**118,9%**	**129,0%**	**125,0%**
Descrição	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Pessoal e Encargos Sociais	39,6%	37,4%	**49,8%**	**77,1%**	69,6%	70,1%	68,9%
Juros e Encargos da Dívida	7,0%	7,5%	5,9%	1,8%	0,2%	0,2%	0,6%
Outras Despesas Correntes	62,4%	56,8%	**65,7%**	**29,8%**	28,3%	24,6%	22,7%
Encarg. Antecip. Royalties (ODC)	0,0%	0,0%	0,0%	8,2%	4,3%	3,8%	5,9%
Investimentos	**16,6%**	**13,0%**	**5,8%**	**2,0%**	**2,7%**	**1,8%**	**1,6%**
Inversões Financeiras	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Amortização da Dívida	7,5%	6,7%	**4,3%**	**1,8%**	0,8%	1,0%	0,8%
Total	**133,3%**	**121,5%**	**131,6%**	**120,8%**	**105,8%**	**101,5%**	**100,7%**

Fonte: SIG e Siafe

Cabe ainda destacar que, por razão de mudança contábil, em 2017, verifica-se um crescimento significativo na despesa de Pessoal e Encargos Sociais e, por outro lado, redução das Outras Despesas Correntes. Houve alteração de critério para adequação ao MCASP – Exercício de 2017 – 7ª edição, item 4.2.4.3, que classifica as despesas da previdência de "aposentadoria, reformas e pensões" no grupo de "Despesa de Pessoal e Encargos", sendo que até 2016 ela era classificada em "Outras Despesas Correntes".

Também houve outra mudança contábil em "Outras Despesas Correntes", esta realizada em atendimento da Determinação nº 4 do Processo TCE n.º 102.203-6/16, que ordenou a classificação da Cessão de Diretos dos Royalties como despesa no exercício corrente, sendo que até 2016 era classificada como dedução de receita. Além disso, os dados publicados incluíam, até 2014, a parcela de repartição constitucional de receitas com os municípios como "Outras Despesas Correntes". Para manter a comparabilidade com os dados de 2007 a 2014 com as informações de 2015 em diante, em que tal parcela passou a ser contabilizada como dedução de receita, os valores referentes a distribuição constitucional ou legal de receita para os municípios foi subtraída. Além disso, os dados utilizados excluem a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO.

É mister destacar que o implemento de novas medidas de redução e melhoria dos gastos públicos do Estado é um grande desafio, uma vez que muitas das despesas incorridas são obrigatórias, como será visto em tópico a seguir, ou vinculadas a percentuais de receitas estaduais auferidas. O cumprimento destes percentuais também é desafiador para a gestão fiscal, principalmente em períodos de crise, quando diversas outras despesas, sem fonte de recursos vinculados, também

possuem sua relevância.

4.2 Rigidez orçamentária no ERJ – vinculações e obrigatoriedades

Não se pode desconsiderar que o ERJ possui uma rigidez orçamentária não desprezível, embora isso seja uma realidade em boa parte dos estados brasileiros. Logo, ao contrário da tendência de "estrutura produtiva oca" (discutida no capítulo 2) e seu reflexo sobre a fragilidade na capacidade arrecadatória, essa rigidez não significa uma especificidade local. Por conseguinte, ela não tem poder explicativo decisivo sobre as causas e a intensidade da adversidade fiscal no caso fluminense e, portanto, não servindo como orientador das prioridades para enfrentar a gravidade da situação econômico-financeira. Ao contrário, deixa mais evidente a necessidade de superar os limites estruturais na geração de receita.

De toda forma, a rigidez orçamentária merece ser observada com cuidado diante de uma certa restrição da liberdade discricionária de alocação de recursos e, por conseguinte, opções de medidas voltadas para o ajuste fiscal. A existência de recursos de uso discricionário, passíveis de realocação, é condição importante para o controle, pelo orçamento, de gastos setoriais e dos resultados fiscais, por conta de encargos e compromissos previamente fixados.

A rigidez orçamentária pode ser definida como um processo orçamentário com pouco espaço para decisão, por conta do automatismo na determinação das dotações. Ela possui duas causas principais: a obrigatoriedade de realização de determinadas despesas e a vinculação de receitas a destino exclusivo. Note-se que essas causas podem se sobrepor, havendo despesas obrigatórias realizadas utilizando receitas vinculadas àquele destino.

As principais categorias de despesas obrigatórias são: Pessoal; Encargos de Dívida; Encargos como impostos e cumprimento de sentenças judiciais; Despesas dos demais poderes (protegidas pela tripartição dos poderes); e Serviços de utilidade pública (essenciais para a continuidade da administração pública).

Já as vinculações são divididas entre as vinculações de impostos e as demais. As vinculações de impostos são unicamente as exceções, da Constituição Federal, ao Princípio da Não-Vinculação de Impostos: o Piso de Educação (incluindo Fundeb) de 25% de todos os impostos e transferências; o Piso de Saúde de 12% de todos os impostos e transferências; a vinculação para Administração tributária efetivada pelo Fundo Especial de Administração Fazendária (FAF), de 1,05% do ICMS e de 70% das multas sobre tributos; a vinculação para Ciência e Tecnologia efetivada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do ERJ (FAPERJ), de 2% da receita tributária; e o Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECP) com adicional de 2% ao ICMS, dos quais 5% são vinculados ao FEHIS (Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social).

Dentre as demais vinculações, há aquelas receitas vinculadas por sua própria natureza: as

Taxas e outras receitas próprias de autarquias, como as taxas cobradas pelo DETRAN, pelo Fundo dos Bombeiros, pelo Fundo da Polícia Militar e pelos outros Poderes; as Receitas dos órgãos previdenciários, em especial as contribuições patronais e dos servidores, vinculadas às despesas previdenciárias; as Transferências intergovernamentais, como o Salário-Educação, a CIDE, as transferências do SUS, as transferências do PAC, todas com vinculações a gastos setoriais; e os Recursos de operações de crédito, destinados por natureza a despesas de investimento, vedado seu uso a despesas correntes pela Regra de Ouro (CF art. 167, III).

Finalmente, o ERJ instituiu vinculações sobre receitas patrimoniais de Royalties sobre exploração petrolífera: todos os direitos com fato gerador a partir de 2006 foram incorporados ao Rio Previdência; 5% dos Royalties vinculados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM); e 5% dos Royalties do pré-sal vinculados a partir de 2018 ao Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED).

Para avaliar o impacto da interação entre estas vinculações e as obrigatoriedades de gastos previamente estabelecidos sobre a margem de manobra do processo orçamentário do ERJ, foi analisado o orçamento empenhado em 2020 na tabela 19. A partir da receita realizada (I) de R$ 67,1 bilhões, foram desfeitas as deduções e os recebimentos do Fundeb, bem como foram excluídas as receitas intraorçamentárias de modo a obter a Receita Efetiva do Estado (II) de R$ 66,4 bilhões, sobre a qual foram calculados os percentuais que seguem. Excluindo as vinculações integrais de receitas, de R$ 23,6 bilhões, obteve-se a Receita Tesouro (V), da qual foi necessário ainda excluir suas vinculações (VI), de R$ 14,3 bilhões, para obter a Receita Tesouro não-vinculada (VII), de R$ 28,5 bilhões. Desta, foram excluídos os principais gastos obrigatórios, a saber, os com Pessoal, com Dívidas, com Encargos Gerais do Estado (que abarcam impostos, sentenças judiciais), as Despesas dos Demais Poderes e outras despesas de caráter obrigatório; sempre descontando as interseções destes gastos com as vinculações já abatidas, observando que estes valores se referem apenas a parcela custeado com recursos do Tesouro, e não a totalidade dessas despesas.

Realizada todas essas deduções chega-se ao montante restantes de R$ 1,6 bilhões (IX) de alocação efetivamente livre, que corresponde a 2% da receita efetiva do Estado. Destes, R$ 501 milhões foram gastos com as despesas restantes (X), definidas como discricionárias, e o remanescente compôs o superávit orçamentário não-vinculado (XI). Este último, somado ao superávit das fontes integralmente vinculadas (III), compõe o superávit orçamentário total (XII), de R$ 2,6 bilhões.

Tabela 19 - Rigidez orçamentária do ERJ por fonte em 2020

Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas	Valores realizados	%
Receita pré-Cota Municípios	**79.280.755.291**	
Cota-parte Municípios	- 12.131.190.171	
Receita Realizada (I)	**67.149.565.120**	
(+) Deduções Fundeb	6.785.722.031	
(-) Transferências Fundeb	- 2.851.913.768	
Receita pré-Fundeb	**71.083.373.383**	
Receitas Intraorçamentárias	- 4.676.543.872	
Receita efetiva do Estado (II)	**66.406.829.512**	**100%**
Despesas com fontes integralmente vinculadas	- 22.118.573.156	33%
Superávit das fontes integralmente vinculadas (III)	- 1.468.279.028	2%
Total fontes integralmente vinculadas (IV)	**- 23.586.852.185**	36%
Receita Tesouro (V)=(II)-(IV)	**42.819.977.327**	**64%**
Vinculação Educação (incluindo Fundeb)	- 8.925.519.385	13%
Vinculação Saúde	- 4.641.772.051	7%
FECAM, FEHIS, FAPERJ, FAF	- 771.969.195	1,2%
Total Vinculações da Receita Tesouro (VI)	**- 14.339.260.630**	22%
Receita Tesouro não-vinculada (VII) = (V)-(VI)	**28.480.716.697**	**43%**
Pessoal deduzindo interseções	**- 18.548.301.001**	28%
Total de Pessoal e encargos	- 28.199.662.218	
(-) Interseção Demais Poderes	4.993.185.524	
(-) Interseção Vinculações da Receita Tesouro	4.658.175.694	
Dívidas	**- 757.902.596**	1%
Juros e encargos, Amortização	- 758.174.677	
(-) Interseção Saúde	272.082	
Encargos Gerais do Estado	**- 1.111.525.053**	2%
Despesas dos Demais Poderes	**- 6.024.033.508**	9%
Outras despesas de caráter obrigatório	**- 429.441.749**	1%
Modelagem e Operacionalização do Bilhete Único	- 192.050.250	
Atividades de pessoal e encargos sociais	- 164.345.183	
Outras atividades de caráter obrigatório	- 12.629.081	
Serviços de Utilidade Pública	- 60.417.234	
Total Principais Gastos Obrigatórios Receita Tesouro (VIII)	**- 26.871.203.907**	40%
Receita Tesouro após gastos obrigatórios (IX)=(VII)-(VIII)	**1.609.512.790**	**2%**
(-) Gastos discricionários Receita Tesouro (X)	- 501.405.736	1%
Superávit Receita Tesouro (XI)=(IX)-(X)	1.108.107.055	2%
(+) Superávit das fontes integralmente vinculadas (III)	1.468.279.028	2%
Superávit Orçamentário Total (XII)=(XI)+(III)	**2.576.386.083**	**4%**

Fonte: RREO, Siafe-Rio, SEFAZ-RJ

Como visto, o grupo de despesa que consome a maior parcela do orçamento estadual são as despesas com pessoal, que inclui os gastos com servidores ativos, inativos e pensionistas, e será objeto da análise a seguir.

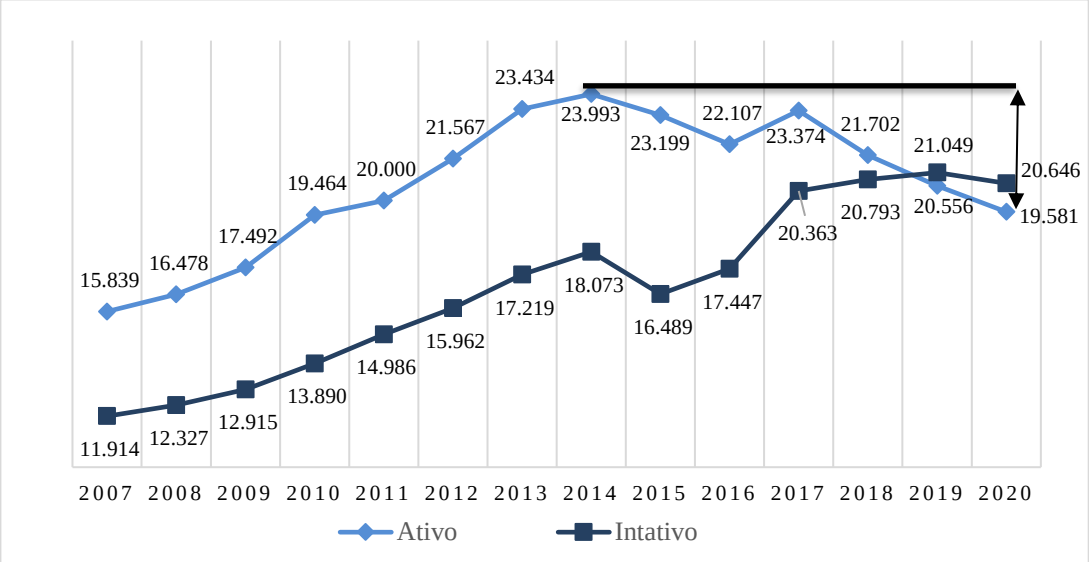
4.3 Despesa de Pessoal e Encargos

Atualmente, a despesa com maior representatividade nas contas do Estado é o gasto com pessoal. Em 2020, ela representou quase 70% do total da despesa estadual. No presente diagnóstico, para o estabelecimento de um panorama global deste gasto, foram considerados os valores empenhados no Grupo de Despesa 1 (Pessoal e Encargos Sociais) referente aos servidores ativos, inativos e pensionistas, excluído os valores intraorçamentários e referente a sentenças judiciais. Para os valores anteriores a 2018, além dos valores citados anteriormente, foram considerados os elementos 01 - Aposentadorias e Reformas e 03 - Pensões do RPPS e do Militar, classificados no Grupo de Despesa 3. Assim, para fins dessa análise, não foi adotada a metodologia estabelecida no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

O gráfico 29 apresenta os valores empenhados pelo ERJ nos exercícios de 2007 a 2020, a preços de dezembro de 2020, relativos à despesa com pessoal ativo, inativos e pensionistas, bem como os valores referentes às sentenças judiciais. Nota-se que até o ano de 2014, houve um crescimento na despesa com pessoal, destacando que em 2010 foram concedidos reajustes e incorporações para a maioria das carreiras estaduais. No período de 2010 a 2014, as áreas da segurança e educação, que respondiam por 84% do dispêndio mensal, tiveram majorações ou antecipações de reajustes sucessivos.

Nos anos seguintes, o ERJ passou a adotar uma redução significativa de atos normativos aprovados que poderiam gerar aumento de despesa. Soma-se a isso o constante déficit entre a saída e o ingresso de servidores, o que gerou uma diminuição do total de vínculos ativos no período analisado. Já a partir de 2015, uma inflexão na trajetória fica nítida, conseguindo conter o aumento da despesa com pessoal ativo. Embora essa inflexão não tenha sido observada entre inativos e pensionistas, passou-se a apresentar uma estabilidade após 2017.

Gráfico 29 - Despesa pessoal e encargos sociais a valores reais - valores empenhados de 2007 a 2020

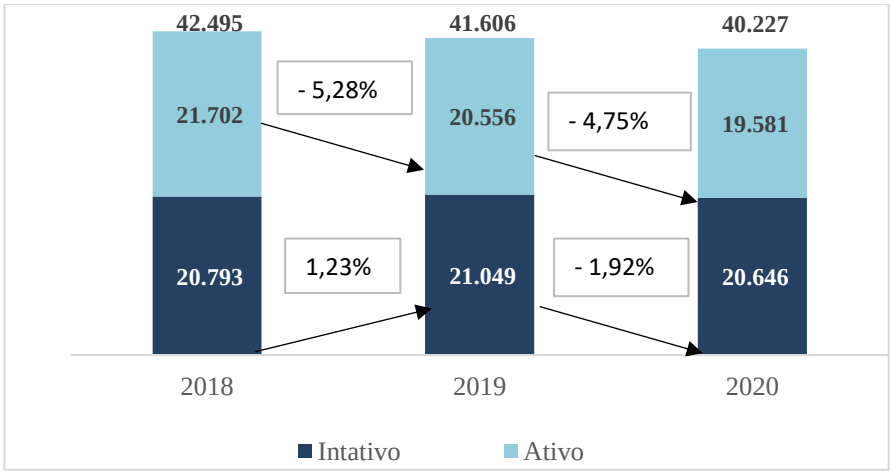


Dados em R$ milhões a preços de 2020

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil – (SIAFE Rio)

O gráfico 30 que apresenta os valores empenhados pelo ERJ nos exercícios de 2018 a 2020, a preços de dezembro de 2020, relativos à despesa com pessoal ativo, inativos e pensionistas, demonstra o resultado da política de redução de gastos adotadas nos últimos três anos. Como visto, a despesa com servidores ativos do Estado apresentou variação real negativa nos últimos exercícios. A variação entre os exercícios de 2018 e 2020 com servidores ativos foi de -9,78% e para os inativos e pensionistas a variação foi de -0,71%, o que torna evidente o esforço realizado pelo ERJ no sentido de controlar o gasto público neste Grupo de Despesa.

Gráfico 30 - Despesa pessoal e encargos sociais - valores empenhados de 2007 a 2020



Dados em milhões a preços de 2020

Fonte: SIAFE Rio / Flexvision

Ganha evidência o quanto já representou o balanço desse grande esforço de controle de gastos com pessoal, especificamente, mais de 20 mil vínculos reduzidos no total, como mostra a tabela 20. Se só considerarmos pessoal ativo, o impacto é ainda maior: mais de 22 mil vínculos. Cumpre informar que o quantitativo de vínculos de servidores ativos em 2020 foi 6,57% menor do que o observado em 2018; já para os servidores inativos, aumentou em cerca de 1,97%, e em relação a pensionistas reduziu em 2,55%.

Tabela 20 - Quantidade de vinculados de 2018 a 2020

Situação Funcional	2017	2018	2019	2020	Saldo
Ativo	210.776	201.855	192.516	188.595	-22.181
Inativo	156.856	159.217	161.222	162.357	5.501
Pensionista	91.526	90.421	89.366	88.119	-3.407
TOTAL	459.158	451.493	443.104	439.071	-20.087

Fonte: Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUBGEP 3

Diante disso, aumenta a necessidade de cuidado na orientação do ajuste fiscal sobre a gestão de pessoal. Em 2020, do montante das despesas empenhadas com servidores ativos executadas pelo Estado, cerca de 64,5% são referentes aos servidores vinculados as seguintes áreas sociais prioritárias: Educação, com um desembolso de R$ 3.906 milhões; Saúde, desembolsando R$ 867 milhões; e Segurança Pública, com um gasto de R$ 7.865 milhões. Vale citar que em dezembro de 2020 o número de vínculos referente a servidores ativos na Educação era 83.000, na Saúde, 13.312 e na Segurança Pública, 62.198. A tabela 21 apresenta o percentual da evolução da despesa de pessoal ativo destas áreas, a preços de dezembro de 2020, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2020.

Tabela 21 - Evolução de Despesa Pessoal ativo de áreas prioritárias

Área	2007 a 2018	2018 a 2020	2019-2020
Educação	121,62%	18,44%	-6,02%
Saúde	14,42%	2,82%	-2,83%
Segurança Pública	19,88%	6,47%	-3,99%

Fonte: SIAFE-Rio

Outro ponto importante a ser observado são os ajustes na remuneração dos servidores realizados no período de 2018 a 2020. Destaca-se o aumento do teto remuneratório constitucional determinado na EC 67/2016, que beneficiou algumas carreiras que já possuíam um alto padrão remuneratório e os ajustes previstos na legislação estadual, conforme a seguir:

[3] Evolução da Despesa de Pessoal 2016 -2020, emitido em junho de 21 pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUBGEP da Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro.

