

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

**DISSERTAÇÃO**

**O IMPACTO DA CRISE FISCAL NO DESENVOLVIMENTO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**KARINE DE SOUZA VARGAS**

**2017**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS – PPGDT**

**O IMPACTO DA CRISE FISCAL NO DESENVOLVIMENTO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**KARINE DE SOUZA VARGAS**

Sob a Orientação do Professor  
**Robson Dias da Silva**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre** em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

**SEROPÉDICA, RJ  
Julho de 2017**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S297 i Souza Vargas, Karine de, 1987-  
O Impacto da Crise Fiscal no Desenvolvimento do  
Estado do Rio de Janeiro / Karine de Souza Vargas. -  
2017.  
122 f.

Orientador: Robson Dias da Silva.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, 2017.

1. Crise Fiscal . 2. Finanças Públicas. I. Dias da  
Silva, Robson , 1976-, orient. II Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação  
em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas  
III. Título.

## **KARINE DE SOUZA VARGAS**

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de concentração em ciências sociais aplicadas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Robson Dias da Silva. Doutor. UFRRJ  
(Orientador)

---

César Augusto Miranda Guedes. Doutor.  
Membro permanente UFRRJ

---

Juan Vicente Bachiller Cabria. Doutor.  
Professor Adjunto do Instituto de Educação de Angra dos Reis.  
Universidade Federal Fluminense

Dedico este trabalho primeiramente a Deus que, me deu força e capacidade para prosseguir neste sonho. Aos meus pais Elza e Washington, que me apoiaram em todos os meus planos. E ao meu noivo Fabio que, sempre me incentivou neste caminho.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, que me deu o dom da vida e forças para lutar diariamente pelos meus sonhos. Como não quero ser injusta com ninguém... Gostaria, de forma ampla, agradecer a todos os amigos e familiares que torceram pela concretização deste projeto.

Ao meu orientador Robson Dias da Silva, muito obrigada, por toda paciência na escolha do tema, por toda a direção na realização deste trabalho e por dedicar parte do seu preciso tempo ao bem me orientar, no intuito do sucesso desta dissertação.

Agradeço a todos os professores do curso de mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas que contribuíram para a minha formação acadêmica e a todos os colegas da turma de 2015. Sem vocês esta trajetória tão teria o mesmo sabor!

Agradeço às minhas ex-chefes Daniela Melo de Faria e Josélia Castro de Albuquerque, da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, que me apoiaram no momento em que abriram mão da minha presença no trabalho para eu poder cursar as disciplinas do curso. Sem esse apoio seria muito difícil estar hoje concretizando esse sonho.

Sou muito grata ao meu noivo Fabio Pontes por todo incentivo, apoio, por acreditar desde o primeiro momento que esse projeto seria possível, que daria certo e por não me deixar desistir nunca.

Por fim, não posso deixar de expressar minha eterna gratidão ao meu pai Washington Vargas e minha mãe Elza Ramos por me direcionar em todos os momentos da minha vida, com muito amor e carinho. A presença de vocês por perto foi primordial para a conclusão deste curso.

Muito obrigada!

## RESUMO

VARGAS, Karine de Souza. O impacto da crise no desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. 2017. 122p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.

O objetivo principal deste trabalho é analisar a evolução das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro para entender os aspectos que desencadearam a calamidade pública, no âmbito da administração financeira, apresentado pelo governador Francisco Dornelles por meio do Decreto Nº 45.692 em 17 de Junho de 2016 e referendado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em virtude da Lei Nº 7.483 de 8 de Novembro de 2016, para assim avaliar o impacto desta crise sobre o desenvolvimento deste ente da Federação. Nesse estudo será enfatizada a trajetória de arrecadação de receita, principalmente a advinda de *Royalties* do Petróleo e de Impostos, e o impacto das renúncias de receitas como “possível fator” de geração de renda e emprego para o Estado do Rio de Janeiro. A construção do desequilíbrio das contas do Estado é apontada pela Secretaria de Fazenda como uma problemática na arrecadação da receita principalmente por conta da queda do preço do Barril do Petróleo e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços em virtude da desaceleração da economia, do crescimento da inflação e da taxa de juros estabelecidos pelo Comitê de Política Monetária. No entanto, há de se questionar se estes são os únicos fatores que agravaram o déficit no caixa do Estado do Rio de Janeiro. Vale destaque o crescimento do endividamento interno e externo para a realização de inúmeros projetos de investimentos nas áreas de infraestrutura e de transporte.

**Palavras- Chave:** Finanças Públicas. Desenvolvimento. Crise Fiscal.

## ABSTRACT

VARGAS, Karine de Souza. The impact of the crisis on the development of the State of Rio de Janeiro. 2017. 122p Dissertation (Master in Public Policy and Territorial Development). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.

The main objective of this work is to analyze the evolution of the public finances of the State of Rio de Janeiro to understand the aspects that triggered the public calamity in the area of financial administration presented by the governor Francisco Dornelles through Decree No. 45,692 on June 17, 2016 and endorsed by the Legislative Assembly of the State of Rio de Janeiro by virtue of Law No. 7,483 of November 8, 2016, in order to evaluate the impact of this crisis on the development of this entity of the Federation. This study will emphasize the revenue collection trajectory, mainly from petroleum royalties and taxes, and the impact of revenue waivers as a "possible factor" of income and employment generation for the state of Rio de Janeiro. The construction of the imbalance of the State accounts is pointed out by the Treasury Department as a problem in the collection of revenue mainly due to the fall in the price of the Barrel of Oil and the Tax on the Circulation of Goods and Services due to the slowdown of the economy, the growth Inflation and interest rates established by the Monetary Policy Committee. However, one has to question whether these are the only factors that aggravated the cash deficit in the State of Rio de Janeiro. It is worth highlighting the growth of internal and external indebtedness for the realization of numerous investment projects in the areas of infrastructure and transportation.

