

Ativos

57. A seção de ativos do Diagnóstico Fiscal apresenta como objeto de análise o patrimônio e os precatórios do Estado do Rio de Janeiro. Com relação ao patrimônio estadual, a análise revela que, em 2020, a categoria de Investimentos atingiu a importância de R\$ 11,8 bilhões, representando uma variação real negativa de 9,41% em relação ao ano anterior. Em comparação com outros Estados, nota-se que os Investimentos do ERJ em 2020 obtiveram desempenho acima do registrado para essa categoria de Minas Gerais e abaixo do registrado no Rio Grande do Sul.

Quanto aos imobilizados, que engloba as categorias de bens móveis e imóveis, nota-se que em 2020 houve queda real de 4,35% em comparação com o ano anterior, atingindo a ordem de R\$ 31,7 bilhões. Historicamente, a rubrica de bens imóveis representa a maior parcela da categoria total de imobilizados e, em 2020, apresentou queda de 5,58% em comparação ao exercício anterior. Portanto, embora os bens móveis tenham apresentado crescimento de 0,54% de 2019 para 2020, a variação negativa dos bens imóveis foi a principal responsável pela queda na rubrica agregada de imobilizados. Em comparação com os demais Estados, o ERJ apresentou consecutivamente valores de Imobilizados acima de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul de 2014 até 2020.

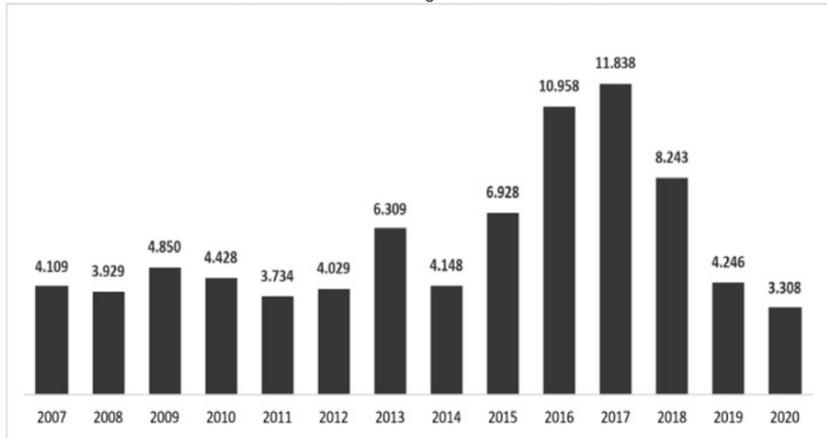
Passivos

- Restos a pagar

58. 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.

59. No gráfico a seguir, 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 19 - Restos a Pagar Inscrito no Exercício



Dados em R\$ milhões
Fonte: SIG e SIAFE
Deflatores: IPCA 2020

60. 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.

- Endividamento

- Histórico do processo de endividamento

61. Neste item foi apresentado um breve histórico do endividamento estadual, destacando o refinanciamento ocorrido no final da década de noventa, em que foi assinado o total de 5 (cinco) operações junto à União no total de R\$ 22,92 bilhões à época, sendo R\$ 18,53 bilhões referentes ao Contrato de Refinanciamento da Lei nº 9.496/1997, sendo este o maior contrato do Estado.

62. Em seguida, foi realizada a exposição da evolução do espaço fiscal do Estado, que é o volume autorizado para que o Estado possa contratar operações de crédito, de 2007 a 2020, assim como é listado todas as operações contratadas no período citado.

- Perfil da dívida

63. Após, demonstrou-se o perfil da dívida por meio da evolução do saldo devedor de 2007 a 2020, separado por credor, pela composição da dívida por indexador dos contratos e pela faixa e tipo de taxa de juros.

64. Destaca-se a União como maior credora do Estado com participação de 76,8% da dívida. Acrescentando 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.

65. Ressalta-se ainda que na composição da dívida por indexador, 48% correspondem a CAM que é o índice definido na Lei Complementar (LC) nº 148/2014 para o contrato de refinanciamento da Lei nº 9.496/1997. Em relação ao tipo de taxa de juros, 76,74% dos contratos são com taxas pré-fixadas que são previamente conhecidas, facilitando a previsão dos valores a serem desembolsados para o pagamento do serviço da dívida.

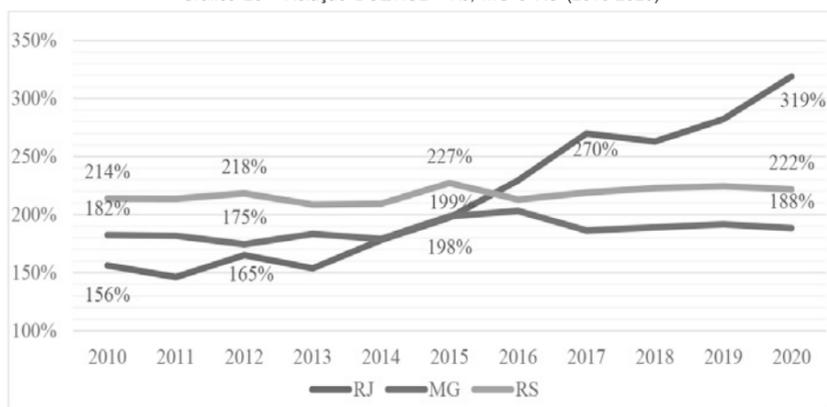
- Relação da dívida consolidada líquida x receita corrente líquida e

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

66. Nas subseções acima apresentou-se a evolução da Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida e o percentual desta relação que deve ser limitada a 200%. O Estado ultrapassou o limite de endividamento em 2016 e vem subindo desde então devido a suspensão da dívida ocorrida em função da adesão, pelo Estado, ao Regime de Recuperação Fiscal em 2017 que faz com que não ocorra amortização da dívida além da incorporação mensal dos juros vencidos.