- 2018:
  - Lei nº 6.833 de 30 de junho de 2014: concedendo aumento em 5 parcelas anuais a carreiras da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ (64,26% e 17,62%), da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ (45%) e dos Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro - CBMERJ (45%) e Polícia Penal (17,25).
  - EC 67/2016: - implementação do novo valor e do parcelamento da EC 67/2016
  - Lei nº 8267 de 27 de dezembro de 2018: concedendo a incorporação do Adicional de Dedicação Exclusiva (ADE) a carreiras da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ - efeitos financeiros condicionados ao fim do Regime de Recuperação de Fiscal;
  - Lei nº 7.946, de 27 de abril de 2018: Concedendo a implementação do novo plano de carreira para pessoal da Secretaria Estadual da Saúde e do IASERJ

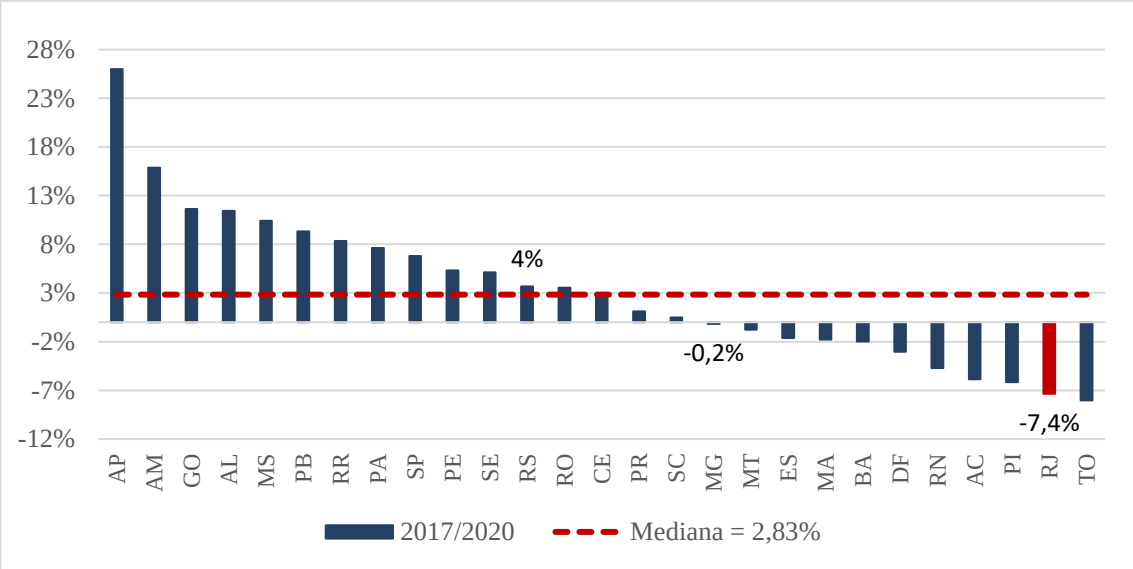
- 2019:
  - Lei nº 6.833 de 30 de junho de 2014: concedendo aumento em 5 parcelas anuais a carreiras da PCERJ (64,26% e 17,62%), da PMERJ (45%) e dos CBMERJ (45%) e ISAP (17,25).
  - Lei nº 8436, de 01 de julho de 2019: Concedendo uma alteração na tabela de vencimentos de servidores da UERJ;
  - Decreto Estadual nº 43.538, de. 03 de abril de 2012: Atualizando os valores do RAS dos servidores da Secretaria de Administração Penitenciária - SEAP e Instituindo o Regime Adicional De Serviços - RAS para os Agentes de Segurança Socioeducativa do Departamento Geral de Ações Socioeducativas – DEGASE

- 2020: não foram aprovados atos legais que gerassem aumento de despesa de pessoal expressivo em 2020.

É importante observar que mesmo com a realização destes ajustes nas remunerações de servidores, a política de controle da despesa com pessoal adotada não só conseguiu conter, em termos reais, o aumento da despesa com pessoal ativo, como também foi um dos casos em que ela foi mais intensas no comparativo com outros estados. O gráfico 31 corrobora essa interpretação ao fazer essa comparação sobre o crescimento real da despesa bruta com pessoal nos exercícios de 2018 a 2020. Os dados apresentados nessa análise são referentes às despesas de pessoal bruta, ou seja, de acordo com

a metodologia descrita na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sem as deduções previstas nesta Lei. Chama atenção que o ERJ apresentou significativa queda real nos gastos com pessoal de -7,4%, em nítido contraste com o crescimento real mediano de 2,83% das despesas com pessoal dos demais estados. Esse contraste também é nítido com outros estados conhecidos por seus desafios fiscais também expressivos, por exemplo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (respectivamente, -0,2% e +4%).

Gráfico 31 - Crescimento real da despesa bruta com pessoal consolidada entre 2018 e 2020

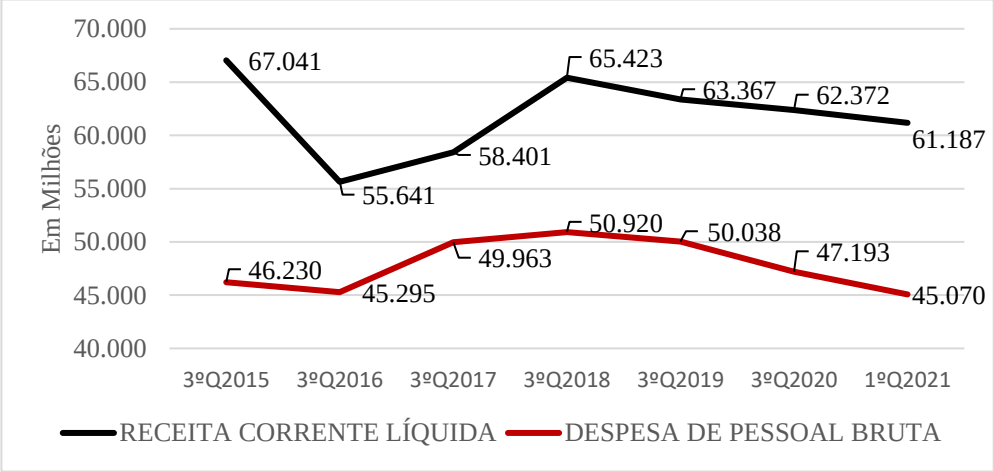


Fonte: SICONFI

Deflator: IPCA médio de 2020

Contudo, em claro contraste com o resultado positivo da despesa de pessoal para o ajuste fiscal, a RCL fluminense, por sua vez, demonstrou um tímido comportamento como já discutido no capítulo 3. Ao comparar o comportamento da despesa bruta de pessoal com o da RCL, conforme apresentado no gráfico 32, pode-se observar o comportamento decrescente da curva da despesa bruta de pessoal, em uma trajetória paralela à evolução da RCL. Dito em outras palavras, descontada a inflação, ambas têm tendência de queda. Isso significa que, sem uma recuperação consistente pelo lado da receita, esforços cada vez mais profundos pelo lado da despesa serão exigidos para compensar o risco crescente de, no limite, prejudicar a efetividade da política pública e a própria eficácia da reorganização da administração pública estadual.

Gráfico 32 – RCL X Despesa bruta de pessoal



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Deflator: IPCA médio de abril/2021

Quanto a esse último ponto, a tabela 22 apresenta uma evidência disso ao mostrar que, em 2020, o Rio de Janeiro está abaixo da média nacional na relação pessoal ativo / RCL. Especificamente, o quarto menor valor dessa relação entre as UFs. Como ilustração, cabe observar que Rio Grande do Sul, outro caso com graves problemas fiscais, tem situação bem diferente, sendo aquele com maior relação pessoal ativo / RCL entre todas as UFs. Isso reforça que não se deve avaliar crises fiscais estaduais da mesma forma; existem especificidades. Aliás, se a RCL no ERJ tivesse melhor desempenho, o resultado desse indicador seria ainda menor, ajudando a refutar ainda mais qualquer hipótese de “máquina pública” inchada.

Análise das tabelas 23 e 24 reforça essa compreensão ao apresentar um comparativo entre UFs da despesa de pessoal bruta per capita, respetivamente, considerando apenas o poder executivo e todos os poderes. Em ambos os casos, em 2020, o ERJ está apenas na 12ª posição. E mais, considerando só poder executivo, a posição do ERJ está em queda entre 2017 e 2020.

Tabela 22 - Relação despesas com pessoal ativo e RCL das UF, em 2020 (em Reais)

Unidades Federativas	Pessoal Ativo	RCL	Relação (%) Pessoal Ativo e RCL
Rio Grande do Sul	23.546.276.035,90	42.073.517.608,88	56
Amapá	2.919.645.493,86	6.300.509.561,45	46
Tocantins	3.861.728.072,86	8.967.319.709,14	43
Acre	2.447.716.240,21	5.702.871.320,41	43
Rio Grande do Norte	4.516.296.711,35	10.827.361.004,70	42
Roraima	1.784.178.079,81	4.335.140.398,81	41
Distrito Federal	10.089.090.756,51	25.058.903.184,98	40
Mato Grosso do Sul	5.622.816.334,07	14.070.824.317,81	40
Paraíba	4.317.912.706,75	11.287.852.748,44	38
Pará	9.051.684.506,49	24.196.556.795,52	37
Paraná	14.947.560.870,67	40.251.112.108,76	37
Mato Grosso	7.594.026.625,40	20.481.972.452,51	37
Amazonas	5.835.130.236,72	16.459.910.905,99	35
Rondônia	3.073.905.359,88	8.723.780.512,00	35
Sergipe	3.011.162.021,54	8.724.606.234,62	35
Ceará	7.523.050.828,39	22.028.314.984,46	34
Piauí	4.005.583.200,36	11.769.739.826,70	34
Maranhão	5.547.498.537,69	16.314.807.210,65	34
Brasil (média)	9.277.472.959,68	27.292.278.982,86	34
Pernambuco	9.144.892.725,39	27.238.978.598,44	34
Goiás	8.395.566.174,44	26.323.342.281,46	32
Bahia	12.003.453.302,70	37.877.609.907,56	32
Minas Gerais	21.689.147.418,99	70.585.665.374,16	31
Alagoas	3.071.441.113,05	10.059.495.938,65	31
Rio de Janeiro	18.008.898.140,21	59.498.087.016,55	30
Santa Catarina	7.821.412.795,64	26.861.365.172,05	29
São Paulo	47.076.417.484,02	165.231.010.018,30	28
Espírito Santo	3.585.278.138,54	15.640.877.344,22	23

Fonte: SINCOFI

Tabela 23 - Ranking dos estados segundo a Despesa Bruta de Pessoal per capita (considerando todos os poderes), 2015-2020

UF	2015		2017		2020	
	Valor Per Capita	Posição	Valor Per Capita	Posição	Valor Per Capita	Posição
DF	4.905	1	4.698	1	5.139	1
AC	3.106	2	4.402	2	4.649	2
AP	2.113	7	3.092	7	4.103	3
RR	2.737	4	3.948	4	3.967	4
MT	2.430	5	3.135	5	3.949	5
TO	2.764	3	3.962	3	3.821	6
RS	2.293	6	2.946	6	3.801	7
MS	2.079	8	3.200	8	3.755	8
SP	2.036	9	2.392	9	2.754	9
RO	1.626	15	2.210	15	2.687	10
SE	1.832	11	2.140	11	2.681	11
RJ	1.840	10	2.583	10	2.610	12
PR	1.730	13	2.426	13	2.549	13
GO	1.592	16	1.938	16	2.545	14
MG	1.749	12	2.368	12	2.541	15
RN	1.535	17	2.140	17	2.531	16
AM	1.494	19	1.864	19	2.478	17
SC	1.628	14	2.226	14	2.439	18
PI	1.327	20	1.829	20	2.278	19
PE	1.310	21	1.924	21	2.246	20
ES	1.520	18	1.759	18	2.081	21
PB	1.184	23	1.451	23	1.854	22
PA	1.186	22	1.490	22	1.786	23
AL	1.035	25	1.530	25	1.779	24
BA	1.103	24	1.455	24	1.612	25
CE	888	26	1.208	26	1.448	26
MA	810	27	1.150	27	1.370	27

Fonte: SINCOVI

Tabela 24 - Ranking dos estados segundo a Despesa Bruta de Pessoal per capita (considerando só poder executivo), 2015-2020

UF	2007		2017		2020	
	Valor Per Capita	Posição	Valor Per Capita	Posição	Valor Per Capita	Posição
DF	1.570	1	4.446	1	4.832	1
AC	1.544	2	3.851	2	4.013	2
AP	1.439	3	2.496	8	3.454	3
MT	745	12	2.610	7	3.361	4
RS	594	18	2.647	6	3.360	5
TO	983	5	3.437	3	3.347	6
RR	1.036	4	3.227	4	3.273	7
MS	717	13	2.714	5	3.163	8
SP	865	8	2.083	11	2.419	9
RN	809	10	1.763	16	2.361	10
SE	889	7	2.081	12	2.341	11
RJ	833	9	2.281	9	2.316	12
PR	545	21	2.085	10	2.177	13
AM	641	17	1.578	18	2.143	14
RO	747	11	1.803	15	2.139	15
MG	658	16	1.994	13	2.074	16
GO	712	15	1.547	19	1.987	17
SC	715	14	1.814	14	1.986	18
PE	446	25	1.644	17	1.926	20
PI	563	19	1.509	20	1.926	19
ES	921	6	1.448	21	1.632	21
PB	528	22	1.220	24	1.599	22
AL	546	20	1.316	22	1.576	23
PA	480	24	1.242	23	1.507	24
BA	483	23	1.171	25	1.313	25
CE	388	26	984	26	1.192	26
MA	336	27	955	27	1.126	27

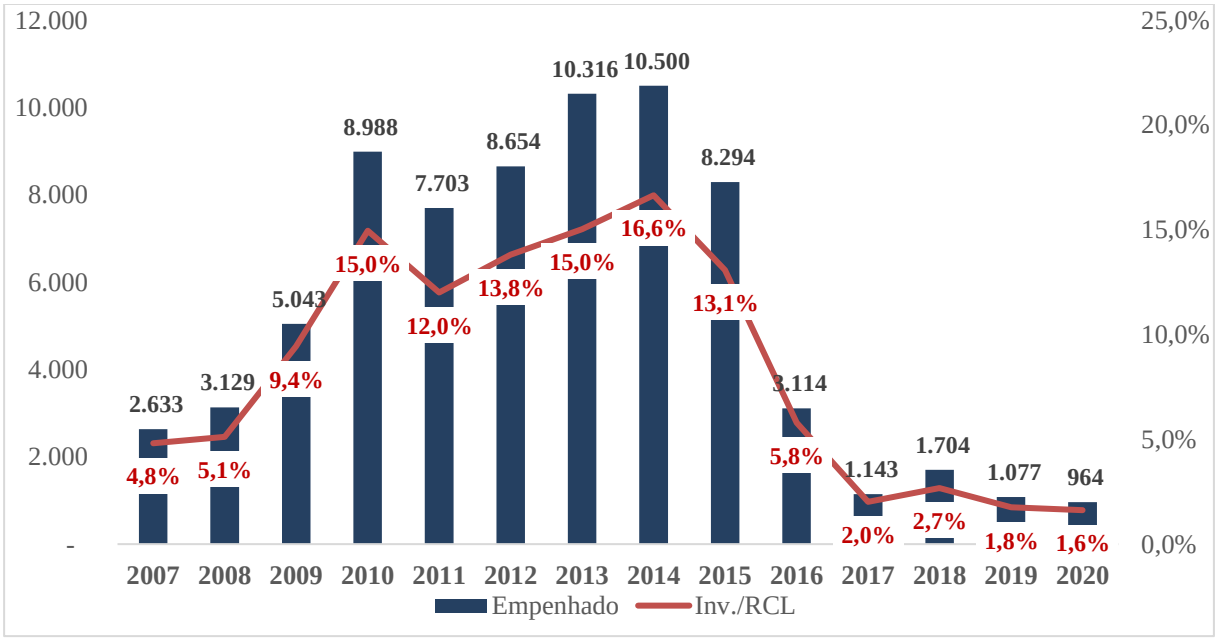
Fonte: SINCOVI

Portanto, tendo em vista a evolução nas despesas de pessoal, depreende-se que um ajuste fiscal mais efetivo necessariamente deve estar atrelado a uma melhor geração de receitas. Nesse sentido, reveste-se de importância recuperar a capacidade de investimento público diante da expectativa que garanta a melhora necessária na arrecadação ao garantir novos atributos de competitividade e alavancar maior dinamismo econômico.

4.4 Investimento

O presente item visa apresentar um diagnóstico dos investimentos realizados pelo ERJ. O gráfico 33 exibe o volume de investimentos efetivado pelo estado no período de 2007 a 2020, considerando ainda o percentual de Receita Corrente Líquida que ele representa. Observa-se que no período compreendido entre 2010 e 2015, houve um aumento significativo neste tipo de gasto do Estado, chegando a atingir em 2014 o valor correspondente a 16,6% da RCL. A partir de 2016 este cenário foi alterado com uma queda brusca nos montantes investidos, com destaque para o exercício de 2020, quando foi aplicado R$ 964 milhões, valor mais baixo da série.

Gráfico 33 - Despesas Empenhadas em Investimentos de 2007 a 2020 (valores reais)

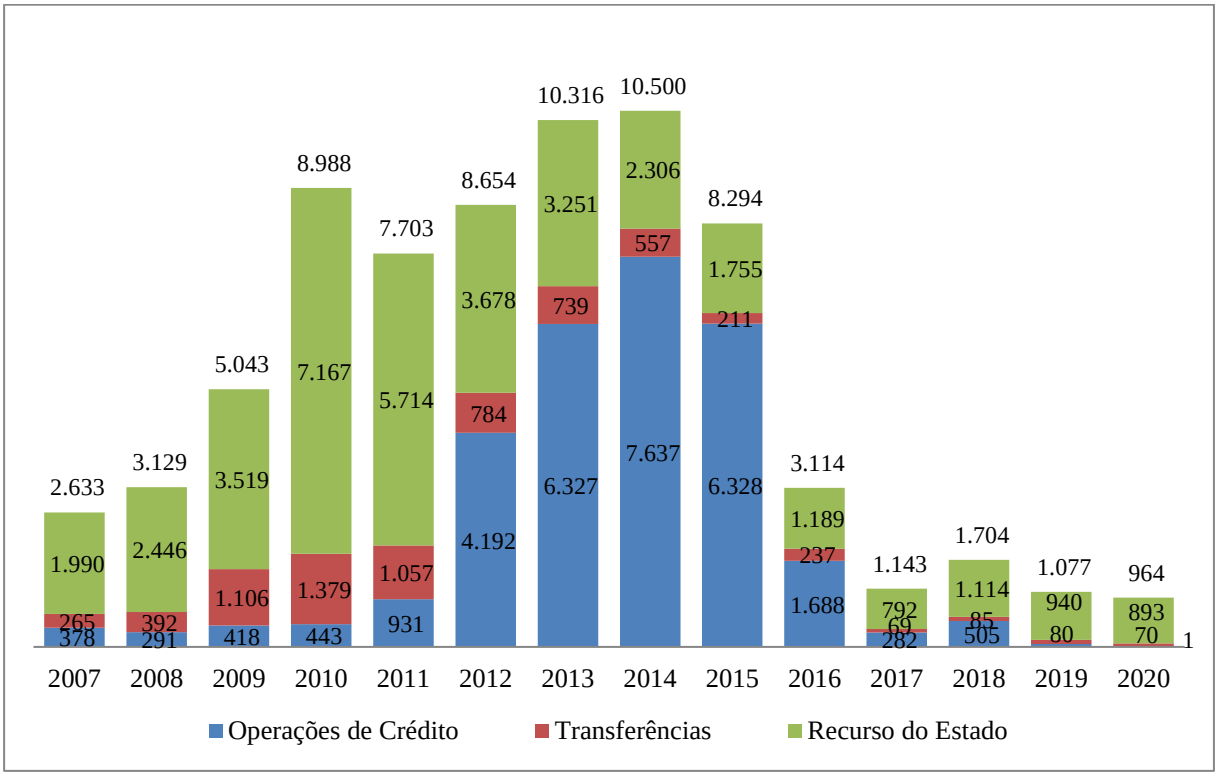


Dados em R$ milhões a preços de 2020

Fonte: Siafe e SIG

Os Investimentos foram financiados pelas seguintes fontes: contratações de operações de crédito, recursos próprios do Estado e transferências oriundas da União. É possível observar no gráfico 34 que nos cinco primeiros anos do período em tela, grande parte dos investimentos foram custeados com recursos próprios do Estado, chegando ao montante de R$ 7.167 milhões em 2010, a preços de dez/2020.