**Key Words:** Public Finance. Development. Fiscal Crisis.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo entre receitas e despesas ERJ – 2000 A 2015 .....	19
Tabela 2 - Comparativo da taxa de crescimento entre receita prevista e realizada – 2001 a 2015 .	20
Tabela 3 - Taxa de crescimento da arrecadação anual das receitas correntes e capital – 2001 a 2015 .....	23
Tabela 4 - Relação receita bruta, ICMS e <i>Royalties</i> de petróleo e participação especial de gás natural 2000 A 2015.....	38
Tabela 5 - Indicadores de controle de endividamento .....	41
Tabela 6 - Renegociação da dívida em 1999.....	48
Tabela 7 - Indicadores aplicados na classificação de situação fiscal.....	50
Tabela 8 - Histórico da dívida fundada externa – 2000 A 2015.....	58
Tabela 9 - Variação da taxa de câmbio .....	60
Tabela 10 - Contratos em Dólar e Yens convertidos em reais .....	61
Tabela 11 - Demonstrativo das despesas de investimentos por fonte financiadora .....	71
Tabela 12 - Demonstrativo do comportamento das despesas de investimentos financiadas com operação de crédito por função de governo.....	73
Tabela 13 - Projetos de investimentos na área de transporte – acumulado de 2000 a 2015 .....	74
Tabela 14 - Projetos de investimentos na área de urbanismo acumulados de 2000 a 2015.....	75
Tabela 15 - Agência financiadora na área de desporto e lazer .....	75
Tabela 16 - Demonstrativo regionalizado de fomento às atividades econômicas .....	84
Tabela 17 - Renúncia por Grupo em 2011 (R\$) .....	85
Tabela 18 - Estimativa de receita (R\$ MIL) - 2012 A 2015 .....	85
Tabela 19 - estimativa de renúncia (R\$ MIL) - 2012 A 2015 .....	85
Tabela 20 - Projeção do número de empresas - 2011 A 2015 .....	86
Tabela 21 - Estimativa ajustada de renúncia (r\$ mil) para 2012 a 2015 .....	86
Tabela 22 - Volume de ICMS não pagos em virtude de renúncia fiscal.....	87
Tabela 23 - ICMS não pago pelo grupo P&G em face de renúncia fiscal .....	89
Tabela 24 - Contribuição indireta de municípios fluminenses para construção da fábrica P&G em Seropédica .....	90
Tabela 25 - Nomeclatura comum .....	92
Tabela 26 - ICMS não pago com base no decreto N° 41.596/2008.....	92
Tabela 27 - Participação por setor do MONIF .....	98
Tabela 28 - Valor de apuração das isenções fiscais - VAPIF.....	100
Tabela 29 - Municípios beneficiados com a lei nº 4.533/2005 .....	102
Tabela 30 - Municípios adicionados à lei nº 4.533/2005 entre 2006 e 2008.....	102
Tabela 31 - Municípios beneficiados com tratamento tributário a partir de 2010.....	103

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comparativo da receita do Estado Do Rio De Janeiro: Prevista X Realizada - 2000 A 2015.....	20
Gráfico 2 - Evolução das receitas correntes e de capital do ERJ – 2000 A 2015 (Em valores real e nominal) .....	22
Gráfico 3 - Histórico da receita do ERJ por origem - 2000 a 2015 (valores nominais) .....	24
Gráfico 4 - Histórico das receitas com operações de crédito no ERJ – 2000 A 2015 .....	25
Gráfico 5 - Evolução da receita tributária do ERJ - 2000 A 2015 (Valores Ajustados ao IPCA de Março de 2017).....	27
Gráfico 5.1 - Crescimento anual das receitas tributárias do Estado do Rio de Janeiro 2000 a 2015 - Valor Real (a preço de Março de 2017).....	28
Gráfico 6 - Evolução da composição da receita tributária do ERJ – 2000 A 2015 .....	30
Gráfico 7 - Comparativo da receita de ICMS DO ERJ - nominal x real - 2000 – 2015 .....	34
Gráfico 8 - produção de petróleo e gás: Brasil e Rio de Janeiro 2000 a 2015 (BEP).....	37
Gráfico 9 - Histórico da dívida pública do ERJ – 2000 a 2015.....	43
Gráfico 10 - Evolução da dívida pública x PIB fluminense – 2000 A 2015.....	45
Gráfico 11 - Histórico da dívida flutuante por categoria – 2000 A 2015 .....	53
Gráfico 12 - Evolução da dívida fundada interna por fonte financiadora.....	55
Gráfico 13 - Evolução da dívida fundada e ICMS - 2000 A 2015 .....	65
Gráfico 14 - Relação dívida consolidada líquida x receita corrente líquida .....	66
Gráfico 15 - Evolução do resultado primário x investimento/receita corrente líquida.....	68
Gráfico 16 - Despesas por grupo financiada com operação de crédito – Acumulado 2000 a 2015	69
Gráfico 17 - Benefícios fiscais 2013 – 20 maiores empresas.....	88
Gráfico 18 - Indústria beneficiadas instaladas anualmente .....	104
Gráfico 19 - Redução das desigualdades regionais .....	105

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação de riscos .....	51
Figura 2 - Objetivos dos incentivos fiscais .....	82
Figura 3 - Natureza dos incentivos fiscais .....	83
Figura 4 - Enquadramento dos incentivos fiscais .....	83
Figura 5 - Fórmula do cálculo dos valores dos incentivos fiscais ERJ.....	96
Figura 6 - Base autodeclarada de incentivos fiscais .....	97

## **LISTA DE SIGLAS**

AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento  
AGE – Auditoria Geral da União  
AGERIO - Agência Estadual de Fomento  
ANP – Agência Nacional do Petróleo  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BADIF - Base Autodeclarada de Incentivos Fiscais  
BERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAF – Banco de Desenvolvimento do América Latina  
CEHAB – Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro  
CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro  
CIDE - cota-parte das contribuições de intervenção no domínio econômico  
COFIEEX - Comissão de Financiamento Externo  
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária  
COPOM – Comitê de Política Monetária  
CPPDE - Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro  
CTN – Código Tributário Nacional  
DCL – Dívida Consolidada Líquida  
DUB-ICMS -Documento de Utilização de Benefício – ICMS  
ERJ – Estado do Rio de Janeiro  
FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro  
FECP – Fundo de Combate à Pobreza  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro  
FPE - Fundo de Participação do Estado  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
FUNDES - Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social  
FUNDES - Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação  
IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
IGPM - Índice Geral de Preços de Mercado  
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre produtos Industrializados  
IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores  
IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física  
IRPJ - Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte  
ITCDM - Imposto de Transmissão Causas Mortis por Doação

LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MONIF - Montante Neutro de Incentivos Fiscais  
MP/RJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão  
NCM - Nomenclatura Comum do Mercosul  
NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público  
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAF – Programa de Ajuste Fiscal  
PET - Programa Estadual de Transporte  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMU/AFD - Programa de Integração e Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados  
POE - Programa Obras Emergenciais  
PREVI-RIO - Instituto de Previdência e Assistência  
Pró-Cidades - Programa para projetos de melhoria de infraestrutura urbana  
PROCOPA – Programa para desenvolver o turismo na Copa do Mundo  
PRODESF II - Programa de Desenvolvimento Econômico, Social e de Sustentabilidade Fiscal II  
Pró-Gestão - Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública  
PROHDUMS - Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável  
PROVIAS - Programa de Implantação e Melhoria da Infraestrutura Viária  
PSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos municípios ao entorno da baía de Guanabara  
RCL – Receita Corrente Líquida  
REPETRO - regime aduaneiro especial para pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e de gás natural  
RIOLOG - Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do Estado do Rio de Janeiro  
RIOPREVIDÊNCIA Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro  
S&P - Standard & Poor's  
SEDEIS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços  
SEFAZ/RJ – Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro  
SELIC - Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SIS-GIFT - Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro  
SNIC - sindicato nacional da indústria de cimento  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCE/RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro  
TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo  
TR - Taxa de Referência  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
VAPIF - Valor Apurado de Incentivos Fiscais  
VW – Volkswagen

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I – A TRAJETÓRIA DA ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2000 A 2015 .....</b>	<b>18</b>
1.1 – RECEITA CORRENTE VERSUS RECEITA CORRENTE.....	21
1.2 – RECEITA TRIBUTÁRIA .....	26
1.3 – RECEITA DE <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO.....	35
1.3.1 – <i>A indústria do petróleo no Estado do Rio de Janeiro.....</i>	<i>36</i>
1.3.2 – <i>Participação dos royalties de petróleo e gás natural na arrecadação do Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2015 .....</i>	<i>38</i>
<b>CAPÍTULO II - O ENDIVIDAMENTO FOI FATOR PROPULSOR OU INIBIDOR DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?.....</b>	<b>40</b>
2.1 – ABORDAGEM CONCEITUAL DE DÍVIDA PÚBLICA SOBRE A LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	40
2.2 – DÍVIDA PÚBLICA.....	42
2.2.1 - <i>Relação dívida pública X PIB fluminense.....</i>	<i>44</i>
2.3 – O PROGRAMA DE APOIO À REESTRUTURAÇÃO E AO AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS .....	45
2.4 – RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA DE 1999.....	47
2.5 – AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE <i>RATINGS</i> .....	49
2.6 – DÍVIDA FLUTUANTE.....	52
2.7 – DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA.....	54
2.7.1 – <i>Dívida fundada interna .....</i>	<i>54</i>
2.7.2 – <i>Dívida fundada externa.....</i>	<i>57</i>
2.7.3 – <i>Fatores exógenos.....</i>	<i>59</i>
2.7.4 – <i>Análise dos contratos da dívida externa.....</i>	<i>60</i>
2.7.4.1 – <i>Contratos emitidos de 2000 até 2007.....</i>	<i>62</i>
2.7.4.2 – <i>Contratos emitidos a partir de 2008.....</i>	<i>63</i>
2.8 – DÍVIDA FUNDADA E O ICMS.....	64
2.9 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	66
2.10 – EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO <i>VERSUS</i> OS INVESTIMENTOS/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	67
2.11 – DESPESAS DE INVESTIMENTOS FINANCIADAS COM OPERAÇÃO DE CRÉDITO.....	69
2.12 – OS EMPRÉSTIMOS.....	70
2.12.1 – <i>Investimentos Públicos .....</i>	<i>70</i>
2.13 – DESPESAS DE INVESTIMENTOS FINANCIADA COM OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ÁREA.....	72
<b>CAPÍTULO III – O IMPACTO DAS CONCESSÕES DE BENEFÍCIOS FISCAIS NAS CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>77</b>
3.1 – A GUERRA FISCAL.....	79
3.2 – CLASSIFICAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS.....	81
3.2.1 - <i>Os 4 objetivos dos incentivos fiscais.....</i>	<i>82</i>
3.2.2 - <i>A natureza dos incentivos fiscais .....</i>	<i>83</i>
3.2.3 - <i>Incentivos concedidos por enquadramento.....</i>	<i>83</i>
3.3 – RENÚNCIA FISCAL NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	84
3.4 – O TCE E OS BENEFÍCIOS FISCAIS .....	86
3.4.1 - <i>O caso do benefício ao setor de artefato de joalheria .....</i>	<i>91</i>
3.4.2 - <i>Empresa automotiva grupo Nissan.....</i>	<i>93</i>
3.5 – BENEFÍCIOS FISCAIS NA ÓTICA DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	94
3.5.1 – <i>Funcionamento dos incentivos fiscais.....</i>	<i>95</i>
3.5.1.1 - <i>Apuração de incentivos tributários no estado.....</i>	<i>96</i>
3.5.1.1.1) <i>Montante neutro de incentivos fiscais (MONIF).....</i>	<i>97</i>

3.5.2 - <i>Funcionamento dos incentivos financeiros</i> .....	106
3.5.2.1 - Setor automotivo .....	107
3.5.2.2 - Setor de bebida.....	108
3.6 – CRÍTICAS AO CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	109
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>110</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>113</b>
<b>TABELAS ANEXAS</b> .....	<b>119</b>

## INTRODUÇÃO

Para entender a crise em que o Estado do Rio de Janeiro está inserido é necessário observar fatores externos e internos que influenciaram na derrocada de suas contas públicas. No que tange a economia internacional é possível afirmar, no ano de 2015 ocorreu uma queda bastante significativa nos preços do Barril de petróleo, pois o preço vigente desta *commodity* em dezembro de 2015 quando comparado ao mesmo período de 2013, chegou a cerca de um terço do praticado, antes era US\$ 150 dólares passando para US\$30 dólares. (Prestação de Contas do Governador, 2015)

Esta queda foi resultado de um aumento expressivo da oferta e uma importante queda da demanda deste insumo. O aumento da oferta foi resultado do aprimoramento da tecnologia para utilização do xisto como substituto do petróleo, o que aumentou os estoques americanos de gasolina, sem que os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo, liderados pela Arábia Saudita, diminuíssem sua produção. A queda da demanda ocorreu em decorrência da retração da atividade industrial de economias importantes, como exemplo: a China.