67. Demonstra-se também, comparação da evolução do percentual de endividamento do Estado do Rio de Janeiro com os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul (gráfico 20). Até 2013, a relação da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida do ERJ tendia a uma estabilidade, assim como se verifica nos estados de MG e RS. Posteriormente, dá início uma escalada da dívida consolidada líquida do ERJ em relação à receita corrente líquida antes mesmo do RRF original. Com a entrada do ERJ no RRF original, há uma curta estabilização e a retomada de uma escalada mais intensa devido a suspensão dos pagamentos e a incorporação dos juros não pagos.

Gráfico 20 - Relação DCL/RCL - RJ, MG e RS (2010-2020)



- Serviço da dívida

68. Para finalizar, expôs-se a evolução do serviço da dívida e ilustra-se 3 (três) cenários para o futuro, quais sejam: (i) RRF original, (ii) sem RRF e (iii) novo regime do RRF. Para o cenário sem RRF considera-se 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 considerou-se as modificações realizadas na LC 159/17 por meio da LC 178/21.

69. Caso não aderisse ao novo RRF, compromissos da ordem dos R\$ 26,2 bilhões já em 2021 tornariam o cenário inviável no curto prazo. Se pudesse seguir no RRF original, haveria a escalada rápida da dívida nos três primeiros anos, tendo que quitar compromissos da ordem de 47,9 bilhões até 2023, logo, tornariam o cenário inviável no médio prazo. De fato, com o novo RRF, um novo alívio no pagamento da dívida ocorre de imediato e uma escalada bem mais suave nos anos seguintes. Em troca da melhora no fluxo, estoque em 2030 mais que dobra tanto comparado aos cenários com antigo RRF e

sem RRF. Portanto, o plano dá atenção especial às condições de sustentação do ajuste fiscal no longo prazo.

- Precatórios

70. A análise dos precatórios foi subdividida entre o pagamento e o estoque dessa categoria. No que tange o pagamento de precatórios, a seção apresenta um histórico detalhado que contempla os anos entre 2007 e 2020. Com destaque para o exercício de 2020, observa-se que o ERJ se encontra adimplente com o Regime Especial de Pagamento de Precatórios, uma vez que transferiu ao Tribunal de Justiça (TJ) R\$ 995,53 milhões no referido ano, cumprindo com o plano de pagamentos homologado pelo TJ.

71. O estoque de precatórios, por sua vez, atingiu a marca de R\$ 6,9 bilhões em 2020, um aumento de aproximadamente R\$ 1,37 bilhões em relação ao valor registrado em 2019. Por fim, vale ressaltar que, até 2011, o estoque de precatórios era contabilizado pelo Tribunal de Justiça do ERJ e, a partir do ano de 2012, passou a ser contabilizado pelo Estado.

Riscos fiscais e Passivos Contingentes

72. No que compete às previsões de receita para o ERJ, alterações no ambiente conjuntural - percebidas ao longo do ano fiscal - e 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. 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.

- Riscos da Dívida Pública

73. Neste item foram apresentados os riscos fiscais que podem se materializar se afetar a dívida pública e os precatórios. No que tange a dívida, informa-se sobre a questão da atualização dos saldos devedores que se sujeitam ao risco de mercado que é possibilidade de variação nas taxas de juros de curto prazo, podendo impactar o estoque e o serviço da dívida.

74. Destacou-se uma possível estagnação da receita estadual que possa impedir o pagamento previsto para o serviço da dívida, além da baixa flexibilidade de alteração do serviço da dívida.

75. No que tange aos precatórios, existe o risco das transferências no percentual mínimo de 1,53% da RCL do Regime Especial de Pagamento 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.