Gráfico 34 - Investimento por Fontes de Recursos (valores reais)



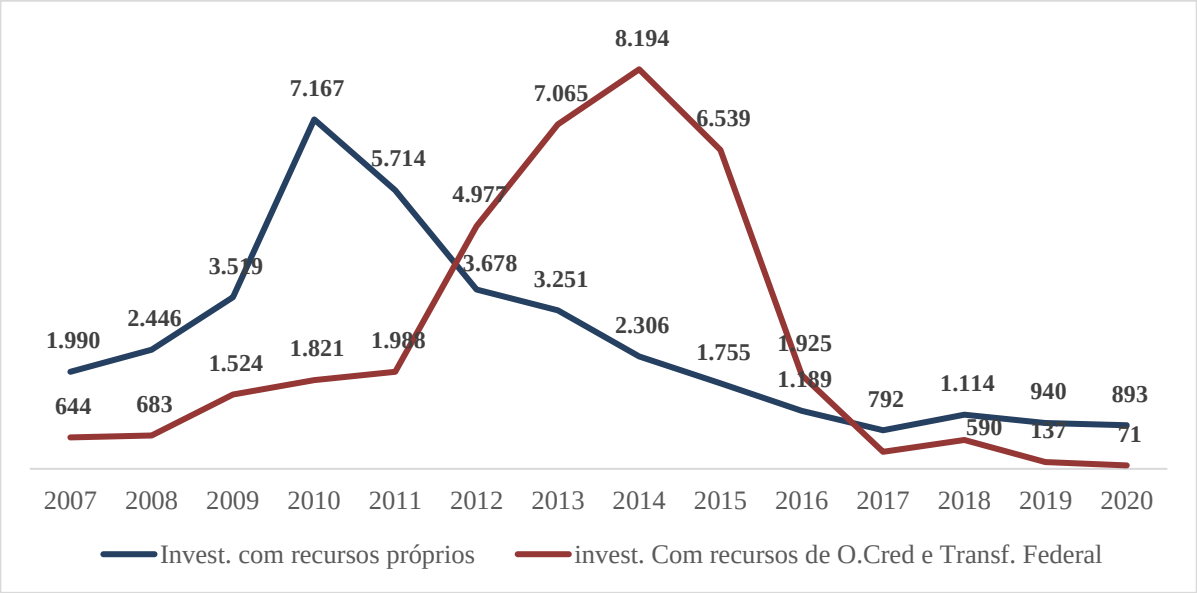
Dados em R$ milhões a preços de 2020

Fonte: SIG e Siafe-Rio

A partir de 2012, as operações de crédito passaram a ser a maior fonte de recursos de investimento, a ponto de em 2014, ano de maior investimento pelo Estado, R$ 7.637 milhões foram oriundos de operações de crédito. Dos investimentos realizados com recursos captados em operação de crédito, destaca-se a implantação de novas linhas do metrô, a implantação de projetos de infraestrutura e melhoria no sistema de transporte ferroviário e as obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, este último também financiado com recursos de Transferências Federais.

Nos anos de 2017 a 2020, ocorre uma redução do total de investimentos do Estado, face à redução de entrada de receitas de operações de crédito e a indisponibilidade de recursos próprios para investimento. Isto pode ser observado no gráfico 35, que demonstra a evolução do investimento segregado por fonte de financiamento em recursos próprios do Estado (que inclui as receitas do Tesouro e de suas entidades), e em recursos oriundos de Operações de Crédito ou Transferências Federais. Demonstra-se claramente as alterações na procedência dos recursos que financiaram os investimentos do Estado, bem como a atual redução destes gastos.

Gráfico 35 - Recursos Próprios x Outras Fontes de Recurso (valores reais)



Dados em R$ milhões a preços de 2020

Fonte: SIG e Siafe-Rio

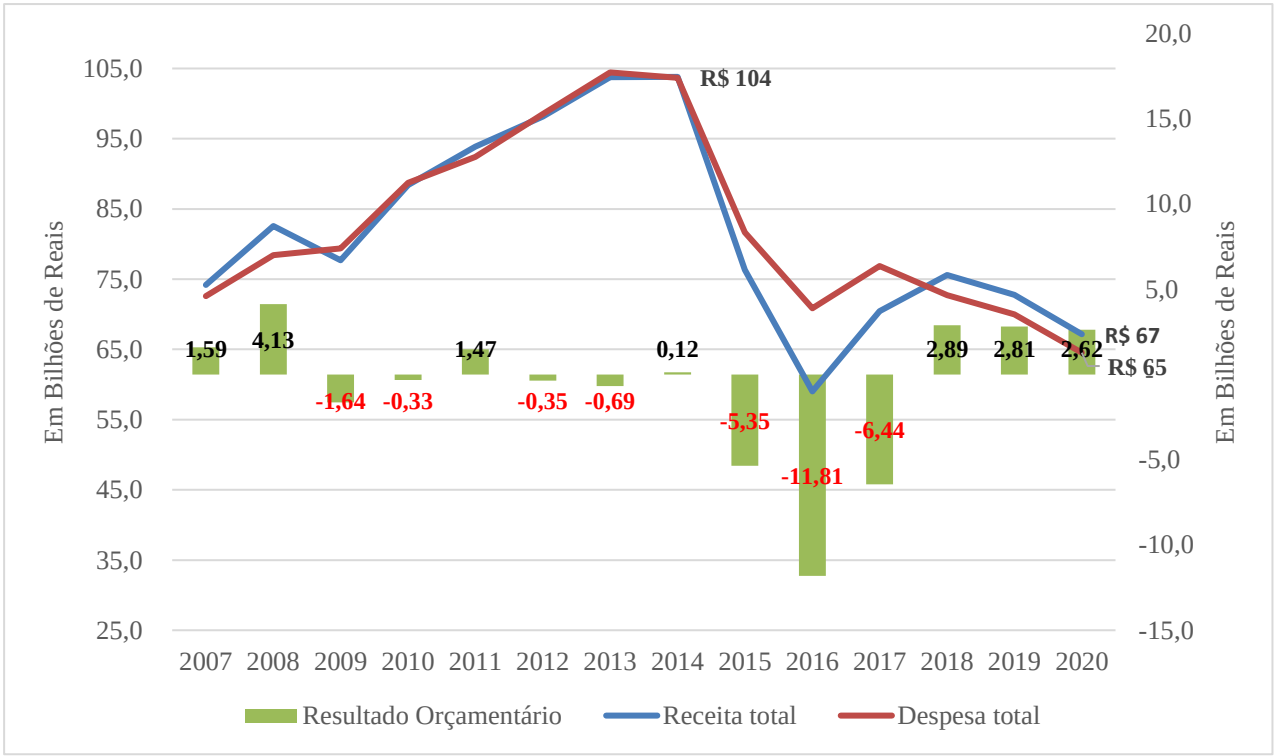
Cumpre informar que grande parte dos investimentos realizados nos anos de 2010 a 2015 foram destinados a obras de infraestrutura e mobilidade urbana que, em grande parte, adequaram o Rio de Janeiro para receber as competições esportivas previstas ante a escolha, em 2009, da cidade do Rio de Janeiro para sediar os jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e da escolha do Brasil, em 2007 para sediar a Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014, cujos principais jogos ocorreriam no Estádio do Maracanã. Em que pese o legado deixado pelos investimentos para receber grandes eventos, cumpre avaliar que para o ERJ, em grave crise financeira, é de extrema importância a realização de novos investimentos voltados à dinamização e qualificação da estrutura produtiva no estado a fim de enfrentar uma das raízes principais de sua adversidade fiscal: sua tendência à "estrutura produtiva oca" (como discutido no capítulo 2).

5. RESULTADOS FISCAIS

5.1 Resultado Orçamentário

O Resultado Orçamentário demonstra o valor atingido pelo estado na gestão orçamentária dos recursos e é obtido através da diferença entre as Receitas Orçamentárias deduzidas das Despesas Orçamentárias. A trajetória do resultado orçamentário do ERJ manteve relativo equilíbrio entre empenho de despesas e arrecadação de receitas até 2014, conforme observado no Gráfico abaixo, com superávits e déficits pouco significativos. Contudo, entre 2015 e 2017, as fortes quedas na receita, devido ao quadro recessivo instalado no país desde 2014 com destaque para a queda do preço do barril do petróleo, não foram acompanhadas por quedas da mesma magnitude nas despesas empenhadas, o que originou déficits orçamentários de R$ 5,4; 11,8 e 6,4 bilhões respectivamente, impactando fortemente o estoque de Restos a Pagar. A partir de 2018 a situação se estabilizou, com as receitas superando as despesas em mais de R$ 2,6 bilhões nos últimos 3 anos (gráfico 36).

Gráfico 36 - Resultado Orçamentário do ERJ entre 2007-2020

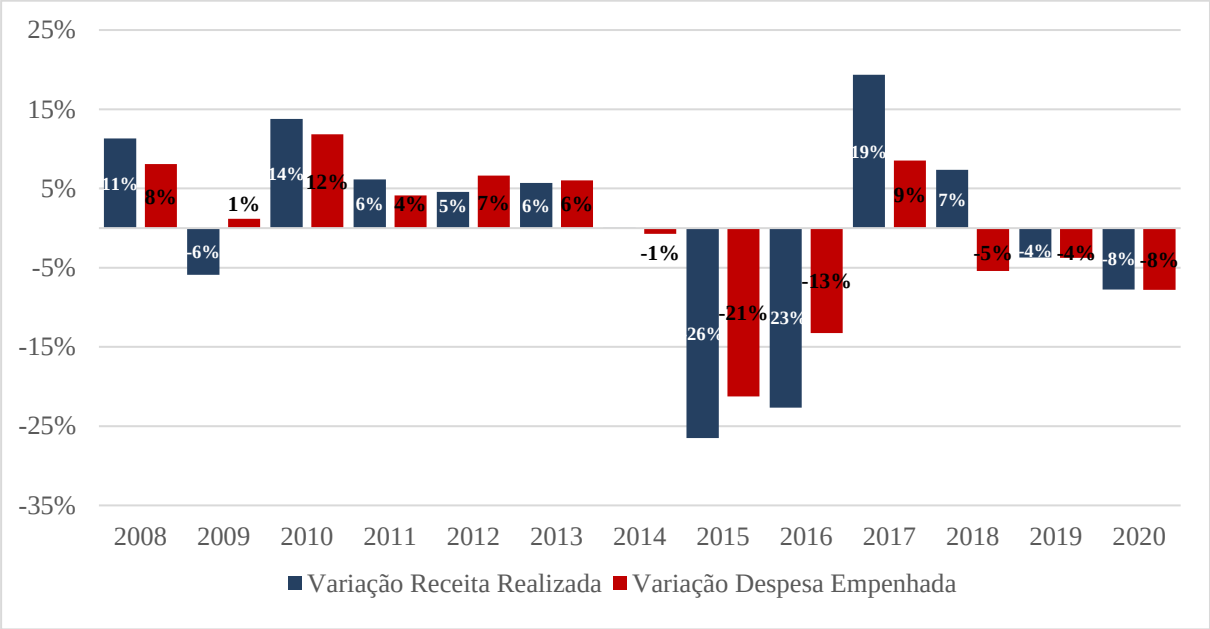


Dados em R$ bilhões a preços de 2020

Fonte: RREO, Anexo 1 - Balanço Orçamentário

A análise das taxas de variação reais – corrigidas pelo IPCA a preços de 2020 – evidencia a contração de despesas entre os exercícios de 2014 a 2016, bem como o baixo desempenho das receitas (gráfico 37).

Gráfico 37 - Variação anual real de receitas e despesas do ERJ entre 2008 e 2020 (em valores reais)



Dados em R$ bilhões a preços de 2020

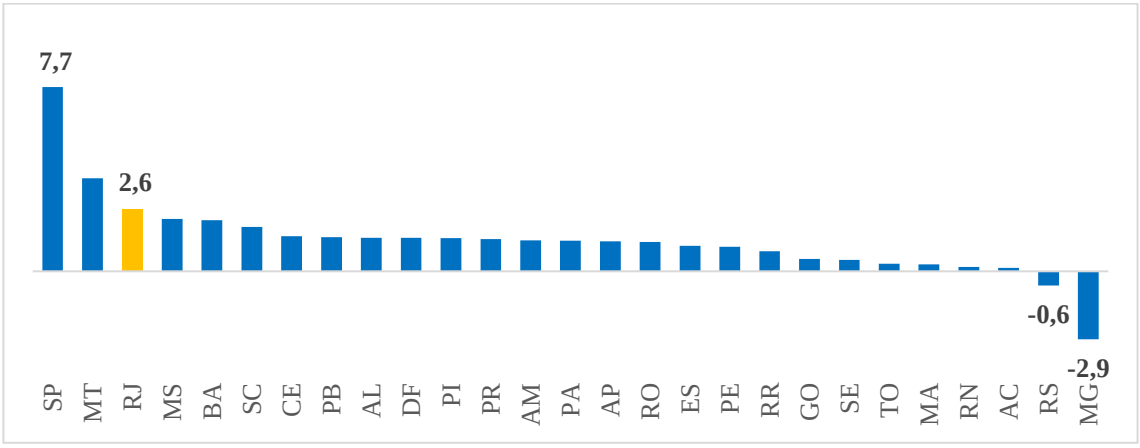
Fonte: RREO, Anexo 1 - Balanço Orçamentário

Deflator: IPCA 2020

Variação em relação ao exercício imediatamente anterior

No comparativo entre os demais estados da federação, o ERJ em 2020 gerou o 3º maior superávit orçamentário. Destaca-se que RJ, RS e MG foram os únicos Estados em que a dívida já estava suspensa em 2019 e, portanto, não tiveram o benefício da suspensão dos pagamentos das dívidas em 2020 como os demais (gráfico 38).

Gráfico 38 - Resultado orçamentário 2020 por UF



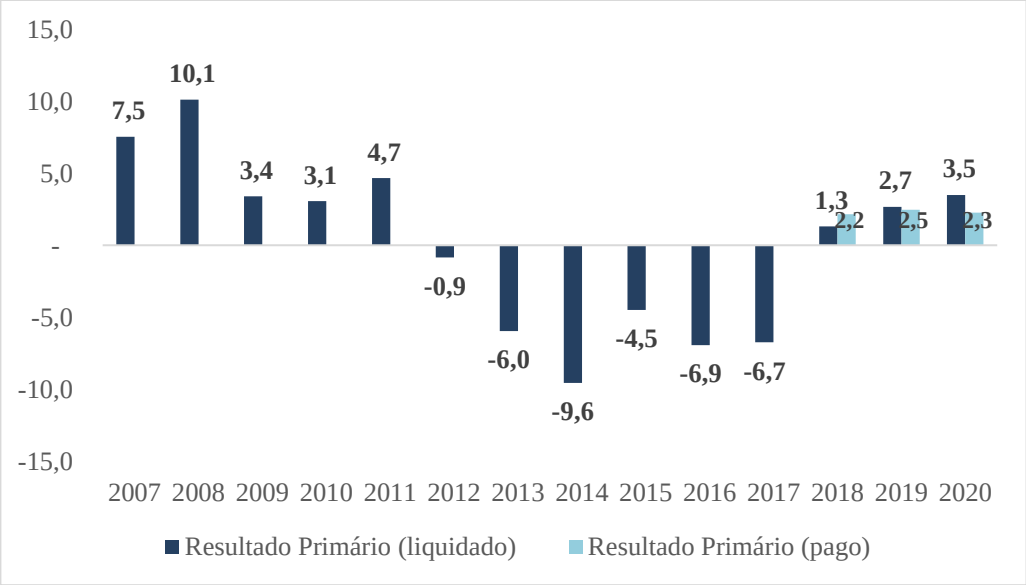
Dados em R$ bilhões

Fonte: SICONFI

5.2 Resultado primário

O ERJ, que vinha acumulando superávits primários, apresentou de 2012 em diante a tendência crescente à geração de déficits primários, impactado fortemente nos anos de 2012 a 2015 pelas despesas de investimento financiadas com recursos oriundos de operações de crédito (receitas não primárias). A partir de 2018 essa tendência foi revertida, passando a produzir superávits primários crescentes, de R$ 2,2; 2,5 e 2,3 bilhões (critério pago a preço de 2020) em cada ano. O gráfico a seguir (gráfico 39) apresenta o resultado primário do ERJ do período de 2007 a 2020 calculado pelo liquidado (critério antigo) e, a partir de 2018, calculado também pelo pago (critério atual):

Gráfico 39 - Resultado primário do ERJ entre 2007-2020 (em valores reais)



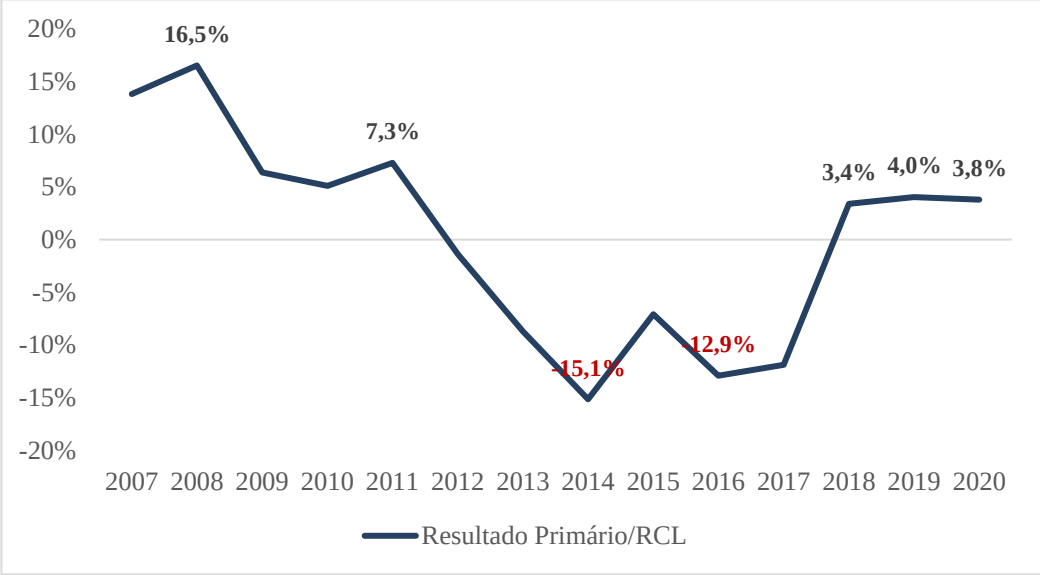
Dados em R$ bilhões a preços de 2020

Fonte: RREO, Anexo 6 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal

Seguindo mudanças metodológicas do RREO, em 2018 o resultado primário passou a ser calculado pelo critério de despesas pagas, pelo qual o superávit foi maior em 2018, porém menor do que o critério antigo em 2019 e 2020, o que evidencia o esforço do ERJ em reduzir seu estoque de RP.

O gráfico abaixo (gráfico 40) demonstra o resultado primário como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL):

Gráfico 40 - Resultado primário / RCL do ERJ entre 2007 e 2020



Fonte: RREO, Anexo 6 - Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal

Obs.: a partir de 2018 o resultado primário passou a ser calculo pelo pago

Como visto, o déficit primário no período compreendido entre os anos de 2012 e 2017 foram significativos, chegando a atingir 15% da RCL no exercício de 2014. Isso ajuda a entender, em parte, o aumento do endividamento do Estado, tendo em vista que o superávit primário é uma indicação de quanto o governo economizou ao longo de um período com vistas ao pagamento de juros sobre a sua dívida.

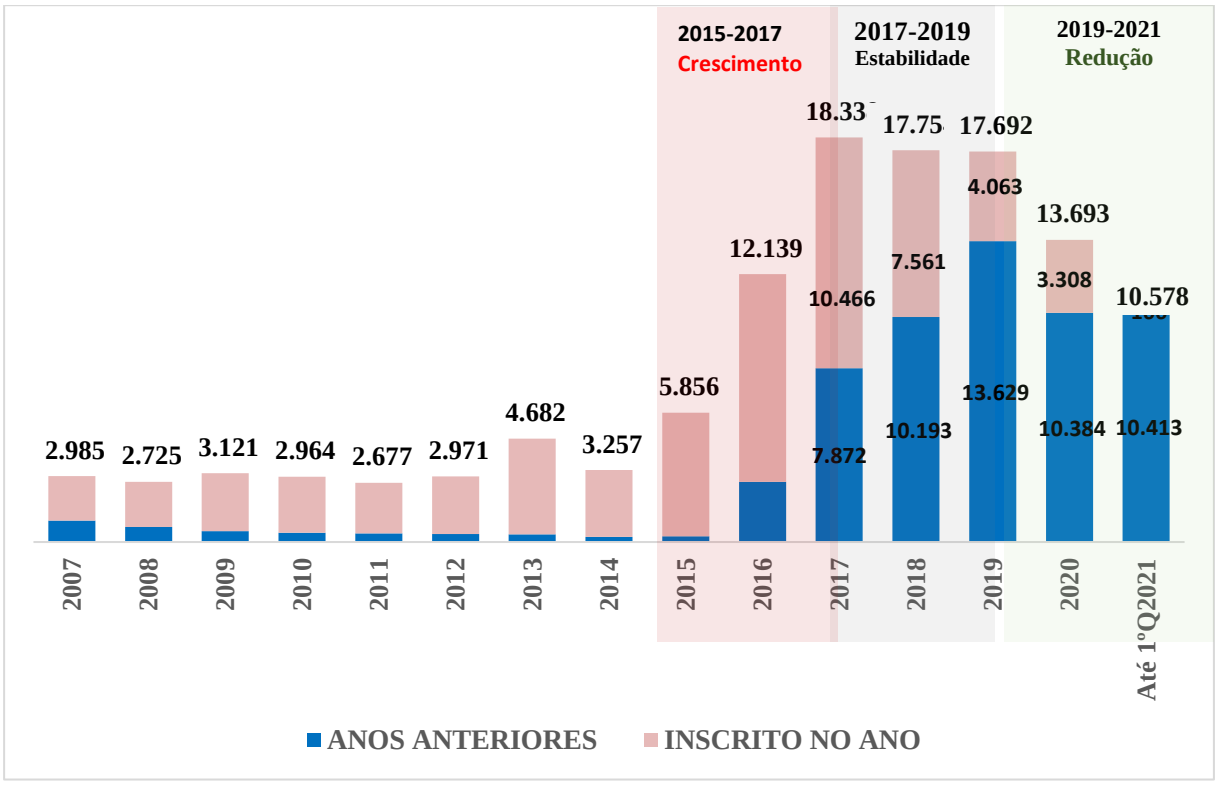
O Resultado Orçamentário e Resultado Primário são dois conceitos de extrema importância na administração pública. Assim, fica evidente a evolução e o compromisso do Estado apresentando superávits orçamentários e primários consistentes nos últimos três exercícios.