No âmbito da economia interna, o Brasil entrou em processo de recessão em virtude do desaquecimento das atividades econômicas que impulsionaram a queda real do PIB, o aumento do nível de desemprego, a elevação da inflação, a queda da renda do trabalhador e desestímulo do empresário estrangeiro isto gerou a fuga de capitais estrangeiros. Esta falta de credibilidade por parte do empresariado e dos investidores estrangeiros acabou gerando dois efeitos que acentuaram o quadro de recessão: desvalorização da moeda nacional e rebaixamento das notas atribuídas ao Brasil pelas principais agências internacionais de *rating*.

A política monetária adotada pelo Brasil por meio do Comitê de Políticas Monetária em resposta à crise e a uma possível grande fuga de capitais resultou na elevação da taxa básica de juros, mais conhecida como SELIC, que sofreu incrementos significativos, voltando aos picos anteriores à crise de 2008, tendo sido fixada em 14,25% a partir do final do mês de julho de 2015, conforme divulgado pelo Banco Central do Brasil<sup>1</sup>. Tal medida foi adotada com o intuito de tentar conter uma possível fuga de capitais. No entanto, esta medida apresentou efeito reverso e perverso sobre uma economia em recessão, uma vez que, estimulou aumento da dívida pública, contribuindo para uma elevação do déficit fiscal, e desestímulo à demanda interna, com efeitos diretos sobre o crescimento do desemprego, retração da concessão de crédito e redução do nível da renda do trabalhador.

Em relação ao Produto Interno Bruto, é possível salientar que no Estado do Rio de Janeiro o setor da indústria extrativa mineral (relacionada a atividade da exploração do petróleo e gás natural) compreende 16% ao PIB estadual. Em relação à participação do ERJ na composição nacional, segundo divulgado pelo IBGE, compreendeu a 11, 5% do PIB brasileiro em 2014.

A queda no preço do barril de petróleo na economia brasileira gerou efeitos negativos sobre as finanças públicas estaduais, principalmente a fluminense em função da queda a arrecadação, mesmo assim, a produção do petróleo manteve sua trajetória histórica. O crescimento da produção deste insumo em Dezembro de 2015, totalizou 889 milhões de barris de petróleo no ano, crescimento de 8,1% se comparado ao mesmo período do ano anterior, conforme informado no portal da Agência Nacional do Petróleo<sup>2</sup>. A média mensal de produção em 2015 chegou a 74 milhões de barris, acréscimo de 5,5 milhões de barris/mês produzidos em 2014. (ANP, 2016)

O Rio de Janeiro, considerado principal estado produtor de petróleo, responde por quase dois terços da produção de petróleo nacional e cerca de 40% da produção brasileira de produção

<sup>1</sup> Portal Banco Central do Brasil - <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>, acessado em 28/05/2017.

<sup>2</sup> Agência Nacional do Petróleo - <http://www.anp.gov.br/wwwanp/dados-estatisticos>, acessado em 28/05/2017.



de Gás Natural, os *royalties* recebidos pela exploração desses insumos têm apresentado grande importância para a composição da arrecadação.

Dada à relevância da economia do petróleo nas contas estaduais, pode-se supor que esta tem fator importante na configuração da crise, uma vez que, a queda nos preços do petróleo e das *commodities* reduziu a arrecadação estadual gerando a descapitalização do Rio Previdência, resultando no desembolso de recursos do tesouro para o pagamento de pessoal inativo, desequilibrando o orçamento fiscal.

Além disso, vale à pena observar o comportamento tanto das receitas como das despesas para entender o somatório de fatores que levou o Governo Estadual a esta grave situação.

Um importante elemento, objeto de grande discussão tanto pela sociedade civil quanto do parlamento, é a grande quantidade de benefícios/renúncias fiscais concedidos pelo governo estadual ao longo dos últimos dez anos. Deve ser levado em consideração, que a prática de fiscalização das empresas e seus resultados não ocorreu de forma efetiva, uma vez que, o sistema de controle DUB-ICMS encontra-se defasado dificultando a contabilização do montante total de ICMS que o estado abriu mão em favor de empresas.

A falta de planejamento e a “possível” má gestão dos recursos públicos praticados pelos governantes e gestores, gerou falta de eficiência dos gastos e gestão fiscal pouco responsável refletindo a falta de capacidade do governo em planejar um orçamento equilibrado, com percepção de futuro a fim de prevenir os riscos capazes de afetar as contas públicas resultando no rebaixamento da nota do grau de risco de investimentos concedida pelas agências internacionais de *rating*.

A título de exemplo é possível verificar que: em 2011, o Estado do Rio de Janeiro recebeu uma das melhores notas concedidas por essas agências ao longo de seu histórico de avaliação. Já em 2015, essa avaliação caiu consideravelmente, pois foi feita uma nova avaliação realizada pela agência Fitch, a nota de crédito do Rio de Janeiro de “BBB-” para “BB+”, conforme publicado no jornal O Globo, retirando o grau de investimento do Estado. Esse título de bom pagador concedido até 2015 pelas agências internacionais, notadamente pela Standard & Poor’s (S&P) e Fitch, por meio da atribuição de ser um ente da federação que apresenta alto grau de investimento, em tese, gerou “Ilusão Fiscal” que conseqüentemente facilitou a obtenção de novos empréstimos e propiciou aumento do endividamento.

A Dívida Pública aumentou nesses últimos anos, principalmente a partir de 2010, em função da contratação de novas operações de crédito, que em sua grande parte, foi destinada a custear os principais projetos de investimentos relacionados à Copa do Mundo e Olimpíadas de 2016. A problemática deste tipo de operação está relacionada à incerteza da qualidade dos gastos desses volumosos empréstimos e do retorno para a sociedade fluminense.

A crise fiscal do Estadual do Rio de Janeiro ainda pode ser estruturada com elementos das despesas, tais como, o excesso de gastos públicos com custeio, investimentos e pessoal, além dos exacerbados contratos e seus aditivos assinados nos últimos anos, porém este não será o foco do estudo em questão.