Conclusões do Diagnóstico

76. Os desafios de política pública 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.

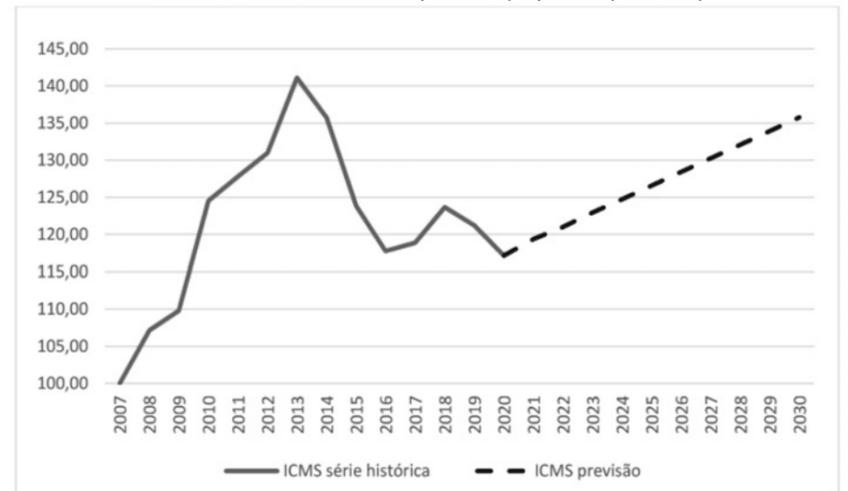
77. As raízes do problema fiscal fluminense se encontram em uma crise econômica estrutural associada a limites históricos na reestruturação de sua máquina pública. Isso levou a região a não sofrer apenas rebatimentos da problemática nacional e, sim, se tornar um de seus epicentros. Nesses termos, é preciso 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".

78. Por essa razão, fica explicitado um problema estrutural nas receitas. A Receita Corrente Líquida per capita do ERJ vem perdendo posições ano após ano em relação a outros estados, apesar da consideração no cálculo das receitas de Royalties e Participações Especiais - isto é, teríamos uma RCL per capita ainda pior em termos relativos caso o ERJ não arrecadasse tais receitas.

79. Este fato acima se deve, em grande parte, à nossa baixa propensão arrecadatória tributária relativa, associada tanto à nossa estrutura produtiva, quanto à própria estrutura do sistema tributário brasileiro, cuja incidência de ICMS nas atividades de maior importância no ERJ são no destino, e não na origem.

80. Além do detalhamento contido no documento completo do Diagnóstico da Situação Fiscal (entrega 1), essa avaliação está corroborada também pela NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBPOF Nº 60/2021 que demonstra a queda real de ICMS, a partir de 2014, e não apresenta expectativa de recuperação ao nível de 2013, durante a vigência do novo PRF Estadual - isto é, nos próximos nove anos - sem que ocorra mudanças significativas nesse cenário (gráfico 21).

Gráfico 21 - ICMS série histórica (2007-2020) e previsão (2021-2030)

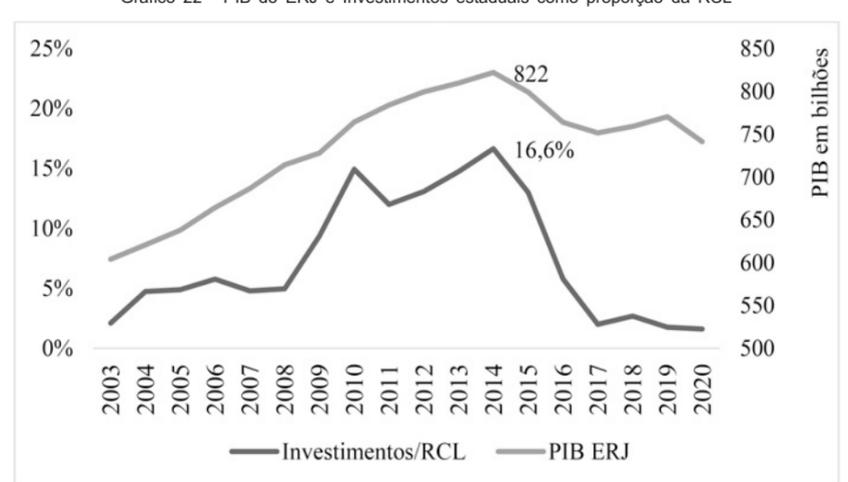


81. Para alterar esse cenário de baixa arrecadação tributária de longo prazo, a citada Nota traz a importância da recuperação do mercado de trabalho formal fluminense. Foi verificado que a cada um por cento (1%) de aumento no emprego formal, a arrecadação de ICMS aumenta 0,95%, mostrando a importância do investimento público para a geração de emprego e renda, principalmente nesse momento de baixa resposta do setor privado para investir dadas as atuais incertezas no cenário econômico.

82. 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, que ocorreu com o sacrifício dos investimentos: entre 2010 e 2015, os investimentos tiveram significativa participação nas despesas - média de 14,1%. Recentemente, mantiveram-se em nível ínfimo e sem precedentes na série histórica recente (em 2020, apenas 1,6%). Esse fato 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.

83. Medidas que estimulam a forte contração fiscal provocam um efeito relevante na economia, gerando desemprego e queda da renda no curto prazo que produzem efeitos negativos para a própria estabilidade macroeconômica. Abaixo, podemos comparar a evolução do PIB estadual e o volume de investimentos sobre a RCL realizados pelo governo do ERJ:

Gráfico 22 - PIB do ERJ e Investimentos estaduais como proporção da RCL



Fonte: Investimentos - SIAFE; RCL - RREO; PIB - CEPERJ e previsões 2019 e 2020 da FIRJAN.

84. 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 muitas vezes pode levar a menor receita de modo que muitas vezes o cerne do desafio envolve a qualidade do gasto. Entende-se por qualidade