6. PASSIVOS

6.1 Restos a pagar

O Estado do Rio de Janeiro terminou o ano de 2020 ainda com um considerável volume de Restos a Pagar - RP. Todavia, é possível notar no gráfico 41, que o ERJ vem reduzindo seu estoque de RP de forma significativa, atingindo o montante de R$ 10,6 bilhões no 1º quadrimestre de 2021, menor valor desde 2015. No gráfico foram considerados os valores inscritos em RP, conforme explicitados nos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária, publicado pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado, relativo aos restos a pagar processados e não processados, exceto os valores intraorçamentários.

Gráfico 41 - Histórico do estoque de restos a pagar



Dados em R$ milhões

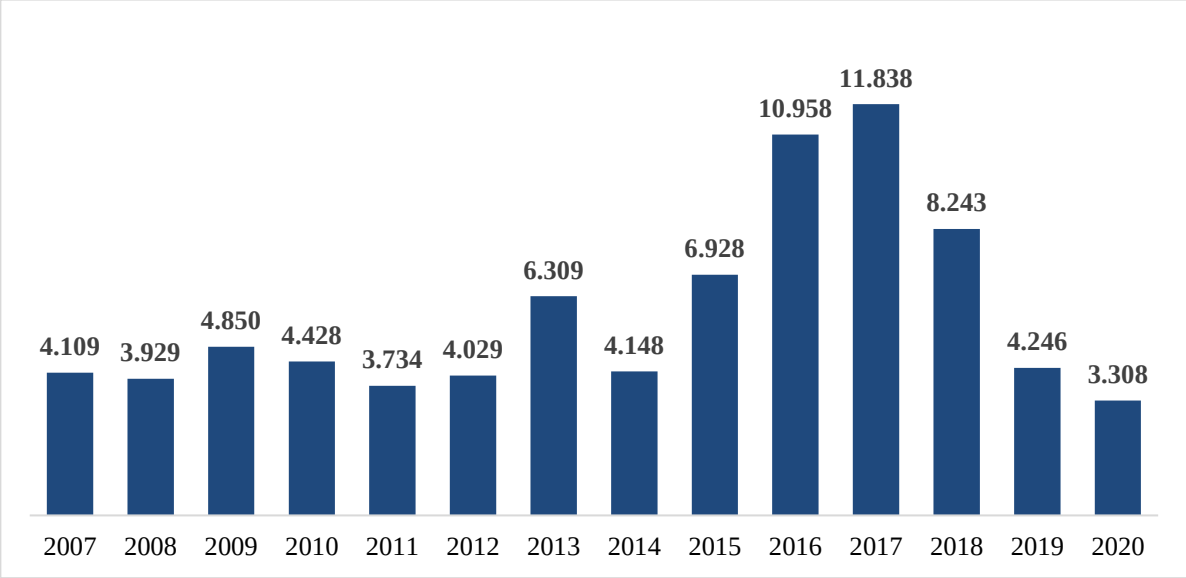
Fonte: RREO, Anexo 7 - Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão

Como visto, entre os anos de 2015 e 2017, período de grande crise no Estado, o ERJ passou a se financiar com o RP e o estoque passou de R$ 3,3 bilhões em 2014 para R$ 18,3 bilhões em 2017. Entre os anos de 2017 e 2019 o Estado, em Regime de Recuperação Fiscal, manteve o nível do estoque, pagando um montante equivalente ao RP gerado. A partir de 2019, diante de grande esforço do ERJ, verifica-se significativa redução do estoque.

Fato relevante foi que, no primeiro semestre de 2021, já foram pagos R$ 2,9 bilhões, o que equivale a 88% dos restos a pagar inscrito no exercício de 2020. Do estoque de R$ 10,6 bilhões no último ano, R$ 1,4 bilhões referem-se a repasses para Unidades de Educação, e R$ 5,2 bilhões são relativos a transferências da Saúde para Municípios. Insta salientar que tanto os valores de repasses às unidades de educação, como as transferências da saúde, referem-se a repasse financeiro, não se tratando de prestação de serviços.

No gráfico a seguir (gráfico 42), serão apresentados separadamente os valores inscritos em 31/12 do respectivo ano e em valores reais (ou seja, deflacionados a preços de 2020). Em 2017, ano de adesão ao RRF, o ERJ inscreveu R$ 11,8 bilhões em RP a preços de dezembro de 2020. O volume de inscrição recuou nos exercícios seguintes, para R$ 8,2 bilhões em 2018, R$ 4,2 bilhões em 2019 e R$ 3,3 bilhões em 2020. Como visto, ao compararmos o valor inscrito no exercício de 2020 com os valores inscritos em exercícios anteriores, atualizados a preços de dezembro de 2020, percebe-se que o Estado atingiu o menor montante da série, evidenciando o comprometimento com o controle sobre os gastos.

Gráfico 42 - Restos a pagar inscrito no ano (valores reais)

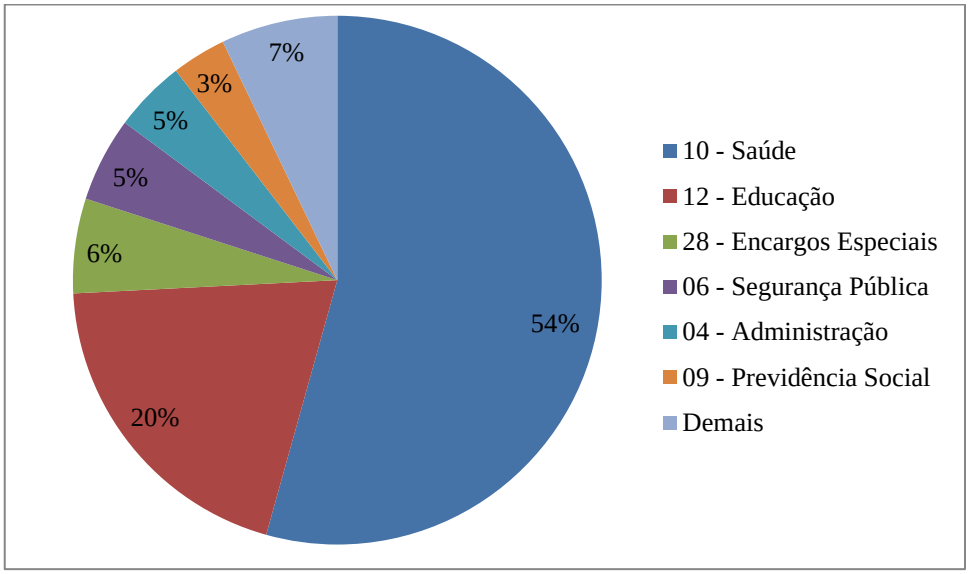


Dados em R$ milhões a preços de 2020

Fonte: RREO, Anexo 7 - Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão

Para melhor demonstrar o estoque de RP, o gráfico abaixo (gráfico 43) classifica o saldo por função. Pode-se observar que o maior volume (74%) se refere a gastos com saúde e educação e, como será visto mais a frente, grande parte são vinculados a índices constitucionais e legais.

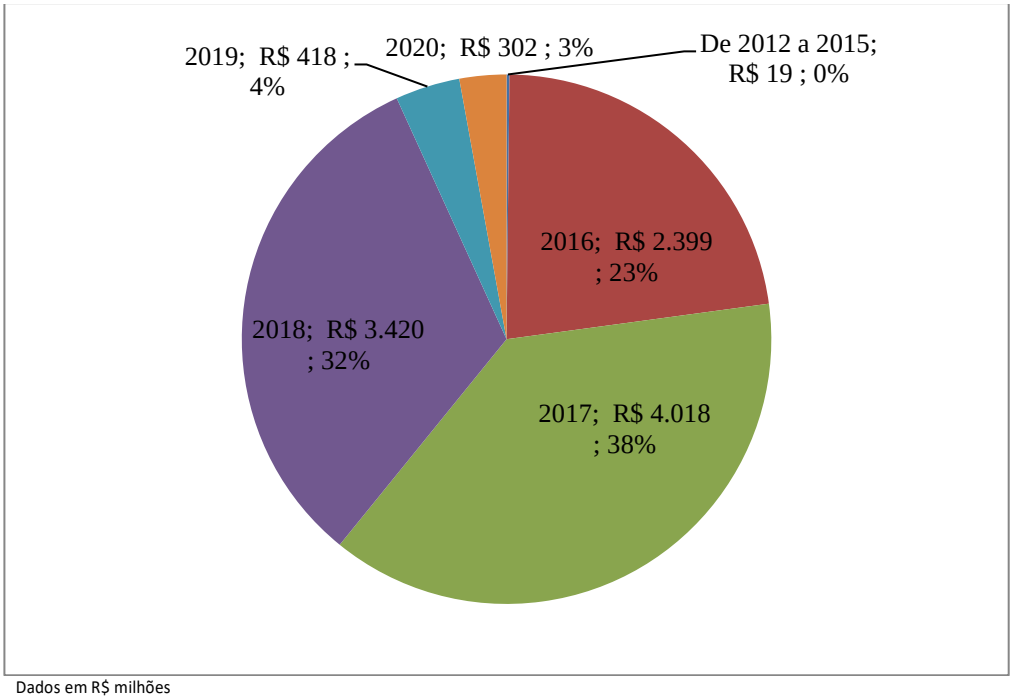
Gráfico 43 - Estoque de Restos a Pagar por Função



Fonte: Siafe-RJ

Do gráfico 44, em que se demonstra o estoque atual de RP (R$ 10,6 bilhões) por ano de empenho, depreende-se que grande parte se refere aos valores inscritos entre 2016 e 2018. Nota-se que os saldos vêm recuando em função do foco dado pelo Estado para que não houvesse aumento do estoque. No que diz respeito aos valores inscritos anualmente a partir de 2019, esclarece-se que corresponde, em grande parte, aos gastos de pessoal, ou seja, folha de pagamento de dezembro pagos em janeiro do ano seguinte.

Gráfico 44 - Restos a Pagar estoque atual por ano de empenho



Dados em R$ milhões

Fonte: SIAFE-RJ

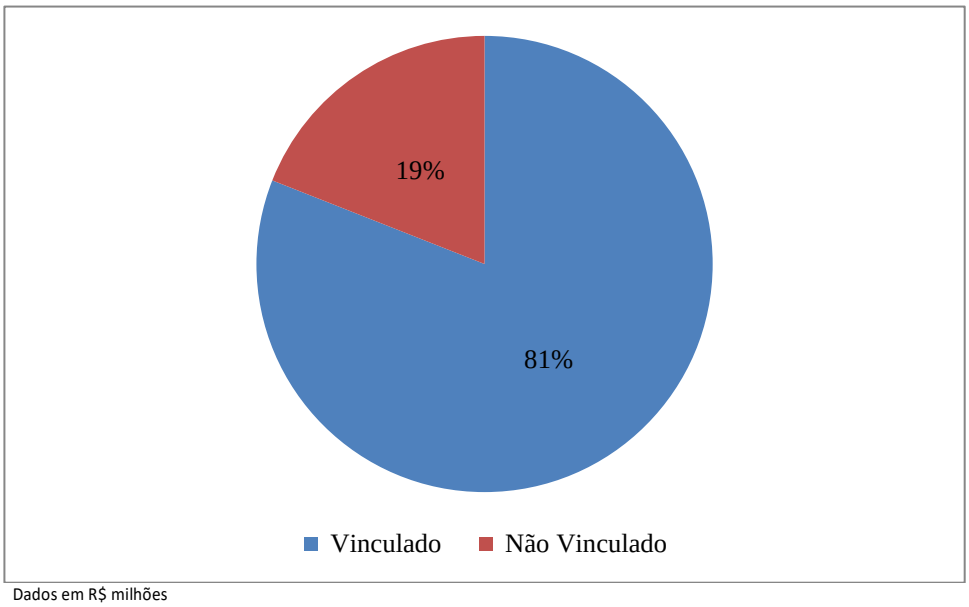
Outra importante análise para entender a composição do montante ainda existente no estoque de RP diz respeito à segregação por recursos vinculados e não vinculados, conforme o gráfico 45. Neste diagnóstico, foram considerados como vinculado os RP inscritos com fonte de recursos não tesouro[4], acrescido dos valores inscritos com recursos tesouro[5] vinculados a índices da Saúde, Educação, bem como as vinculações ao FECAM, FAPERJ, FAF, FEHIS e FISED. Os valores constantes em estoque de RP, considerados como vinculados, perfazem 81% do valor total de Restos a Pagar e dividem-se conforme tabela abaixo.

Pode-se perceber que grande parte do estoque do RP refere-se aos recursos ditos vinculados e, em sua maioria, com fontes de recurso do tesouro. Cabe ressaltar, que do estoque existente, R$ 1,4 bilhões referem-se a repasses para Unidades de Educação e R$ 5,2 bilhões são relativos a transferências da Saúde para Municípios. Insta salientar que tanto os valores de repasses as Unidades de Educação, como as transferências da saúde, referem-se a repasse financeiro, não se tratando de prestação de serviços.

[4] 103 - Royalties para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social; 105 - Salário Educação; 111 - Operações de Crédito; 126 - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE; 133 - Alienação de Bens; 192 - Transferência proveniente de Auxílio Financeiro ; 193 - Bônus de Assinatura do Excedente da Cessão Onerosa; 195 - Operações Oficiais de Fomento; 212 - Transferências Voluntárias; 214 - Transferências do PAC; 215 - Transferências do FUNDEB; 218 - Transferências Intraorçamentárias; 223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde; 224 - Transferências Legais Recebidas da União; 225 - Sistema Único de Saúde- SUS; 227 - Auxílio Financeiro da União para Ações Emergenciais ao Setor Cultural; 230 - Recursos Próprios; 231 - Recursos Próprios do Rio previdência; 232 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia e por Serviços Públicos; 234 - Receita própria do Rio previdência - Plano Previdenciário do RPPS ; 237 - Sistema de Proteção Social dos Militares; 297 - Conservação Ambiental

[5] 100 - Ordinários Provenientes de Impostos; 101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos; 102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal; 104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo; 107 -Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos; 108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A; 120 -Ressarcimento de Pessoal; 122- Adicional do ICMS – FECP; 192 -Transferência proveniente de Auxílio Financeiro e 196 - Auxílio Financeiro da União para Mitigação dos Efeitos Financeiros da Covid-19.

Gráfico 45 - Restos a Pagar estoque atual por vinculação



Dados em R$ milhões

Fonte: SIAFE-RJ

Tabela 25 - Restos a Pagar estoque atual por vinculação e fonte (R$ milhões)

Vinculado R$ 8.563		**Não Vinculado R$ 2.012**
Tesouro R$7.918 (74,9%)	**Não Tesouro R$ 646 (6,1%)**	**Tesouro (19%)**
Saúde R$ 5.700 (54%)	FISED R$ 10,91 (0,1%)	Outros R$ 2.012 (19%)
Educação: R$ 1.902 (18%)	Outros R$ 634,81 (6%)	
FECAM R$ 204 (1,9%)		
FAPERJ R$ 72 (0,7%)		
FAF R$ 32 (0,3%)		
FEHIS R$ 9 (0,1%)		

Fonte: SIAFE-RJ

Pela observação dos aspectos mencionados, verifica-se que o volume de RP inscrito vem diminuindo e se adequando a realidade do orçamento, evidenciando o controle sobre os gastos e o comprometimento do ERJ. Contudo, ainda há grandes desafios devido ao grande estoque acumulado de exercícios anteriores, assim, encontra-se em andamento estudos sobre formas de reduzir esse passivo herdado.

6.2 Endividamento

6.2.1 Histórico do processo de endividamento

No início da década de noventa, o agravamento da situação financeira dos governos estaduais provocou maior protagonismo e controle por parte do Governo Federal sobre o futuro das finanças regionais quando, por meio de assunção e renegociação, houve o refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais.

Ao auxiliar os entes federados, o Governo Federal interveio de forma direta editando leis que possibilitaram a realização de pagamentos parcelados, assunção de dívidas, rolagem e reescalonamento da dívida externa e refinanciamento de compromissos financeiros com instituições bancárias. Isto permitiu a regularização e a quitação de passivos considerados impagáveis. A propósito, a reforma e a transformação do setor público estadual foram resultado do elevado endividamento e da geração de déficits fiscais sucessivos, o que permitiu ao Governo Federal amplas condições para exigir um ajuste fiscal.

Neste cenário de mudanças estruturais do final da década de noventa, decorre a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas e passou a ser o código de conduta para os gestores públicos brasileiros, objetivando aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos. A título de ilustração, as principais características dos contratos de refinanciamento assinados entre 1997 e 2000 com a União encontram-se destacadas na tabela 26 abaixo:

Tabela 26 - Refinanciamento realizado junto à União (1997 – 2000)

Dívida	Data de Assinatura	Prazo Final	Prazo (anos)	Valor Contratado (R$)
Dívidas com a União				**22.922.356.351,62**
Refinanciamento - DMLP - Administração Direta	29/12/1997	15/04/2024	26,3	14.798.828,72
Assunção da Dívida BERJ	15/07/1998	15/07/2028	30,0	3.879.682.828,82
Refinanciamento - Lei nº 9.496/97	19/10/1999	28/10/2039	40,0	18.536.808.271,61
Refinanciamento - Lei nº 8.727/93 - CEHAB	02/05/2000	01/12/2023	23,6	468.920.166,04
Refinanciamento - Lei nº 8.727/93 - BANERJ	02/05/2000	01/02/2016	15,8	22.146.256,43

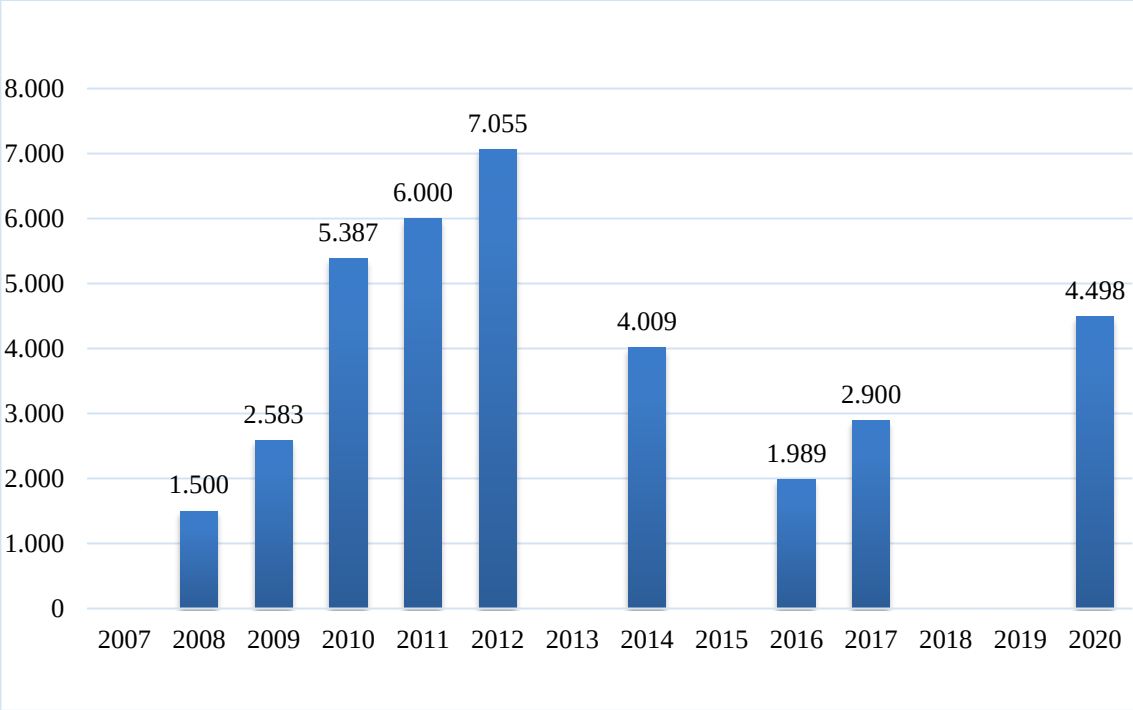
Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Após os refinanciamentos realizados, o ERJ não obteve anuência da Secretaria do Tesouro Nacional para endividamento entre os anos de 2000 a 2007. A partir de 2008, as autorizações de espaço fiscal, no total de R$ 28,5 bilhões, em termos nominais, permitiram a retomada de contratação de operações de crédito pelo Estado. A evolução do espaço fiscal aprovado para os anos de 2008 a

2016 segue no gráfico 46.