É importante ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro não é o único ente da federação que se encontra em estado de calamidade pública financeira, pelo contrário, Minas Gerais e Rio Grande do Sul estão também vivenciando uma crise. O Estado do Rio Grande do Sul é o primeiro estado com maior volume com a união, em seguida é Minas Gerais e ficando em terceiro lugar o Rio de Janeiro.

Em Minas Gerais, a calamidade financeira é oriunda da queda de arrecadação em diversos setores, principalmente ao mercado de *commodities*. Além disso, o crescimento dos gastos não foi acompanhado pela elevação da receita. No Rio Grande do Sul, as causas para chegar até a crise foi a combinação do aumento considerável da folha de pagamento de ativos, inativos e pensionistas e o descontrole da dívida pública não acompanhados do crescimento da receita. Lembrando que esses entes da federação não possuem receitas de *royalties* de petróleo.

Dada à configuração da crise no Estado do Rio de Janeiro, o primeiro grande evento que marcou este cenário foi o parcelamento em cinco vezes da última parcela relativa ao 13º salário que deveria ter sido depositada na conta dos servidores estaduais no mês de dezembro de 2015. A partir de então, os funcionários ficaram sem data certa para receber seus salários e passaram a recebê-los parcelados e atrasados.

Importante ressaltar que o déficit fiscal do Estado do Rio de Janeiro chegou em 2015, ao patamar de R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 12 bilhões relativos ao orçamento de seguridade social (RIOPREVIDÊNCIA – órgão responsável pelo pagamento de aposentados e pensionistas) e R\$ 7 bilhões relacionados à dívida pública estadual subdividida em: flutuante e fundada.

Os desdobramentos sobre economia fluminense inibiram decisões de investimento por parte das empresas privadas e de gastos consumidores, causando efeitos com tendências recessivas. A evolução do Índice de Atividade Econômica Regional para o Rio de Janeiro, elaborado pelo Bacen (IBCR-RJ), apresentou queda de mais de 3%, voltando aos patamares do final de 2012.

A economia do ERJ encolheu em 2015, tendo sido apuradas quedas de 6,5% na indústria geral, 3,2% no comércio varejista e 3,1% no setor de serviços. Em termos de emprego formal, em 2015 foram fechados 179 mil postos de trabalho no ERJ, dos quais 47.204 referem-se a postos na indústria de transformação, 43.183 na construção civil e 30.460 nos serviços. (IBGE, 2016)

A quantidade de empregos formais criados no Estado do Rio de Janeiro foi consistentemente negativa pela primeira vez desde o final da década de 90. No mês de dezembro de 2015 foram fechadas mais de 40 mil vagas, 22,5% das quase 180 mil que deixaram de existir no ano como um todo. (CAGED, 2017)

Em síntese, as discussões abordarão sobre a trajetória das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, as causas dos desequilíbrios fiscais e dos déficits públicos.

Para promover o estudo sobre a evolução das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro e discutir as causas que deflagraram o desequilíbrio dos resultados fiscais, serão evidenciados elementos particulares que influenciaram de forma efetiva em resultados determinantes para derrocada das contas Estaduais apresentadas a partir do segundo semestre de 2014 e se acentuando em 2015 com a interrupção de serviços essenciais de Saúde, Educação e Segurança.

A dissertação será distribuída em três capítulos além desta introdução e das conclusões finais. Neste trabalho serão abordados os principais elementos que financiaram a Crise no âmbito da receita. No capítulo 1 será desenvolvida trajetória da arrecadação estadual, no capítulo 2 uma análise a cerca do impacto da Dívida Pública na economia fluminense e no capítulo 3 terá como objeto de estudo os Benefícios/Renúncias Fiscais.

Estes três capítulos têm por objetivo apresentar a discussão dos principais elementos, no âmbito da receita, que financiaram a deflagração da crise. Ressaltando-se que a vulnerabilidade e o desequilíbrio das contas Estaduais deram-se por conta de ações de governo mal administradas que buscou recursos e crescimento no curto prazo sem se preocupar quais seriam as consequências no longo prazo.

## **CAPÍTULO I – A TRAJETÓRIA DA ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2000 A 2015**

Este capítulo tem como objetivo desenvolver um estudo relativo ao comportamento das receitas ao longo dos anos, para tanto será observado a participação da receita corrente e a receita de capital no total da arrecadação. Na composição da receita corrente será destacada a receita tributária composta pelo ICMS e a receita patrimonial cuja principal receita são os royalties do petróleo e gás natural.

Entender os fatores condicionantes para o desequilíbrio das contas Estaduais passa pelo aspecto das receitas arrecadadas. Diante do quadro da suposta constante queda da arrecadação e da hipótese deste fator ser o principal elemento que desencadeou tal situação. Será evidenciada neste tópico a evolução da arrecadação e as principais receitas que contribuem para a sua composição nos últimos 16 anos.

O Estado do Rio de Janeiro, caracterizado como a segunda maior economia do Brasil, cuja representação no PIB é considerada significativa na composição nacional, com grande potencial de geração de riqueza, passou por diversos ciclos de expansão e estagnação econômica ao longo do tempo. A partir de 2007, este ente passou por bonanças das suas finanças pública com crescimento da arrecadação do ICMS e dos Royalties de Petróleo que propiciou aumento nos investimentos e em infraestrutura além da reestruturação do quadro de pessoal concursado e do reajuste dos salários defasados. No entanto esse ciclo se encerrou a partir do segundo semestre de 2014, quando passou a vivenciar desequilíbrio das suas contas públicas, com queda da receita não suportando o aumento contínuo da despesa. A receita de ICMS e Royalties de Petróleo e Gás Natural foram fatores importantes para a queda da receita estadual em função da retração do aumento da oferta de petróleo mundial, da queda do preço do barril de petróleo, do enfraquecimento da Petrobrás em função dos escândalos de corrupção além da desaceleração da economia fluminense.

O histórico da relação receita e despesa total do Estado do Rio de Janeiro aponta que o ano de 2010 foi o ápice da elevação da receita estadual chegando a 19,8% comparado ao ano anterior. Os anos de 2012 e 2013 ocorreram grande descompasso no crescimento da despesa em relação à receita. Em 2012, enquanto o crescimento da receita do de 9,4% a despesa aumentou em 12,6% quando comparado a 2011. (SEFAZ/RJ, 2016)

É importante ressaltar que as receitas entre 2013 e 2015 conseguiram chegar a esses patamares em função de receitas extraordinárias. Em 2013, foram captados com Depósitos Judiciais<sup>3</sup> - R\$ 3,3 bilhões, Alienação do Banco do Estado do Rio de Janeiro – R\$ 750 milhões e Venda da Folha em R\$ 500 milhões. Em 2014, grande parte da receita extraordinária foi oriunda de alienação de bens em R\$ 5,1 bilhões e Repasse do TJ em R\$ 400 milhões. A receita do ano de 2015 foi composta com R\$ 8,1 bilhões de receita extraordinária para tentar fechar as contas estaduais equilibrada, deste montante de R\$ 6,8 bilhões foram relativos ao saque de depósitos judiciais além de R\$ 1,06 bilhão relativo à securitização da carteira do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES e saque da conta B em R\$ 200 milhões. (Prestação de Contas do Governador, 2013 a 2015)

---

<sup>3</sup>No exercício de 2015, a Lei Complementar Estadual nº 163, de 31 de março de 2015, autorizou o saque de 37,5% (dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para capitalizar o RIOPREVIDÊNCIA e, no final do ano, a Lei Complementar Federal nº 151, de 5 de agosto de 2015, promulgada em novembro, autorizou o saque de 70% dos Depósitos Judiciais e Administrativos em que o Estado do Rio de Janeiro seja parte, fatos que permitiram que arrecadação estadual fosse alavancada.

Em 2015, o nível de crescimento tanto da receita quanto da despesa foi negativo uma vez que estava configurado o quadro de desequilíbrio fiscal e político no Estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 1 - Comparativo entre receitas e despesas ERJ – 2000 A 2015**

<b>Ano</b>	<b>RECEITAS*</b>	<b>DESPESAS**</b>	<b>% Cresc. Anual Receita</b>	<b>% Cresc. Anual Despesa</b>
<b>2000</b>	15.950.011.153	13.304.730.451		
<b>2001</b>	17.791.979.345	17.767.461.750	11,55%	33,54%
<b>2002</b>	19.204.877.533	20.224.072.652	7,94%	13,83%
<b>2003</b>	24.433.175.539	24.899.784.769	27,22%	23,12%
<b>2004</b>	27.693.996.175	27.465.895.041	13,35%	10,31%
<b>2005</b>	30.321.083.076	30.185.171.573	9,49%	9,90%
<b>2006</b>	34.141.376.529	34.125.749.798	12,60%	13,05%
<b>2007</b>	36.483.518.048	35.471.950.603	6,86%	3,94%
<b>2008</b>	43.016.662.960	40.505.159.347	17,91%	14,19%
<b>2009</b>	44.819.009.212	45.274.657.020	4,19%	11,78%
<b>2010</b>	53.692.041.970	53.695.376.980	19,80%	18,60%
<b>2011</b>	58.126.203.521	56.677.817.859	8,26%	5,55%
<b>2012</b>	63.590.465.454	63.819.246.972	9,40%	12,60%
<b>2013</b>	71.192.474.168	71.663.151.029	11,95%	12,29%
<b>2014</b>	75.790.987.905	75.704.294.423	6,46%	5,64%
<b>2015</b>	61.654.165.717	65.978.034.654	<b>-18,65%</b>	<b>-12,85%</b>

\*\*\* Considera-se Receitas Realizadas excluídas as Transferências ao Municípios e FUNDEB

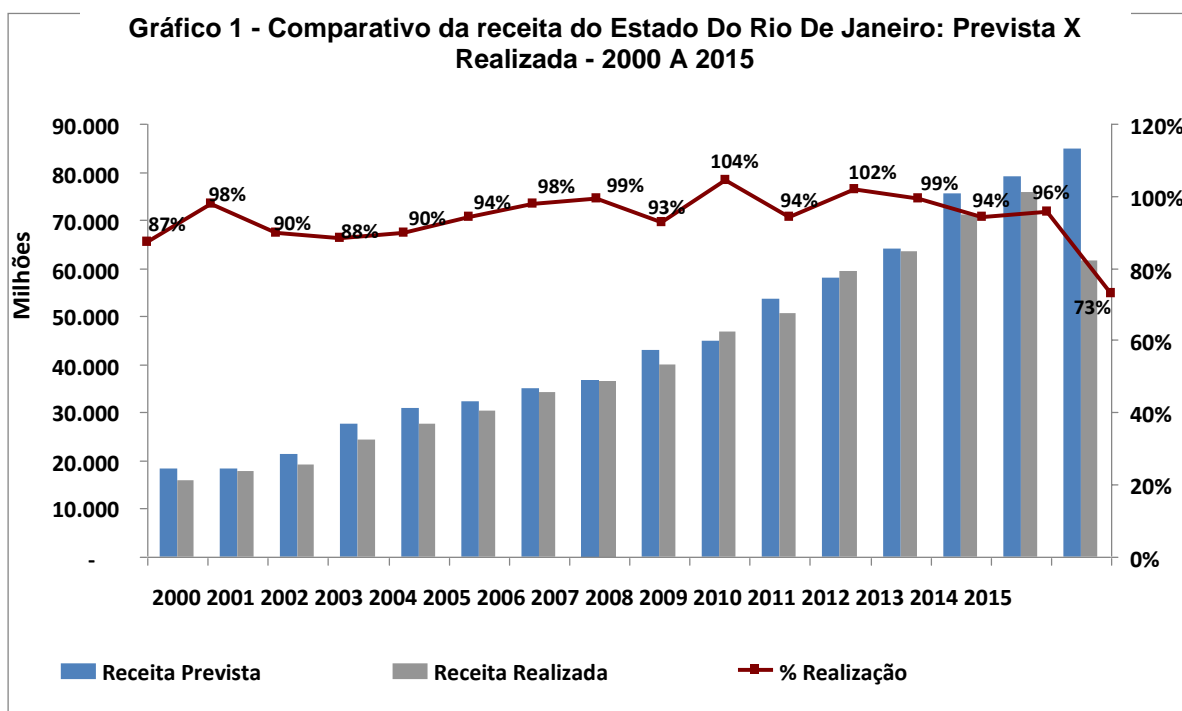
\*\*\* Considera-se a Despesa Liquidada acrescida de Restos a Pagar Pagos no Exercício