A partir de 2017, com a adesão do ERJ ao Regime de Recuperação Fiscal, o cumprimento de metas para o Programa de Ajuste Fiscal do Estado foi suspenso até o fim da vigência do regime. Mas, de acordo com o art. 11º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, o Estado pôde incluir novas operações de crédito no Plano de Recuperação Fiscal. Desta forma, o Estado previu a contratação de 6 (seis) operações durante a vigência do RRF, no montante total de R$ 7,45 bilhões. A única operação contratada pelo Estado durante a vigência do primeiro triênio do RRF foi no valor de R$ 2,9 bilhões, em 2017, junto ao Banco BNP Paribas S.A.

Gráfico 46 - Espaço Fiscal aprovado pelo Programa de Ajuste Fiscal (PAF) (R$ milhões)



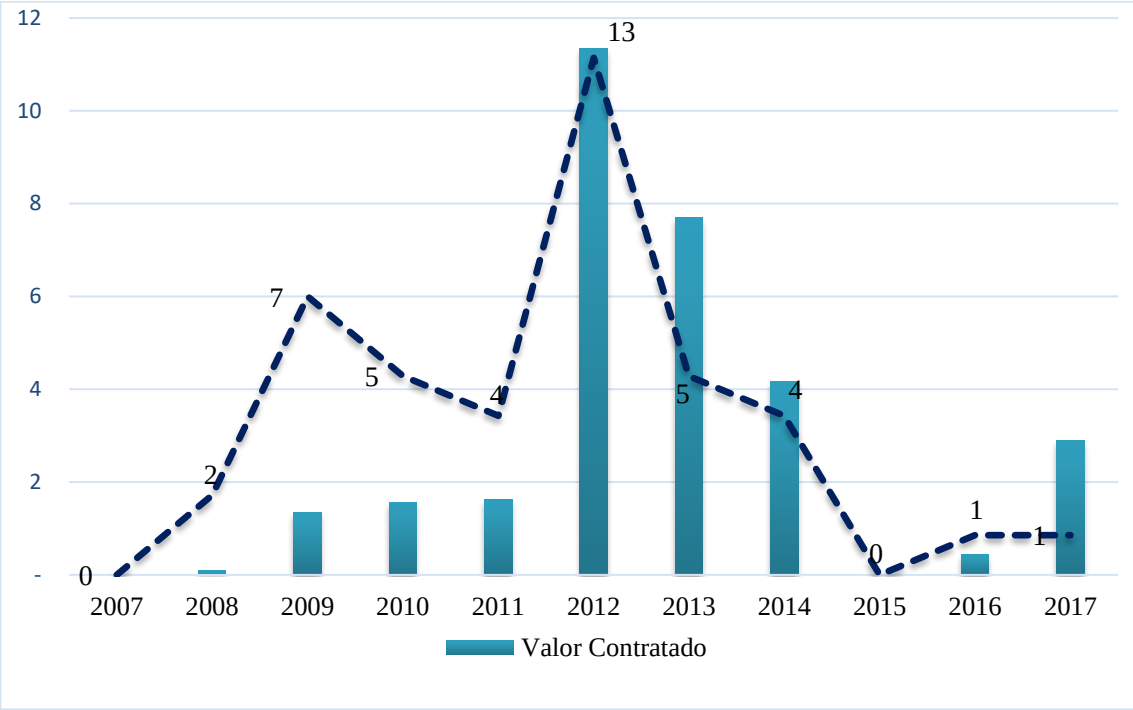
Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Para dar sustentação ao ciclo de grandes investimentos, no período de 2008 a 2016, de acordo com o gráfico 47, o ERJ contratou 41 operações de crédito, no total de R$ 28,25 bilhões, em termos nominais, dos quais R$ 19,2 bilhões equivalem a 21 operações internas e R$ 9,05 bilhões, a 20 operações externas, considerando o dólar norte-americano da data da assinatura do contrato. A operação contratada em 2017 já foi sob a égide do RRF. Após esse período, não houve novas contratações de operações de crédito.

Além da União, os credores do ERJ são bancos públicos e privados, no que se refere a operações de crédito internas (Banco do Brasil - BB, Caixa Econômica Federal – CAIXA, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Credit Suisse), e organismos multilaterais, no que tange a operações de crédito externas, (Banco Mundial - BIRD, Banco Interamericano - BID, Corporação

Andina de Fomento - CAF e Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD), conforme indica a tabela 27.

Gráfico 47 - Contratação Operações de Crédito (R$ bilhões)



Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Tabela 27 - Operações de Crédito e Credores

ANO	DESCRIÇÃO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	VALOR CONTRATADO EM R$*
2008	PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL - PET ADICIONAL	BIRD	72.908.000,00
	PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL - PMAE	BNDES	15.027.315,87
2009	PROG. SANEAMENTO P/TODOS I	CAIXA	558.000.000,00
	PROG. DELEGACIA LEGAL	BNDES	157.000.000,00
	PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO -PEF / (FIN. BNDES)	B. BRASIL	61.108.000,00
	PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES II - PET II	BIRD	379.302.890,00
	PROJETO RIO RURAL I	BIRD	69.057.850,00
	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - SEAPPA / (FIN. BNDES)	B. BRASIL	19.971.881,46
	PROG. EMERGENCIAL DE FINANCIAMENTO II - PEF II / (FIN. BNDES)	B. BRASIL	91.662.000,00
2010	PROG. DE DESENVOLV. ECONÔMICO, SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE FISCAL -PRODESF/DPL I	BIRD	874.455.000,00
	PROG. DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FAZENDÁRIA-PROFAZ	BID	35.236.313,87
	PROG. MODERNIZAÇÃO DA ADM. ESTADUAL II - PMAE II	BNDES	9.982.000,00
	CONTRAPARTIDA - PAC / (FIN. BNDES)	CAIXA	606.046.612,59

	PROGRAMA DE RENOVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA - PRÓGESTÃO I	BIRD	32.182.915,50
2011	VIA LIGHT - PRÓ TRANSPORTES	CAIXA	259.138.332,31
	MARACANÃ - PROCOPA I	BNDES	400.000.000,00
	PROG. NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO - PRODETUR	BID	179.188.800,00
	PROG. DE HAB. E DESENVOLV. URBANO METROPOLITANO SUSTENTÁVEL - PROHDUMS/DPL II	BIRD	792.199.000,00
2012	PROG. DE SAN. AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO DA BAÍA DE GUANABARA -PSAM	BID	824.999.094,00
	PROG. PRÓ CIDADES	B. BRASIL	3.645.563.000,00
	METRÔ LINHA 4 (ESTUDOS E PROJETOS)	BNDES	157.954.512,78
	PROG. SANEAMENTO P/TODOS II	CAIXA	415.372.248,98
	PROG. ESTADUAL DE TRANSPORTES ADICIONAL II - PET II ADICIONAL	BIRD	1.222.800.000,00
	PROGRAMA DE OBRAS EMERGENCIAIS - POE	CAF	202.490.000,00
	PROG. MELHORIAS E IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA VIÁRIA - PROVIAS	CAF	647.309.907,50
	PROG. DE INTEGRAÇÃO E MOB. URBANA - PMU	AFD	802.057.950,00
	PROG. DE DESENVOLV. ECONÔMICO, SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE FISCAL -PRODESF II/DPL III	BIRD	609.540.000,00
	PROJETO DE REFORMA DO MARACANÃ - PROCOPA II	CAF	252.276.406,20
	PROG. OBRAS COMPL DO ARCO METROPOLITANO	CAF	420.800.000,00
	PROG. PRÓ-INVESTE / (FIN. BNDES)	B. BRASIL	940.956.773,22
	PROGRAMA COORDENADO DE INVESTIMENTOS - PROCOI	CAIXA	1.199.871.427,00
2013	PROG. DE INCLUSÃO SOCIAL E OPORTUNIDADES P/ JOVENS NO RJ	BID	118.194.000,00
	METRÔ - PRÓ ML 4	BNDES	3.031.405.000,00
	PROG. PRO CIDADES II	B. BRASIL	3.135.800.000,00
	PROJETO RIO RURAL ADICIONAL	BIRD	239.740.000,00
	PROG. DE MELHORAMENTO DA QUALIDADE E INTEGRAÇÃO DOS TRANSP. URBANOS DE MASSA - PROMIT - DPL IV	BIRD	1.177.600.000,00
2014	PROGESTÃO II	BIRD	107.299.200,00
	METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL	BNDES	3.000.000.000,00
	PROSUT	BTG PACTUAL	450.000.000,00
	PRODES	CREDIT SUISSE	600.000.000,00
2016	METRÔ - PRÓ - ML 4 ADICIONAL II	BNDES	444.811.123,92
2017	ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS DA CEDAE	BNP PARIBAS	2.900.000.000,00
TOTAL DE OPERAÇÕES CONTRATADAS EM REAIS			**31.159.307.555,20**

*Os contratos em dólar foram convertidos para reais com a taxa da data de assinatura.

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

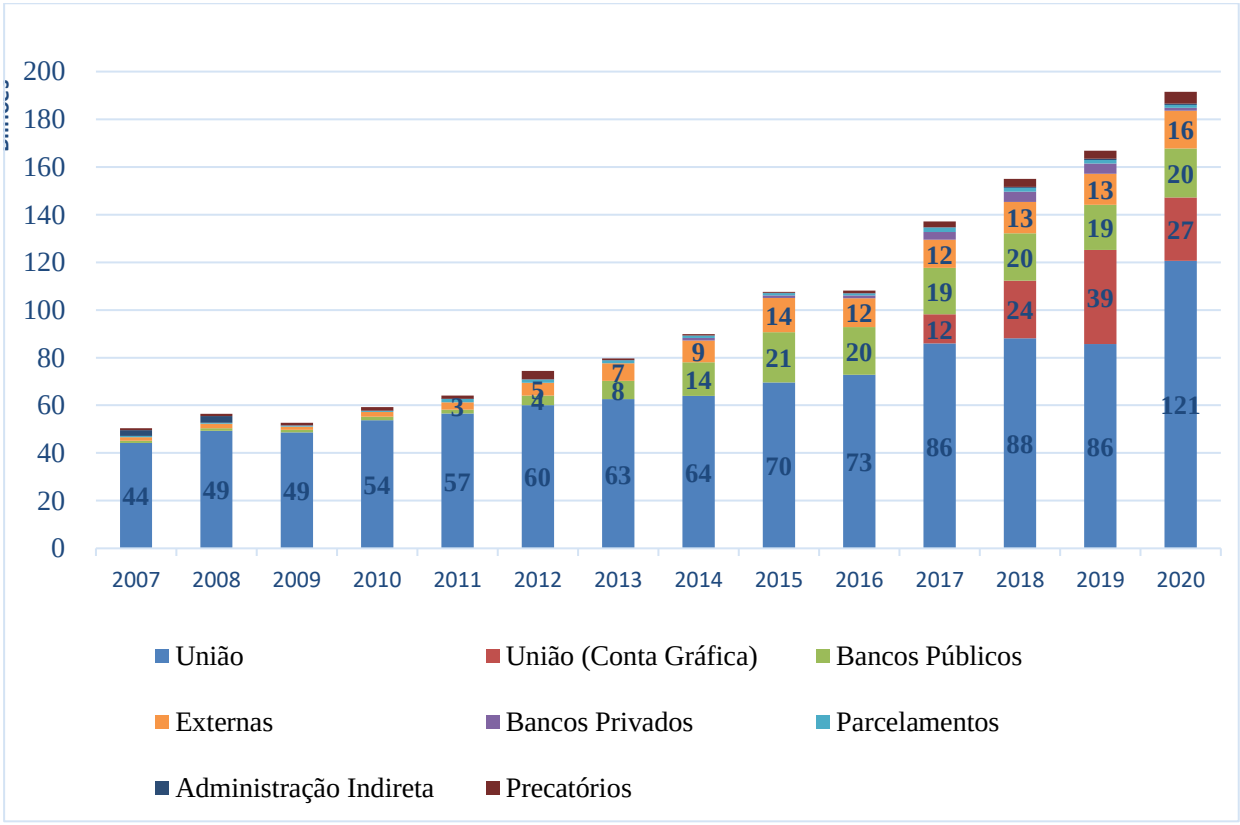
6.2.2 Perfil da dívida

Antes da adesão ao RRF, a dívida do Estado era de R$113,01 bilhões, sendo R$ 77,68 bilhões com a União, representando 69% da dívida total, e R$ 11,74 bilhões de dívida externa, representando 10,4%. A dívida total do Estado, apurada em dezembro de 2020, apresentou estoque de R$ 189,82

bilhões, dos quais R$ 168,93 bilhões referem-se à dívida interna e R$ 15,93 bilhões, à dívida externa.

O Governo Federal é o maior credor do ERJ, com participação de 76,8% da dívida total com os seguintes contratos, quais sejam: as dívidas renegociadas no âmbito da Lei nº 9.496/97, BACEN/BANERJ — estes dois representando 60,4% da dívida total —, dívida assumida mediante a Lei nº 8.727/83, a Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP) e as Contas Gráficas do RRF — esta representando 13,9% da dívida total. As contas gráficas do RRF referem-se aos valores suspensos por força dos arts. 9º e 17º da LC nº 159/2017 (gráfico 48).

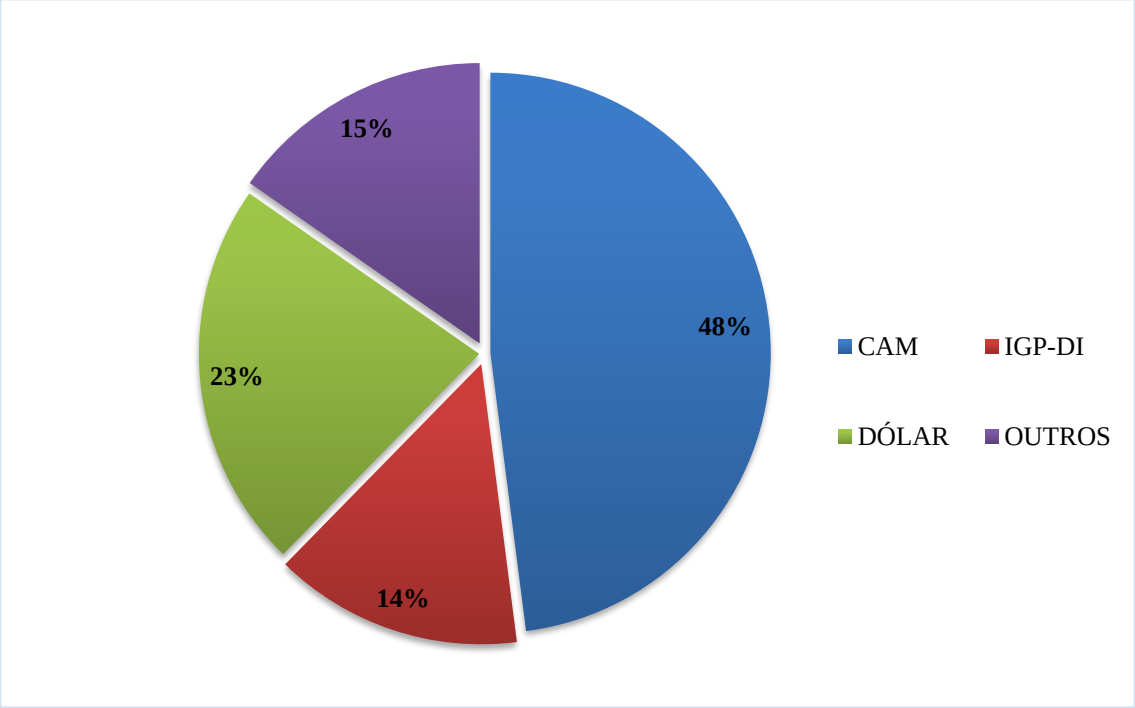
Gráfico 48 - Saldo da Dívida por Credor (2007 - 2020) (R$ bilhões)



Fonte: SEFAZ/SUPCADP

Se acrescentarmos ao valor total da dívida com a União, os valores referentes à dívida com os bancos federais (Banco do Brasil, Caixa e BNDES), a União se torna credora de 87,6% do total. A seguir, gráfico com composição do estoque da Dívida Pública, por indexador.

Gráfico 49 - Composição da Dívida por Índice (dezembro 2020)



Fonte: SEFAZ/SUPCADP

As dívidas vinculadas ao Coeficiente de Atualização Monetária – CAM[6], definido por meio da Lei Complementar Federal nº 148, de 25 de novembro de 2014, representavam, em dezembro de 2020, 48% no montante total da Dívida Financeira, reforçando a sensibilidade da dívida estadual à correção monetária deste indexador (tabela 28).

Na composição da dívida estadual, predominam os contratos firmados com taxas de juros pré-fixadas, ou seja, determinadas na data da celebração do contrato, com vigência por todo o prazo do empréstimo. Em contrapartida, a participação dos contratos firmados com taxas pós-fixadas representa 23,3% do total da dívida. Nestes contratos, a taxa de juros é periodicamente recalculada em função das cotações no mercado financeiro de empréstimo e das cotações determinadas pelo Banco Central e pelos organismos de regulação ou de fomento oficiais nos mercados financeiros.

[6] A LC nº 148/2014, alterou o indexador do contrato de refinanciamento firmado no âmbito da Lei nº 9.496/97. A partir de 1º de janeiro de 2013, deverão ser aplicados, juros debitados mensalmente à taxa nominal de 4% ao ano e atualização monetária calculada pelo IPCA limitados à taxa SELIC. Para fins da limitação será comparada mensalmente a variação acumulada do IPCA, acrescida de juros nominais de 4% ao ano, com a variação acumulada da taxa Selic. A Secretaria do Tesouro Nacional divulga, mensalmente, no sitio seu eletrônico, o coeficiente de atualização monetária – CAM.

Tabela 28 - Composição da Dívida por faixa de taxa de juros (dezembro 2020) (R$ mil)

Prefixado			
Taxa de Juros (%)	Estoque	Estoque/ Subtotal	Estoque/ Total
0 - 2	774.660	0,54%	0,42%
2,1 - 4	199.918	0,14%	0,11%
4,1 - 6	126.752.769	88,56%	67,96%
acima de 6,1	15.396.457	10,76%	8,25%
Subtotal	143.123.804	100,00%	76,74%
Pós fixado			
Taxa de Juros (%)	Estoque	Estoque/ Subtotal	Estoque/ Total
0 - 2	10.683.366	24,62%	5,73%
2,1 - 4	9.807.069	22,60%	5,26%
4,1 - 6	20.101.634	46,33%	10,78%
acima de 6,1	2.794.935	6,44%	1,50%
Subtotal	43.387.004	100,00%	23,26%
Total	**186.510.808**		**100,00%**

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

6.2.3 Relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida

No período de 2007 a 2013, a trajetória da relação DCL/RCL do ERJ manteve-se equilibrada. Mesmo com o aumento do endividamento, a evolução positiva da RCL fez com que o percentual, no intervalo, atingisse o ponto mínimo de 146% no ano de 2011.