Fonte: Site de Transparência Fiscal - SEFAZ/RJ

De acordo com Hugh Dalton *apud* Giacomoni (2011, p.142), “os recursos públicos podem ser definidos *lato sensu* e *stricto sensu*. No primeiro caso – em sentido amplo – estão todos os recebimentos ou entrada de dinheiro; no segundo caso – em sentido estrito – os recursos recebidos sem reservas ou redução no ativo e que não serão devolvidos”

Giacomoni (2010, p.141) considera que: “A receita é apenas estimada na peça orçamentária, sendo seus demais procedimentos disciplinados em outros âmbitos, especialmente o da legislação tributária”

Na análise comparativa da Receita Prevista na Lei de Orçamento Anual (LOA) estimada pelo poder executivo em relação com a receita realizada, ou seja, trata-se da receita que de fato entrou no caixa do tesouro. É possível afirmar que a partir de 2003, os cumprimentos das metas de arrecadação estabelecidos foram chegando próximo aos 100% até 2007. No ano de 2008, ocorreu um pequeno rompimento da trajetória em função da crise financeira internacional que impactou nas economias de grande parte do mundo. Em 2009 e 2011, foram considerados dois anos atípicos, pois a arrecadação superou a meta estabelecida na LOA, ultrapassando 4% e 2% respectivamente. Em 2015, a receita realizada despencou em função da retração da atividade econômica fluminense e da queda do preço do barril de petróleo, ficando a 27% menor do que a previsão de arrecadação, conforme apontado no gráfico 1.



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Na análise da tabela 2, é possível observar o comparativo entre a taxa de crescimento da receita prevista e realizada de 2001 a 2015. É válido salientar que 2015, mesmo sendo projetado um crescimento da receita de 7%, ocorreram na realidade um decréscimo de 18,7% nas receitas realizadas.

**Tabela 2 - Comparativo da taxa de crescimento entre receita prevista e realizada – 2001 a 2015**

Ano	Taxa de Crescimento da Receita Prevista	Taxa de Crescimento da Receita Realizada
2001	-0,3%	11,5%
2002	17,6%	7,9%
2003	28,9%	27,2%
2004	11,9%	13,3%
2005	4,4%	9,5%
2006	8,5%	12,6%
2007	5,0%	6,9%
2008	17,0%	9,3%
2009	4,2%	17,0%
2010	19,8%	8,2%
2011	8,3%	17,2%
2012	10,2%	7,3%
2013	18,1%	12,0%
2014	4,7%	6,5%
2015	7,0%	-18,7%

Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

## 1.1 – Receita Corrente versus Receita Corrente

A receita total do Estado do Rio de Janeiro é composta por receitas correntes e receitas de capital.

As receitas correntes são: “os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais que não decorrem de uma mutação patrimonial, ou seja, são receitas efetivas”. (Manual de Procedimentos de Receitas Públicas do Tesouro Nacional, 2007, p. 24)

Segundo Giacomoni (2011, p.145):

São receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As receitas correntes são classificadas nos seguintes níveis de origem:

- a) Receita Tributária: Arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.
- b) Receita de Contribuições: Contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.
- c) Receita Patrimonial: Rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes.
- d) Receita Agropecuária: Receita da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal.
- e) Receita Industrial: Receita da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, definidas como atividades industriais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
- f) Receita de Serviços: Receita da prestação de serviços de transporte, saúde, comunicação, portuária, armazenagem, inspeção e fiscalização, judiciária, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes à atividade da entidade e outros serviços.
- g) Transferência Corrente: Ingresso proveniente de outros entes ou entidades, referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes.
- h) Outras Receitas Correntes: Ingressos correntes provenientes de outras origens não classificáveis nas anteriores. (Manual de Procedimento de Receitas Públicas do Tesouro Nacional, 2007, p. 25)

Desta maneira pode-se dizer que as receitas correntes são recursos oriundos direta e indiretamente das atividades econômicas fluminenses.

Já as receitas de capital são classificadas como:

As entradas de recursos financeiros decorrentes de atividades operacionais ou não operacionais derivadas da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo

permanente. (Manual de Procedimento de Receitas Públicas do Tesouro Nacional, 2007, p. 25)

Giacomoni (2011, p.145) considera que:

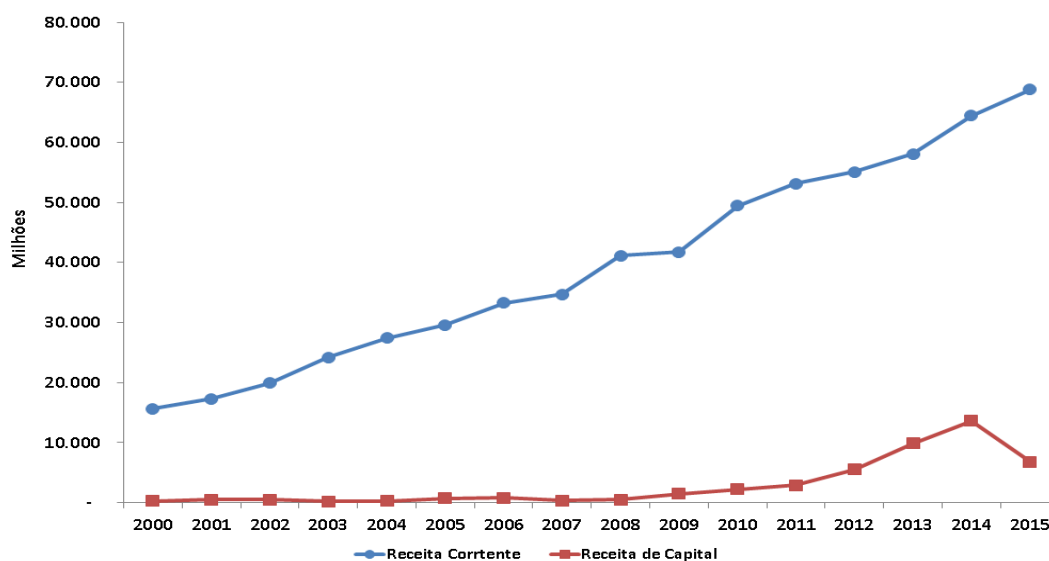
São receita de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda o superávit do orçamento corrente.