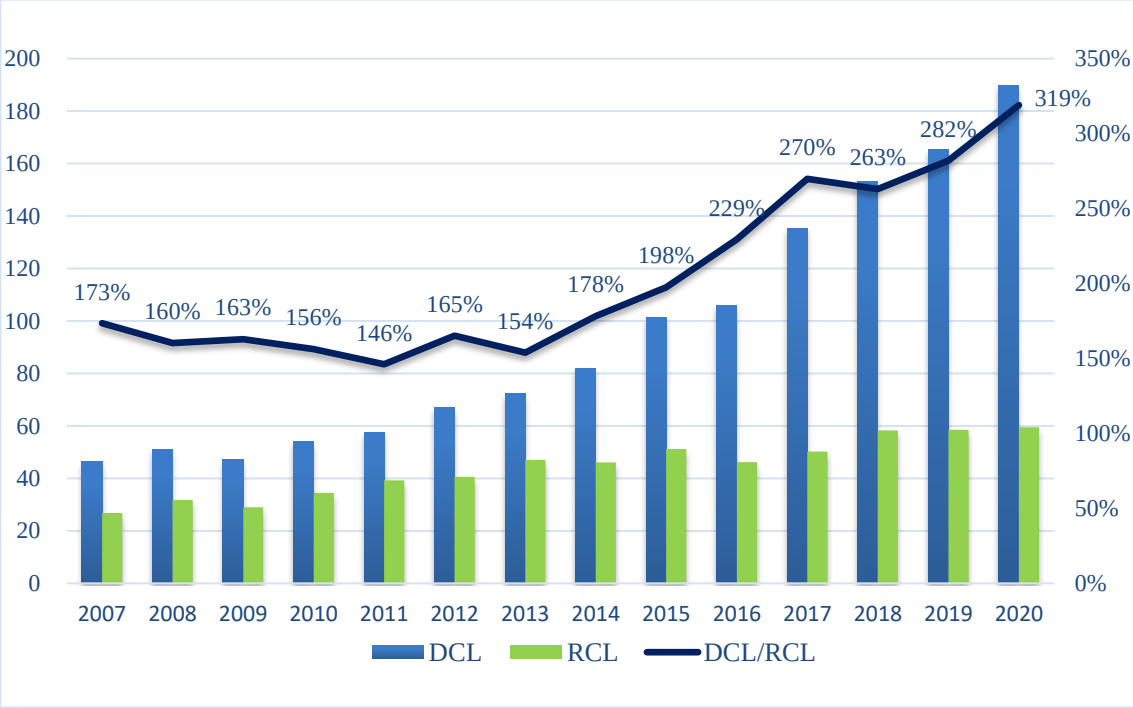
A partir de 2014, a velocidade e os efeitos da retração econômica sobre a arrecadação estadual, bem como a deterioração das variáveis macroeconômicas, alteraram a trajetória de queda da relação DLC/RCL, culminando no descumprimento do limite máximo de 200% entre DCL e RCL em 2016. No gráfico 50, observa-se que, a partir de 2014, houve desaceleração no crescimento da receita. No mesmo período, em contraponto, a evolução do estoque da dívida foi impulsionada por liberações de recursos de operações contratadas em anos pretéritos.

Em maio de 2017, a Ação Cível Originária nº 2.981 antecipou os efeitos do RRF no que tange o previsto nos arts. 9º e 17º da LC nº 159/2017. Entretanto, com a renúncia das ações na homologação do RRF, os valores que se encontravam suspensos de pagamentos por força de liminar foram recalculados pelos encargos de inadimplência. O recálculo causou um impacto de R$ 13 bilhões a mais no saldo devedor do contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/1997, na posição de junho de 2016. Cabe ressaltar que a ação mais antiga que o Estado possuía liminar era datada de 2004.

A partir de setembro de 2017, com a adesão do ERJ ao RRF, da LC nº 159/2017, o estoque da dívida consolidada elevou-se ainda mais em virtude da suspensão dos pagamentos previstos nos arts. 9º e 17º da referida lei, isto é, o Estado teve suspensos os pagamentos dos dois maiores contratos junto à União, quais sejam, Contrato de Refinanciamento da Lei nº 9.496/1997 e Contrato Assunção Bacen/Banerj. Além de não ser executado, pela União, nas contragarantias dos contratos garantidos

pela União, isto representa um total de 37 contratos que faz com o estoque da dívida não seja amortizado, além de ocorrer a incorporação dos juros e encargos não pagos.

Gráfico 50 - Evolução da dívida (2007 -2020)

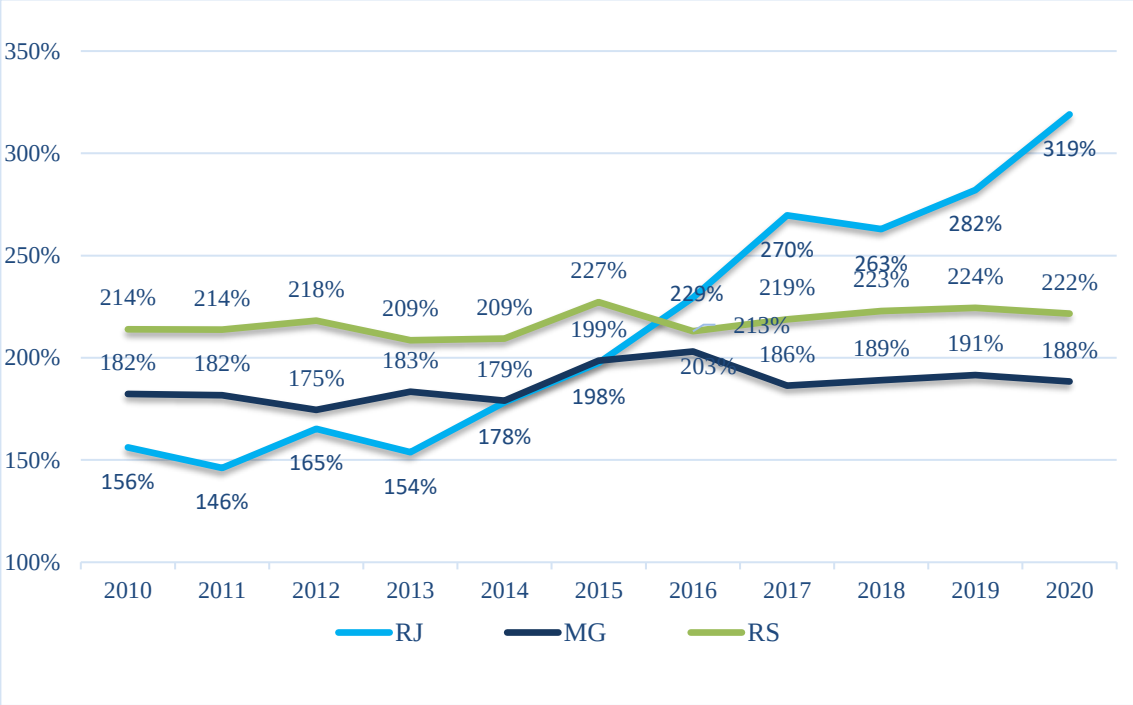


Fonte: SEFAZ/SUPCADP

6.2.4 Relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul

Em complemento a análise realizada, apresentamos o gráfico 51 que compara a relação DCL/RCL do Rio de Janeiro com os estados de Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS). Observa-se que mesmo que os Estados de MG e RS estejam com algumas de suas dívidas suspensas por força de liminar, a relação DCL/RCL encontram-se mais estáveis que a do RJ. A razão para esse distanciamento do RJ é devido ao crescimento da receita nos últimos dois anos ter sido mais significativa para MG e RS e a suspensão do pagamento de quase 100% do serviço da dívida do Rio de Janeiro desde 2017.

Gráfico 51 - Relação DCL/RCL – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 2010-2020



Fonte: SEFAZ/SUPCADP

6.2.5 Serviço da dívida

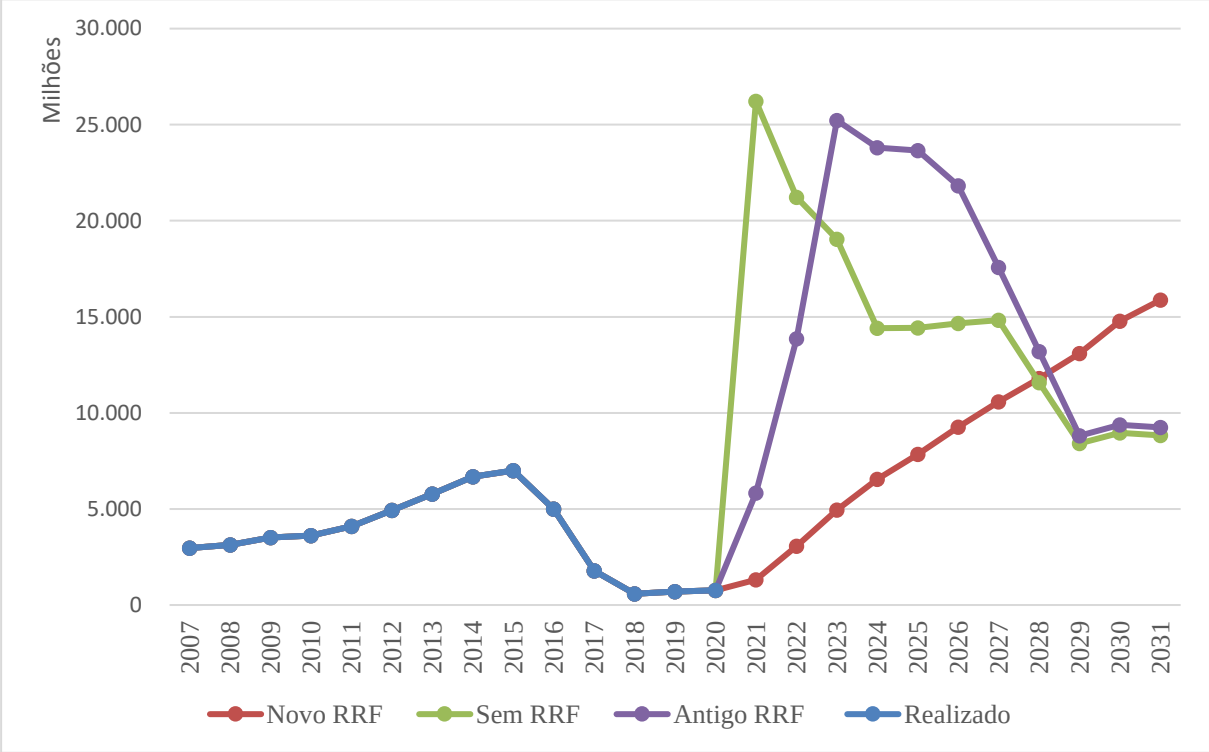
O serviço do ERJ apresentou crescimento constante até o ano de 2015. No ano de 2016, o Tesouro não tinha fluxo financeiro para o pagamento da dívida, levando o Estado a se tornar inadimplente. A partir desta data, com os frequentes arrestos e a execução de contragarantias das dívidas, não houve retomada do pagamento da dívida ao longo do ano.

Em maio de 2017, por meio da LC 159/17, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. O STF, por meio de liminar da Ação Cível Originária (ACO) nº 2.981, determinou que a União se abstivesse de executar as cláusulas de garantia e contragarantia dos contratos da dívida. Em setembro daquele ano, o Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal e teve os pagamentos dos contratos com a União suspensos e o pagamento de contratos garantidos pela União honrados pela garantidora, sem execução de contragarantia, até o fim da primeira fase do RRF em setembro de 2020.

A partir desta data, considerando o RRF renovado, o Estado retornou os pagamentos devidos à União de forma escalonada, excetuando o contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/97 que teve seu pagamento suspenso de março a dezembro de 2020, por força da LC 173/20, retornando em janeiro de 2021. Com a publicação da LC 178, de 13 de janeiro de 2021, que alterou o regramento do RRF previsto na LC 159/17, o Estado adere ao novo regramento e consequentemente a um novo Regime de Recuperação Fiscal. Para demonstrar a importância de adesão pelo Estado a esse novo RRF, segue comparação do serviço da dívida com o cenário sem RRF e com o novo regramento do RRF.

O cenário sem o RRF considera que o primeiro Regime acabou após a primeira fase de 3 (três) anos, tendo o Estado que retornar o pagamento dos contratos garantidos além de ter que pagar os valores não pagos de contragarantia em 36 (trinta e seis) meses e retornando o pagamento cheio das prestações dos valores devidos à União. Para o cenário do novo RRF[7] considerou-se as modificações realizadas na LC 159/17 por meio da LC 178/21 (gráfico 52 e tabela 29).

Gráfico 52 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (R$ milhões)



Fonte: SEFAZ/SUPCADP

[7] Cabe ressaltar que os valores do novo RRF trata-se de mera simulação visto que os valores iniciais do contrato do art. 9-A da LC 159/17 ainda não foram conciliados com a União.

Tabela 29 - Serviço da Dívida, 2007-2031 (em Reais)

	Realizado		
2007	2.965.097.645		
2008	3.132.516.669		
2009	3.521.374.925		
2010	3.607.410.045		
2011	4.101.221.174		
2012	4.927.814.863		
2013	5.779.373.922		
2014	6.681.215.086		
2015	7.004.090.469		
2016	4.993.233.298		
2017	1.787.999.575		
2018	584.194.995		
2019	693.958.072		
2020	758.837.177		
	Novo RRF	**Antigo RRF**	**Sem RRF**
2021	1.308.862.777	5.831.508.335	26.219.086.881
2022	3.070.588.156	13.854.892.263	21.217.403.600
2023	4.942.863.389	25.224.149.874	19.039.798.093
2024	6.545.627.825	23.810.889.114	14.413.335.067
2025	7.844.732.393	23.660.987.834	14.419.166.253
2026	9.268.303.969	21.830.554.157	14.659.501.325
2027	10.583.290.421	17.572.149.527	14.822.837.512
2028	11.787.197.482	13.189.443.347	11.581.912.393
2029	13.086.517.277	8.819.274.179	8.417.505.471
2030	14.781.537.314	9.370.875.074	8.956.812.313
2031	15.871.304.225	9.243.679.373	8.820.621.719

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

6.3 Precatórios

6.3.1 Histórico de Pagamentos

No ano de 2007, o ERJ possuía 2.603 precatórios emitidos contra seus órgãos e entidades, aguardando pagamento, totalizando o valor, aproximado, de R$ 3,20 milhões. Foram pagos, no decorrer daquele ano, R$ 73,81 milhões. Em 2008, foram pagos 664 precatórios, totalizando o valor de R$ 154,76 milhões. Em 2009, o Governo Estadual disponibilizou R$ 210,83 milhões para o adimplemento dos precatórios.

Em 09 de dezembro de 2009, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 62, que introduziu três importantes inovações, a saber:

Aos Entes que aderissem ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios, instituído pela Emenda, caberia apenas a transferência dos recursos, competindo ao Tribunal de Justiça local: (I) organizar em fila única todos os precatórios emitidos contra o Ente devedor (Estado); (II) definir as preferências instituídas; e, (III) executar os pagamentos;

Possibilidade de adesão ao regime especial de precatórios com a opção de pagamento do estoque em até 15 anos ou com a permanência no Regime Especial enquanto o estoque devido for superior ao percentual vinculado da Receita Corrente Líquida (RCL), definido de acordo com o nível de indevidamento; e

Opção de destinação de 50,0% do valor transferido ao Tribunal de Justiça, para pagamento de precatórios pelo critério de ordem crescente de valor e/ou de leilão por maior deságio.

Diante das inovações, o ERJ, por meio do Decreto nº 42.315, de 25 de fevereiro de 2010, aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios, optando pela quitação do estoque devido em 15 (quinze) anos, conforme sistemática prevista no inciso II, § 1º, do Art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ressalte-se que, antes do Estado aderir ao regime especial, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que haviam sido incluídos, eram contabilizados no passivo financeiro e já integravam a Dívida Consolidada para fins de verificação do limite de endividamento, de acordo com o estabelecido no § 7º , do Art. 30 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2001 (Lei de Resposabilidade Fiscal – LRF).

Assim, com a opção pelo parcelamento em 15 anos, a dívida foi reclassificada do passivo financeiro para o passivo permanente, mantendo-se inscrita na Dívida Consolidada.

Desse modo, no primeiro ano do regime especial, ou seja, dezembro de 2010, e seguindo o disposto no § 1º do art. 22 da Resolução CNJ nº 115, de 29 de junho de 2010, que determinou que o montante de cada parcela não poderia ser inferior ao valor provisionado na lei orçamentária promulgada em 2008, foi transferido pelo Tesouro Estadual ao Tribunal de Justiça, para pagamento de precatórios, a quantia de R$ 305,88 milhões, sendo que 50,0% desse valor foi destinado aos pagamentos em ordem cronológica e 50,0% para pagamentos em ordem única e crescente de valor.

No ano seguinte, em dezembro de 2011, o Tesouro Estadual fez a segunda transferência de recursos ao Tribunal de Justiça nos moldes do regime especial, no montante de R$ 276, 42 milhões, equivalente a 1/14 do estoque de precatórios. Ademais, em 2012, o Estado teve que repassar mais R$ 51,51 milhões referentes ao ano de 2011 devido ao abatimento do estoque por compensação com dívida ativa. Pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) não era cabível o abatimento de precatório fora da ordem cronológica. Em dezembro de 2012, foi realizada a terceira transferência de recursos do regime especial, equivalente a 1/13 do estoque de precatórios, no valor de R$ 365,83 milhões.

Em 27 de junho de 2013, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 147, de iniciativa conjunta do Poder Executivo e Judiciário, que autorizou a utilização de até 25% dos depósitos judiciais, não tributários, para pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor, mantendo-se um fundo de reserva para garantir a restituição ou pagamento referente ao processo judicial de referência. Após firmados os instrumentos legais para operacionalização da sistemática da LC nº 147/2013, em 27 de dezembro de 2013 o Estado pode quitar todos os precatórios pendentes, aptos ao pagamento, até

o exercício orçamentário de 2013, no montante de R$ 3,30 bilhões, tornando-se adimplente com os precatórios judiciais. No ano de 2014, ainda com os recursos dos depósitos judiciais, foram quitados os precatórios daquele orçamento, mantendo-se o Estado adimplente essas obrigações judiciais.

Em 05 de agosto de 2015, foi promulgada a Lei Complementar nº 151, que dispõe sobre a utilização dos depósitos judiciais tributários e não tributários referentes a ações em que o Estado seja parte para pagamento de precatórios judiciais, dívida pública, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência, nessa ordem e conforme os termos da Lei. No ano de 2015, foi repassado 402,84 milhões mantendo o Estado adimplente.

Em 2016, diante da dificuldade financeira do Estado e o desenquadramento do Fundo de Reserva para utilização dos depósitos judiciais não foi possível ao Estado desembolsar recursos para pagamento dos precatórios. Em 15 de dezembro de 2016 foi publicada a Emenda Constitucional nº 94, que alterou o artigo 100 da Constituição Federal, dispondo sobre regime especial de pagamento de precatórios, vinculação da Receita Corrente Líquida (RCL) e sistemática de utilização dos depósitos judiciais, dentre outros.

No ano de 2017, o ERJ aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios, na sistemática da Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, pelo qual se comprometia a quitar o estoque de precatórios até o ano de 2020, realizando repasses mensais ao Tribunal de Justiça. Nesse regime especial, o Estado deve apresentar, anualmente, um plano de pagamentos, onde a parcela mensal deve corresponder, no mínimo, 1,53% da receita corrente líquida – RCL, apurada nos dois meses anteriores ao repasse.

Em 10 de novembro de 2017, foi publicada a Lei Estadual nº 7.781, que cancelou os precatórios e requisições de pequeno valor depositados há mais de 3 anos, sem levantamento do beneficiário, para utilização desses recursos em novos pagamentos de precatórios. Assim, em 05 de dezembro de 2017, foram repassados R$ 1,14 bilhão ao Tribunal de Justiça. Em 07 de dezembro de 2017, o Governador do Estado e o Presidente do Tribunal de Justiça firmaram acordo para repasse ao Tribunal de Justiça dos valores devidos para pagamento dos precatórios, todo dia 30, a partir de janeiro de 2018, por meio do bloqueio do Fundo de Participação dos Estados – FPE.

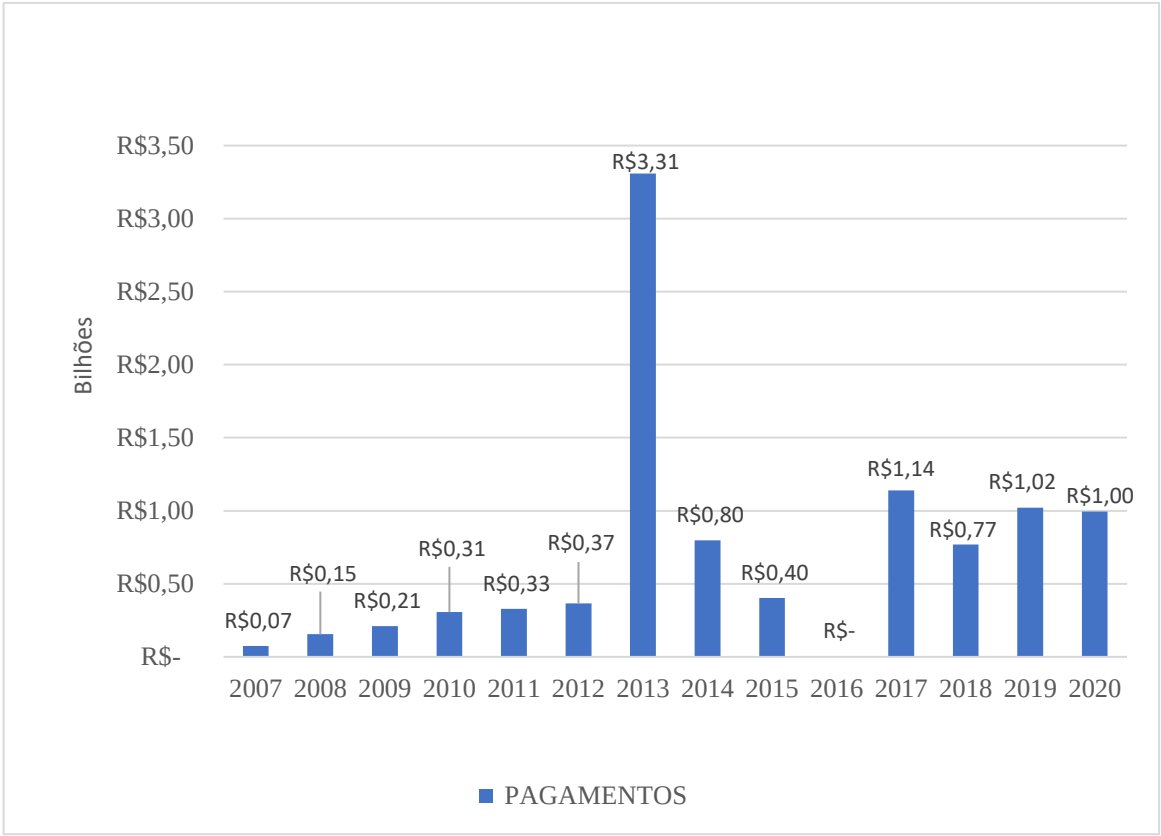
Em 14 de dezembro de 2017, foi publicada a Emenda Constitucional nº 99, que alterou o regime especial de pagamento de precatórios, estendendo o prazo para quitação do estoque de precatórios até 2024. Em 26 de julho de 2018, o Tribunal de Justiça publicou decisão enquadrando o ERJ ao regime especial de pagamento conforme sistemática da Emenda Constitucional nº 99.

Em 2018, O Estado repassou ao Tribunal de Justiça R$ 768,38 milhões, mantendo-se adimplente perante o regime especial, conforme decisão proferido pelo Tribunal de Justiça, em julho de 2018. Em 2019, o Estado repassou ao Tribunal de Justiça R$ 1,02 bilhão, mantendo-se adimplente perante o regime especial.

Em outubro de 2020, o Estado e o Tribunal de Justiça renovaram o acordo para bloqueio dos

repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE e transferência da quantia ao Tribunal de Justiça para atender a parcela mensal do plano de pagamento de precatórios, até dezembro de 2024. Em 2020, o ERJ transferiu ao Tribunal de Justiça R$ 995,53 milhões, cumprindo com o plano de pagamentos homologado pelo Tribunal de Justiça. Estando assim, adimplente com o Regime Especial de Pagamento de Precatórios (gráfico 53).

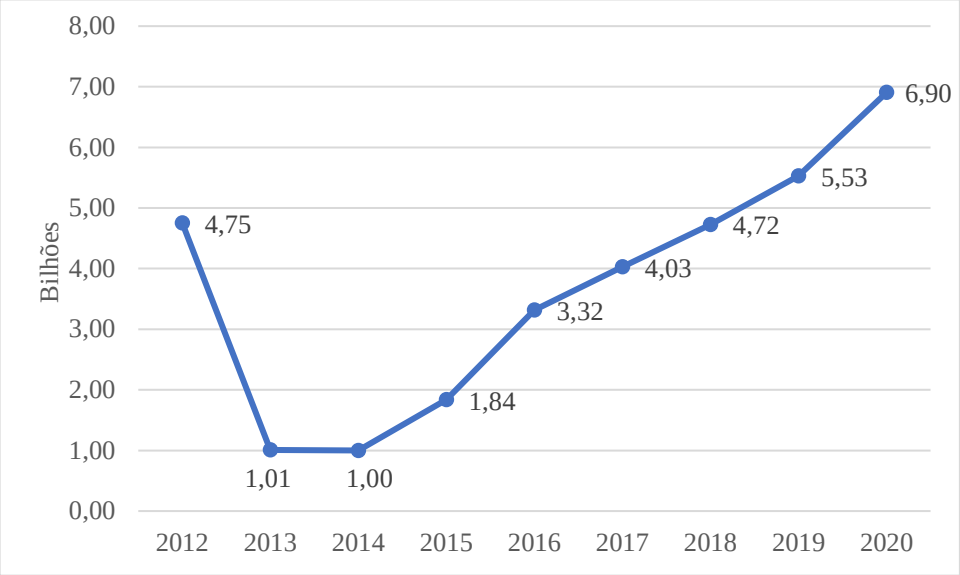
Gráfico 53 - Pagamento de Precatórios, 2007–2020



Fonte: SUPCADP/SEFAZ

Em relação ao estoque de precatórios (gráfico 54), esse só passou a ser contabilizado pelo Estado a partir de 2012, até essa data o controle e contabilização era realizado pelo Tribunal de Justiça do ERJ. Desde então, o Estado contabiliza, periodicamente, as informações de estoque recebidas pelos tribunais, quais sejam: Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Tribunal Regional Federal, Tribunal Regional do Trabalho.

Gráfico 54 - Estoque de Precatórios, 2012-2020



Fonte: SUPCADP/SEFAZ

7 ATIVOS

Tendo como objeto de análise o patrimônio do ERJ (ERJ), esta seção examina dados de 2007 a 2020 acerca dos Investimentos e dos Imobilizados deste ente subnacional. Para uma análise detalhada do patrimônio estadual, utilizou-se dados do Relatório de Contas de Governo do ERJ, bem como informações fornecidas pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do ERJ. As séries históricas, originalmente disponibilizadas a preços correntes, foram deflacionadas utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA anual, fornecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Na categoria de Investimentos estão inclusas as participações permanentes em outras sociedades, bem como os bens e direitos não classificáveis no Ativo Circulante, nem no Ativo Realizável a Longo Prazo e que não se destinem à manutenção de atividade da entidade.

De acordo com a tabela 30, os Investimentos do Estado foram de aproximadamente R$ 11,8 bilhões em 2020, o que representou uma variação real negativa de 9,41% em comparação com o ano anterior. A categoria de Participações Permanentes representou cerca de 72,89% do total de Investimentos no ano de 2020 e configurou queda de 3,43% no referido ano. Ademais, destaca-se a variação expressiva da categoria de Redução do Valor Recuperável de Investimento[8], que contribuiu para o resultado final do ano de 2020.

Em 2019, os Investimentos do Estado apresentaram variação real positiva de 2,44 % com relação ao exercício de 2018, devido principalmente ao resultado positivo da equivalência patrimonial sobre a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Cabe observar que o resultado de 2020, extraído do Relatório de Contas de Governo do ERJ, não inclui a equivalência patrimonial da CEDAE, uma vez que o balanço desta não foi disponibilizado dentro do período de fechamento do exercício para o cálculo do relatório.

[8] De acordo com o Relatório de Contas de Governo do ERJ de 2020, a categoria de Redução ao Valor Recuperável de Investimentos é constituída pelas perdas estimadas nos investimentos das Sociedades de Economia Mista avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, ocasionadas pelo prejuízo contábil apurado e que resultaram em patrimônio líquido negativo nessas Sociedades. A Provisão para Perda em Investimentos registra o mesmo valor do investimento em conta retificadora, enquanto o saldo negativo do Patrimônio Líquido das controladas fica evidenciado em grupo de conta do Passivo Não Circulante - Perdas ou Deságio em investimentos.

Tabela 30 - Investimentos do ERJ a preços constantes, 2007 a 2020 (em R$ bilhões)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INVESTI-MENTOS	**31,34**	**28,04**	**26,70**	**22,33**	**16,11**	**11,65**	**11,38**	**12,31**	**14,01**	**12,20**	**11,90**	**12,68**	**12,99**	**11,77**
Participações Permanentes	25,59	21,66	20,21	18,29	12,30	7,80	7,50	7,44	7,84	7,42	7,46	8,38	8,88	8,58
Propriedades para Investimentos	2,05	1,94	1,86	1,76	2,12	2,01	1,92	2,72	2,46	0,65	0,64	0,61	0,59	0,56
Investimentos do RPPS de Longo Prazo	-	-	-	-	-	-	-	0,37	0,45	0,41	0,33	0,38	0,39	0,37
Demais Investimentos Permanentes	3,70	4,45	4,63	2,28	1,69	1,84	1,96	1,78	3,26	3,74	3,50	3,34	3,16	2,96
(-) Depreciação Acumulada de Investimentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
(-) Redução do Valor Recuperável de Investimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,02	-0,01	-0,01	0,00	-0,68

Fonte: Relatório de Contas de Governo do ERJ (2016 a 2020); Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2007 a 2015). Valores deflacionados com IPCA (ano base em 2020).

Os Imobilizados, por sua vez, compreendem os direitos que tenham por objeto bens corpóreos destinados à manutenção das atividades da entidade ou exercidos com essa finalidade, inclusive os decorrentes de operações que transfiram a ela os benefícios, os riscos e o controle desses bens.

Em 2020, os Imobilizados totalizaram a importância de aproximadamente R$ 31,7 bilhões, caracterizando uma queda real de 4,35% em comparação com o ano anterior. Para compreender esse movimento, é necessário observar que a categoria agregada de imobilizados é composta pelos bens móveis e imóveis, conforme mostra a tabela 31.

Tabela 31 - Imobilizados do ERJ a preços constantes, 2007 a 2020 (em R$ bilhões)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IMOBILIZADO	**37,07**	**36,16**	**36,03**	**17,69**	**18,26**	**20,33**	**23,43**	**29,29**	**31,74**	**34,22**	**33,82**	**33,66**	**33,17**	**31,73**
Bens Móveis	**3,50**	**4,20**	**4,86**	**5,37**	**5,56**	**5,05**	**5,05**	**5,87**	**5,71**	**6,48**	**6,21**	**6,27**	**6,68**	**6,72**
Bens Móveis	4,07	4,76	5,40	5,91	6,07	6,11	6,10	7,21	6,98	7,73	7,51	7,62	8,09	8,24
(-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas Bens Móveis	-0,58	-0,56	-0,54	-0,54	-0,51	-1,06	-1,06	-1,34	-1,27	-1,24	-1,30	-1,34	-1,30	-1,52
Bens Imóveis	**33,57**	**31,97**	**31,17**	**12,32**	**12,70**	**15,28**	**18,38**	**23,43**	**26,03**	**27,74**	**27,61**	**27,38**	**26,49**	**25,01**
Bens Imóveis	36,28	34,63	33,88	14,99	15,32	17,14	20,20	25,28	27,78	29,44	29,36	29,13	28,23	26,74
(-) Depreciação, Exaustão e Amortização Acumuladas Bens Imóveis	-2,71	-2,66	-2,71	-2,67	-2,61	-1,86	-1,82	-1,85	-1,75	-1,70	-1,75	-1,75	-1,74	-1,73

Fonte: Relatório de Contas de Governo do ERJ (2012 a 2020); Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2007 a 2011). Valores deflacionados com IPCA (ano base em 2020).

A categoria de bens móveis compreende o valor de aquisições ou incorporações de bens corpóreos que tenham existência material e que podem ser transportados sem alteração da substância ou da destinação econômico-social e que constituam meio para a produção de outros bens ou serviços. A rubrica atingiu a ordem de R$ 6,7 bilhões em 2020, representando um crescimento de 0,54% com relação a 2019. Os valores mais significativos advêm dos grupos de Veículos de Tração Mecânica, Bens Móveis em Andamento e Equipamentos de TIC Computadores e Periféricos Permanentes.

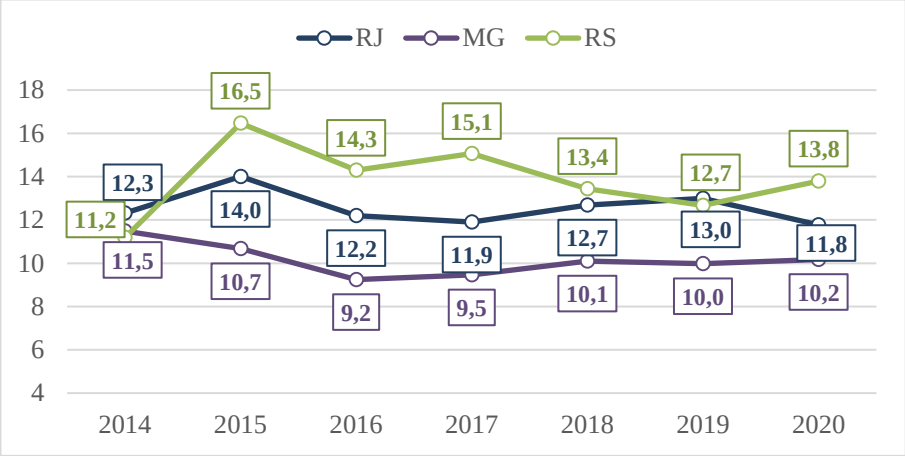
No entanto, é a rubrica de bens imóveis que representa parcela maior da categoria agregada de imobilizados – cerca de 78,83% do total em 2020. Essa categoria compreende o valor dos bens vinculados ao solo e que não podem ser retirados sem destruição ou dano, destinados ao uso e que a entidade não esteja explorando comercialmente. Os bens imóveis foram da importância de R$ 25,0 bilhões em 2020, configurando uma queda de 5,58% em comparação com o exercício anterior, cuja principal causa foi a redução nos valores referentes a obras em andamento.

Para uma análise comparativa com os estados de Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul, (RS) foram utilizadas informações do balanço patrimonial consolidado encontrados no Relatório Consolidado do Estado de cada ente subnacional, deflacionadas pelo IPCA anual. Destaca-se que a janela temporal da análise a seguir contempla os anos de 2014 a 2020, uma vez que o balanço patrimonial na forma consolidada está disponível para ambos os estados somente a partir de 2014.

Em 2020, os Investimentos do ERJ ficaram acima do registrado para essa categoria de Minas Gerais, da ordem de R$ 10,2 bilhões. Por outro lado, o ERJ performou abaixo do Rio Grande do Sul, que no ano em questão alcançou a importância de R$ 13,8 bilhões em Investimentos (gráfico 55).

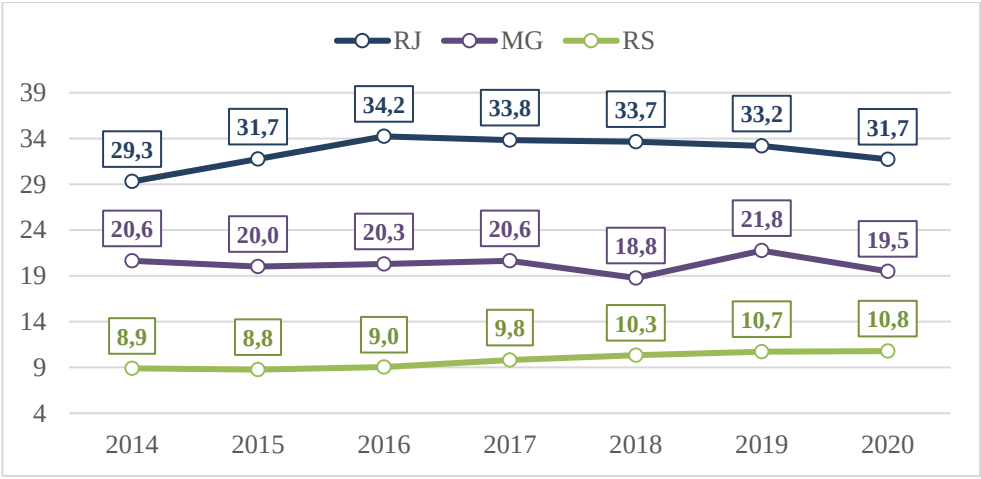
Quanto aos Imobilizados, nota-se que, ao longo da série histórica analisada, o ERJ apresentou consecutivamente valores acima de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. Em 2020, os Imobilizados do ERJ atingiram a importância de R$ 31,7 bilhões, valor acima do encontrado para estados de MG e RS, de R$ 19,5 bilhões e R$ 10,8 bilhões, respectivamente (gráfico 56).

Gráfico 55 - Investimentos do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões)



Fonte: Relatório de Contas do Governo do ERJ; Relatório Consolidado do Estado de Minas Gerais; Relatório Consolidado do Estado do Rio Grande do Sul. Valores deflacionados com IPCA (ano base em 2020).

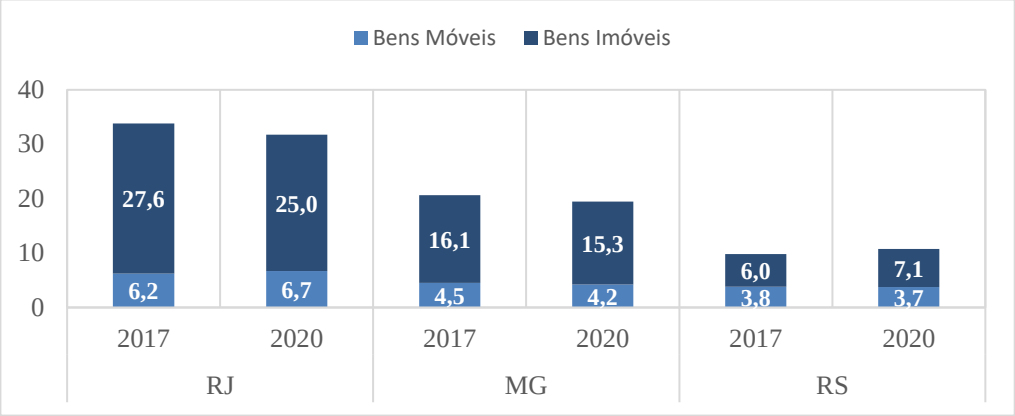
Gráfico 56 - Imobilizados do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões)



Fonte: Relatório de Contas do Governo do ERJ; Relatório Consolidado do Estado de Minas Gerais; Relatório Consolidado do Estado do Rio Grande do Sul. Valores deflacionados com IPCA (ano base em 2020).

Examinando a composição dos Imobilizados para cada estado, nota-se que em todos os casos o valor relativo aos bens imóveis supera o de bens móveis (gráfico 57). Do início do Regime de Recuperação Fiscal, em 2017, até o ano de 2020, a categoria de bens móveis para o ERJ apresentou crescimento real de cerca de 8,1%, enquanto nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul houve queda da ordem de 6,7% e 2,4%, respectivamente. Por outro lado, para o mesmo período, o ente subnacional que apresentou crescimento mais expressivo para bens imóveis foi o Estado de Rio Grande do Sul, com aumento de 17,9%. Nos casos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, houve variação real negativa de, respectivamente, 5,2% e 9,4% de bens imóveis.

Gráfico 57 - Imobilizados (bens móveis e bens imóveis) do RJ, MG e RS a preços constantes (em R$ bilhões)



Fonte: Relatório de Contas do Governo do ERJ; Relatório Consolidado do Estado de Minas Gerais; Relatório Consolidado do Estado do Rio Grande do Sul. Valores deflacionados com IPCA (ano base em 2020).

8 RISCOS FISCAIS

Nesta seção, com o objetivo de avaliar os riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como os valores pactuados no âmbito do Novo Plano de Recuperação Fiscal, indicando as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizem, destacam-se os riscos fiscais decorrentes da previsão da receita e da dívida pública. Demais riscos fiscais que possam afetar os valores previstos podem estar melhor detalhados no Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

8.1 Riscos decorrentes da Previsão da Receita

No que compete às previsões de receita para o ERJ, as eventuais diferenças que eventualmente ocorram podem refletir alterações no ambiente conjuntural, percebidas ao longo do ano fiscal. Neste sentido, as incertezas nos diferentes níveis setoriais de atividade econômica, no consumo das famílias e no nível de renda dos trabalhadores podem afetar sobremaneira a receita tributária estimada. No caso da despesa, mudanças posteriores à alocação inicialmente prevista na Lei Orçamentária podem exigir a sua reprogramação, quando da revisão da estimativa da receita, e o consequente ajuste em função dos recursos efetivamente arrecadados. Desta forma, uma medida para minimizar os riscos de previsão da receita são as revisões bimestrais ao longo do ano, permitindo a reprogramação das despesas a fim de evitar um maior desequilíbrio nas contas públicas.

As estimativas utilizadas na conformação das regressões estão sujeitas a alterações conjunturais da economia. A parametrização destes modelos requer acuidade na utilização das variáveis. Destaca-se na arrecadação tributária a taxa de inflação e o nível de atividade econômica. Assinale-se que a arrecadação do ICMS não é proporcional – especialmente no curto prazo – à inflação do ano. Ademais, por conta do caráter não cumulativo do ICMS, os efeitos da inflação muitas vezes não são lineares, característica que é ainda mais forte no que tange ao crescimento econômico do Estado, visto que um dos principais setores da economia não contribui diretamente para a arrecadação desse imposto (caso da produção de petróleo), e boa parte das atividades que o cercam beneficia-se de tratamentos tributários particulares, muitas vezes semelhantes aos dados à exportação, o que também não gera ICMS.

As mudanças na conjuntura internacional e nas expectativas dos agentes podem impactar as projeções realizadas. No caso específico do ERJ, deve ser dada atenção especial à receita de Participações Governamentais decorrentes da produção de petróleo e gás natural.

Essa receita sofre influência das decisões empresariais quanto à produção e investimento, além da relação direta com a mudança de conjuntura econômica. Exemplo dessa situação pode ser comprovado com a queda do preço do barril de petróleo tipo Brent no mercado internacional observada a partir de setembro de 2014, que afetou significativamente a receita de Participações

Governamentais de 2015 e 2016. Somado a esse contexto, ainda podem ocorrer decisões judiciais, desde âmbito trabalhista até ambiental, em que seja necessária a paralisação da operação.

As Participações Especiais são cobradas apenas dos campos com grande volume de produção. Entretanto, existem alguns custos dedutíveis pelas operadoras que afetam essa arrecadação, a saber: investimentos na exploração; custos operacionais; depreciações; tributos e Royalties. Esses gastos dedutíveis são de difícil previsão e alteram significativamente a Receita de Participações Governamentais.

A Lei Federal nº 12.734/2012 instituiu nova repartição dos Royalties, dispondo, já para o ano seguinte de sua vigência uma redução da parcela de Royalties do Estado de 26,25% para 20%. A cota-parte estadual nas Participações Especiais, atualmente regulamentada em 40%, passaria para 20% gradativamente em cinco anos, mas, já no primeiro ano, entraria em vigor o percentual de 32%. No entanto, o ERJ acionou a Suprema Corte (STF) e o tema encontra-se em litígio até o momento.

Não menos importante, o risco cambial associado à volatilidade do preço do petróleo no mercado internacional enseja imponderações nas projeções de receita de Royalties e Participações Especiais. O quadro de instabilidade política e econômica no Brasil e no exterior acentua a percepção de um comportamento enviesado das principais variáveis dos modelos de previsão de receita. Portanto, a persistência deste cenário de incerteza gera, por si só, perda de capacidade preditiva da arrecadação esperada pelo Tesouro Estadual.

8.2 Riscos da Dívida Pública

No que tange a dívida pública, o estoque tem seus saldos devedores atualizados, conforme cláusulas específicas por índices, tais como: TR, IGP-M, IGP-DI, TJLP, SELIC e dólar, sujeitando-se ao chamado risco de mercado que é a possibilidade de variações nas taxas de juros de curto prazo, de câmbio ou inflação, por exemplo, podendo impactar, significativamente, de um bimestre para o outro o estoque, independente do pagamento de juros e principal.

Uma forma de avaliar o risco de mercado da dívida é estimar a sensibilidade do valor estoque a alterações marginais de variáveis macroeconômicas[9]. Neste trabalho não será apresentada essa análise visto que se trata de uma análise para o futuro e que o Estado ainda está conciliando os valores a serem pagos para o novo RRF junto à União. Porém, esse tipo de análise pode ser verificado com maiores detalhes no Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

[9] Trata-se de uma análise estática, onde analisa-se o efeito isolado da variação de apenas uma variável (taxa de câmbio, taxa de juros ou inflação) sobre o total da dívida consolidada. Dessa forma, não são levados em conta os efeitos da alteração de uma variável sobre as outras variáveis.

Em relação ao serviço da dívida o risco é uma possível estagnação (ou frustração, em caso extremo) da receita estadual, não satisfazendo as previsões do Estado para arcar com o pagamento do serviço da dívida previsto para o novo Regime, o que é de suma importância, haja vista a baixa flexibilidade de alteração do serviço da dívida.

Ademais, outro risco a ser considerado pelo Estado é a não homologação do novo RRF, que levaria a grandes desembolsos para pagamento da dívida pública.

No que tange aos precatórios, mesmo considerando que o Estado se encontra no Plano de Pagamentos de Precatórios em que deve quitar todo seu passivo até 2029[10], existe o risco das transferências no percentual mínimo de 1,53% da RCL não serem suficientes para diminuir o estoque de precatórios gradativamente até o término do regime especial, haja vista a grande quantidade de entradas de precatórios anualmente, restando um saldo expressivo para quitação.

Ademais, se o Estado não repassar os recursos previstos, no todo ou em parte ficará sujeito as seguintes penalidades:

- o Presidente do Tribunal de Justiça local determinará o sequestro, até o limite do valor não liberado, das contas do ente federado inadimplente;
- o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa;
- a União reterá os recursos referentes aos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios e os depositará na conta especial referida no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para utilização como nele previsto;
- Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno e ficará impedido de receber transferências voluntárias.

[10] Plano de Pagamento de Precatório teve seu prazo estendido de 2024 para 2029 pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

9. CONCLUSÃO

Em que pese a resiliência de uma conjuntura econômica adversa, e seu consequente impacto negativo sobre a arrecadação tributária, o exame dos indicadores do ERJ frente à média nacional deixam claro que existe um problema estrutural nas receitas. Diante disso, aprimorar o desenho de estratégias é sempre mais desafiador porque não só reduzem de forma considerável as disponibilidades financeiras, como também podem se criar maiores restrições aos gastos, o que dificulta o espaço de discricionariedade para orientações indutoras do desenvolvimento.

É importante ter claro que os desafios de política são entrelaçados, de modo que o sucesso de uma diretriz depende da geração de um ciclo virtuoso de ações concatenadas. Especificamente, o crescimento da renda e do emprego depende da melhoria da situação fiscal e da gestão pública, como também esta última terá mais chances de ser enfrentada com um dinamismo econômico sustentado em face de a arrecadação ser pró-cíclica.

As raízes do problema fiscal fluminense se encontram em uma crise econômica estrutural associada a limites históricos na reestruturação de sua máquina pública. Isso levou a região a não sofrer apenas rebatimentos da problemática nacional e, sim, se tornar um de seus epicentros. Nesses termos, é preciso ir além de tratar a gestão de crise financeira estadual como a administração de uma "massa falida", logo não desconsiderando a ociosidade de uma série de recursos no território como desdobramento da perda de complexidade e diversificação produtiva diante da explicitação da tendência à "estrutura produtiva oca".

A análise da despesa exposta aponta para um elevado nível de comprometimento do orçamento com gastos obrigatórios, basicamente previdência, folha de ativos e vinculações constitucionais e legais. De fato, esta é uma realidade em boa parte dos estados brasileiros. No entanto, o retrospecto recente do Rio de Janeiro, que desde 2017 se encontra sob o Regime de Recuperação Fiscal e vem empreendendo pesados esforços na direção da redução e maior controle das despesas (como se pode observar pelos dados apresentados), indica que a reversão das adversidades fiscais terá mais dificuldade de ocorrer se não ficar compreendido a necessidade de gastos como despesas de capital para gerar receitas novas.

É importante tratar o ajuste fiscal em sua totalidade. Afinal, despesa e receita públicas não são variáveis independentes uma da outra, ou seja, menor despesa pode levar a menor receita de modo que muitas vezes o cerne do desafio envolve a qualidade do gasto. Além disso, a capacidade limitada de ajuste pelo lado da despesa, dada a rigidez orçamentária aliada ao baixo crescimento da receita, levam o ERJ à uma postergação de despesas via restos a pagar como fonte de financiamento, gerando graves problemas de liquidez.

No atual contexto, não restam dúvidas que a adesão ao novo Regime de Recuperação Fiscal é imprescindível para o caso do ERJ. Contudo, é inegável que as adversidades fiscais provocadas pela

sua crise econômico-financeira são peculiares dada sua geração de receitas fragilizada ao longo das últimas décadas, no qual se destaca um problema estrutural na arrecadação estadual como exposto nesse diagnóstico. A reversão de ciclos viciosos que cumulativamente aumentam o drama socioeconômico e fragilizam financeiramente o poder público local merecem estar no cerne da estratégia. Isso torna urgente todo cuidado para não sacrificar o refortalecimento de uma máquina pública estadual para ser capaz de oferecer um plano de ações em prol do desenvolvimento econômico e de ações emergenciais de redinamização rápida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSESSORIA FISCAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO. “O potencial representado pelo sistema produtivo de petróleo e gás no Rio de Janeiro e suas implicações para o desenvolvimento regional”. *Nota técnica*, n. 1, 2020.

CANO, Wilson. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *Capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

CASSIOLATO, J. “A Economia do Conhecimento e as Novas Políticas Industriais e Tecnológicas”. In: LASTRES, H.; ABLAGLI, S. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: campus, 1999, p. 164-190.

LESSA, Carlos. *Rio de todos os Brasis*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

OLIVEIRA, Floriano Godinho. *Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. “A questão regional: a hegemonia inacabada”. *Estudo. Avançados*, v. 7, n.18, p. 43-63, ago. 1993.

OSORIO, Mauro (coord.). A capacidade indutora dos serviços no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SEBRAE/RJ, 2014.

_____ (coord.). Componente 3 – Políticas de desenvolvimento econômico e social. *Plano diretor estratégico de desenvolvimento do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

_____. *Rio nacional / Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

OSORIO, Mauro; REIS, Paulo Cesar dos (coord.). Ciência, tecnologia e inovação no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2014.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 2, 2013, p. 188-210.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; SÁ REGO, Henrique R. Rio de Janeiro: fatos e versões. *In*: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex F.; VERSIANI, Maria Helena (org.). *Rio de Janeiro: reflexões e práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 146-161.

ROVERE, R.L. “As Pequenas e Médias Empresas na Economia do Conhecimento: Implicações para Políticas de Inovação”. In: LASTRES, H.; ABLAGLI, S. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: campus, 1999, p. 145-163.

SILVA, R. D. *Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990-2008*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. “Finanças públicas fluminense e tensão federativa: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder”. *Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, v. 13, p. 12-31, 2019.

_____.“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.

_____. **“**A questão metropolitana em perspectiva: o desafio de tornar a periferia da RMRJ mais densa produtivamente e com melhor infraestrutura básica”. In: OSORIO, M. et al. (org.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015a, p.17-44.

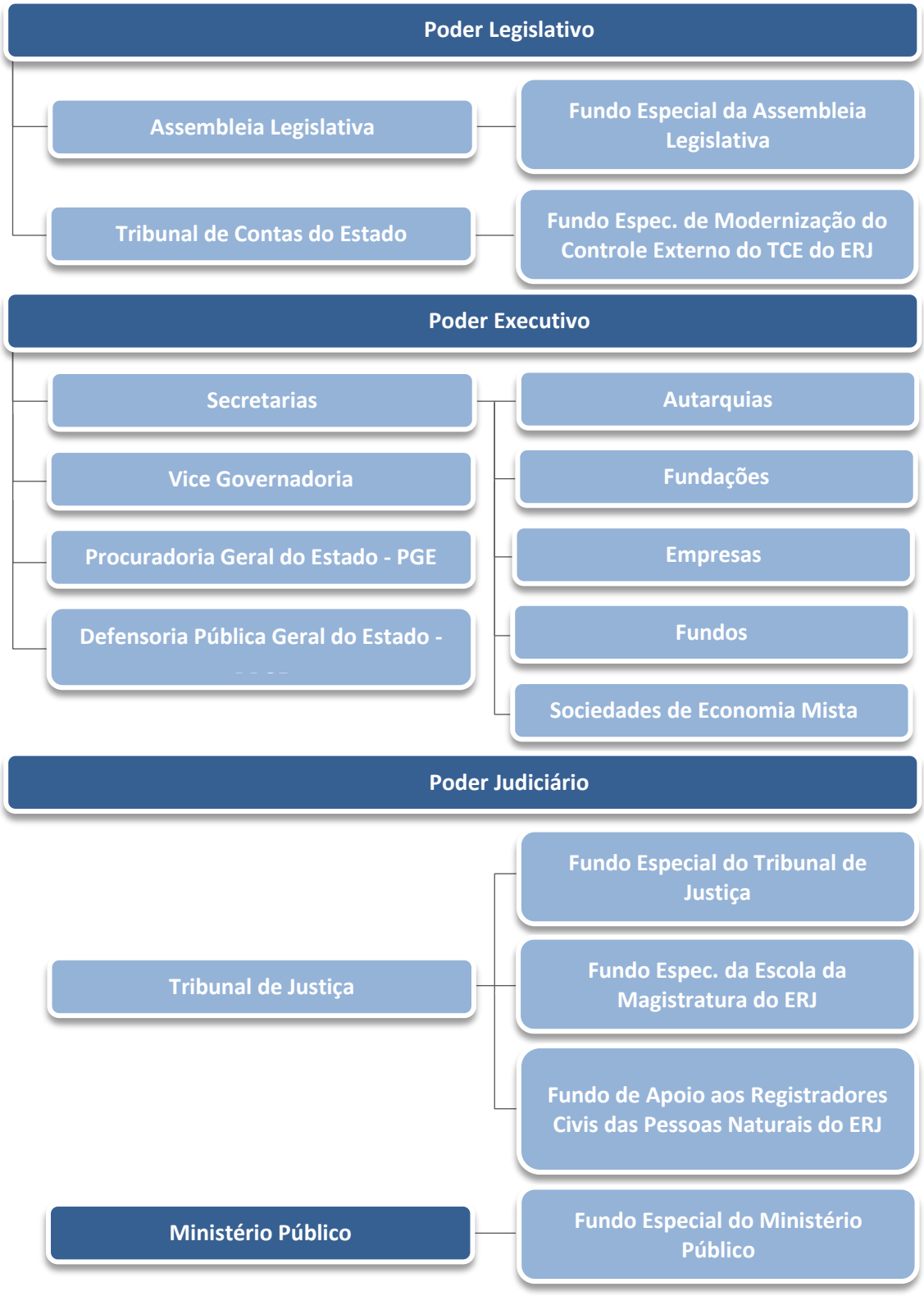
_____. O necessário, o possível e o impossível: uma leitura do papel das políticas públicas diante dos limites à coordenação de grandes investimentos na periferia metropolitana fluminense. Texto para Discussão (IPEA), v. 2154, p. 1, 2015b

_____. *Metrópole do Rio e Projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

ANEXO

Diagnóstico Fiscal – Descrição da estrutura administrativa do Estado

O organograma abaixo apresenta a estrutura organizacional do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), de acordo com a divisão dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.



Em seguida, apresentam-se os órgãos do Poder Executivo, organizados em Secretarias, Fundações, Empresas, Sociedades de Economia Mista e Fundos.

SECRETARIAS

- Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP
- Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento - SEAPPA
- Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação – SECTI
- Secretaria de Estado de Cultura – SECEC
- Secretaria de Estado de Defesa Civil – SEDEC
- Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC
- Secretaria de Estado de Esporte e Lazer e Juventude – SEELJE
- Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ
- Secretaria de Estado de Obras e Habitação – SEINFRA
- Secretaria de Estado de Saúde - SES
- Secretaria de Estado de Trabalho e Renda – SETRAB
- Secretaria de Estado de Transportes – SETRANS
- Secretaria de Estado de Turismo – SETUR
- Secretaria de Estado do Ambiente – SEAS
- Secretaria Estadual da Casa Civil – SECC
- Controladoria Geral do Estado – CGE
- Procuradoria Geral do Estado – PGE
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG
- Secretaria de Comunicação Social – SCS
- Secretaria de estado de Infraestrutura e Obras – SEINFRA
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais – SEDEERI
- Secretaria de Estado de Policia Civil – SEPOL
- Secretaria de Estado de Policia Militar – SEPM
- Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade – SEAS
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos – SEDSODH
- Secretaria de Estado das Cidades – SECID
- Secretaria de Estado de Vitimados – SEVIT
- Secretaria Extraordinária de Representação do Governo em Brasília - SERGB

AUTARQUIAS

• Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do ERJ – AGETRANSP

• Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA

• Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Est. do RJ – PRODERJ

• Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro - DRM

• Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN/RJ

• Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro - DETRO

• Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ

• Instituto de Pesos e Medidas do Estado do Rio de Janeiro – IPEM

• Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – ISP

• Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ

• Instituto Estadual de Engenharia e Arquitetura – IEEA

• Instituto Estadual do Ambiente – INEA

• Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro - JUCERJA

• Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ

• Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/RJ

• Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – SUDERJ

FUNDAÇÕES

• Fund Centro de Ciências e Educ. Sup. à Distância do Estado do Rio de Janeiro - CECIERJ

• Fundação Anita Mantuano de Artes do Estado do Rio de Janeiro - FUNARJ

• Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ

• Fundação Casa França Brasil – FCFB

• Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do ERJ – CEPERJ

• Fundação Centro Universitário Estadual da Zona Oeste - UEZO

• Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro - FAETEC

• Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPREV

• Fundação Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Rio de Janeiro – DER

• Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ

• Fundação Leão XIII - FLXIII

• Fundação Museu da Imagem e do Som - FMIS

- Fundação para a Infância e Adolescência – FIA/RJ
- Fundação Santa Cabrini – FSC
- Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro - FSERJ
- Fundação Teatro Municipal do Rio de Janeiro - FTM
- Fundação Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
- Fundação Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

EMPRESAS

- Empresa de Assist. Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro - EMATER
- Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP
- Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro - PESAGRO
- Empresa Estadual de Viação - Em Liquidação – SERVE-EL
- Imprensa Oficial do Rio de Janeiro - IOERJ

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

- Agência Estadual de Fomento - AGERIO
- Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro S/A – Em Liquidação – BD/RIO-EL
- Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro – CEASA
- Centrais Elétricas Fluminenses S/A - Em Liquidação – CELF-EL
- Companhia de Armazéns e Silos do Estado do Rio de Janeiro – CASERJ
- Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN
- Companhia de Desenvolvimento Rodoviário e Terminais do Est. do RJ – CODERTE
- Companhia de Transportes Coletivos do Estado do Rio de Janeiro - Em Liquidação – CTC-EL
- Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro - RIOTRILHOS
- Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - TURISRIO
- Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro - Em liquidação – METRÔ/RJ-EL
- Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE
- Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro – CEHAB
- Companhia Fluminense de Securitização – Em liquidação - CFSEC
- Companhia Fluminense de Trens Urbanos - Em liquidação – TRENS-EL
- Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários do Estado do Rio de Janeiro - Em liquidação – DIVERJ-EL
- Instituto Vital Brazil - IVB
- Banco do Estado do Rio de Janeiro – Em liquidação – BERJ-EL

FUNDOS

- Fundo Especial da ACADEPOL – ACADEPOL
- Fundo Especial da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro - FUNDPERJ
- Fundo Especial da Polícia Civil – FUNESPOL
- Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – FUNESPOM
- Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - FUNPERJ
- Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública - FUNESSP
- Fundo Especial de Administração Fazendária – FAF
- Fundo Especial de Apoio a Programas de Proteção e Def. do Consumidor – FEPROCON
- Fundo Especial do Corpo de Bombeiros – FUNESBOM
- Fundo Especial do Depósito Público – FUNDEP
- Fundo Especial Penitenciário – FUESP
- Fundo Estadual da Cultura – FUNEC
- Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS
- Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - FECP
- Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM
- Fundo Estadual de Despesa Agropecuária - FUNDEAGRO
- Fundo Estadual de Fomento ao Microcrédito Produtivo Orientado p Empreend. – FEMPO
- Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS
- Fundo Estadual de Invest. e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED
- Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNDRHI
- Fundo Estadual de Saúde – FES
- Fundo Estadual de Transportes – FET
- Fundo para a Infância e Adolescência – FIA
- Fundo para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - FUDPE
- Fundo para as Ciências do Estado do Rio de Janeiro – FUNCIERJ
- Fundo para Defesa e Direitos da Pessoa Idosa – FUNDEPI
- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – FATEC
- Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES
- Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – FDM
- Fundo de Prevenção, Fiscalização e Repressão a Entorpecentes - FESPREN
- Fundo de Recuperação Econômica de Municípios Fluminenses – FREMF
- Fundo de Terras do Estado do Rio de Janeiro – FUNTERJ
- Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA

- Fundo de Aprimoramento do Controle Interno do Estado do Rio de Janeiro – FACI-RJ
- Fundo Estadual de Fomento à Operação Segurança Presente – FEFOSP
- Fundo Estadual de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – FUSPRJ
- Fundo do Trabalho do Estado do Rio de Janeiro – FTRJ