De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas de capital são classificadas nos seguintes níveis de origem<sup>4</sup>:

- i. Operações de Crédito: São os ingressos provenientes da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas.
- ii. Alienação de Bens: Valores oriundos da alienação de componentes do ativo permanente.
- iii. Amortização de Empréstimos: É o ingresso decorrente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos.
- iv. Transferência de Capital: É o ingresso resultante de outros entes ou entidades, referente a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital.
- v. Outras Receitas de Capital: São os ingressos de capital advindos de outras origens não classificáveis nas anteriores. (Manual de Procedimento de Receitas Públicas do Tesouro Nacional, 2007, pág. 28).

As receitas de capital em sua grande parte é proveniente de recursos de terceiros e da venda de ativos financeiros e móveis do Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 2 - Evolução das receitas correntes e de capital do ERJ – 2000 A 2015  
(Em valor real)**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>4</sup>Manual de Procedimentos de Receitas Públicas do Tesouro Nacional, página 28, 4ª Edição.

Nos dados do comportamento das receitas de capital e corrente, não estão sendo considerados os valores relativos a receitas intraorçamentárias, além disso, foi levada em conta a dedução de Transferência aos municípios e ao FUNDEB em 2014 (- 6,8 bilhões) e 2015 (-17,4 bilhões).

A receita corrente equivale em média 96% da receita total até 2011, nos anos subsequentes a média reduziu para 85%, em função do aumento da contratação de operação de crédito que deu margem para o aumento da participação da receita de capital na composição da arrecadação total.

Por fim, o gráfico 2 demonstra que desde 2010 não ocorreu crescimento real das receitas correntes sendo compensadas com o crescimento das receitas de capital para financiar as despesas de investimentos.

**Tabela 3 - Taxa de crescimento da arrecadação anual das receitas correntes e capital – 2001 a 2015**

<b>Ano</b>	<b>Receita Corrente Nominal</b>	<b>Receita Corrente Real</b>	<b>Receita de Capital Nominal</b>	<b>Receita de Capital Real</b>
<b>2001</b>	10,52%	10,52%	64,71%	64,71%
<b>2002</b>	15,37%	6,38%	0,11%	-7,69%
<b>2003</b>	21,44%	5,87%	-58,88%	-64,16%
<b>2004</b>	13,09%	6,09%	42,95%	34,11%
<b>2005</b>	7,97%	1,03%	150,77%	134,65%
<b>2006</b>	12,58%	8,06%	13,26%	8,71%
<b>2007</b>	4,26%	0,59%	-57,12%	-58,63%
<b>2008</b>	18,40%	12,04%	46,09%	38,24%
<b>2009</b>	1,51%	-3,22%	184,66%	171,40%
<b>2010</b>	18,45%	12,77%	50,72%	43,49%
<b>2011</b>	7,48%	0,79%	30,80%	22,66%
<b>2012</b>	3,62%	-1,69%	87,67%	78,05%
<b>2013</b>	5,43%	-0,73%	79,65%	69,16%
<b>2014</b>	11,05%	-6,50%	37,61%	29,42%
<b>2015</b>	6,78%	-18,31%	-50,34%	-54,46%

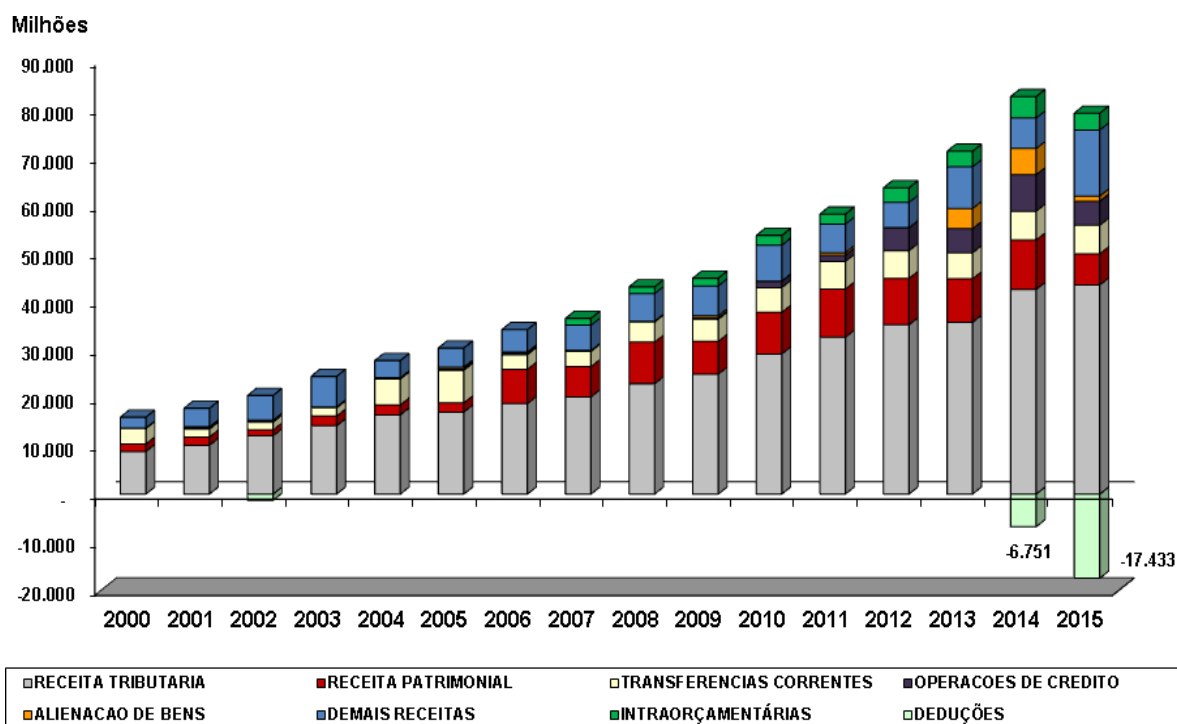
Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

A Tabela 3 apresenta a variação anual das receitas real e nominal tanto da categoria corrente como de capital. No âmbito das receitas correntes ocorreu crescimento real negativo nos últimos quatro anos, ou seja, o Estado do Rio de Janeiro apresentou perda real de arrecadação, no entanto, suas despesas continuaram a crescer, configurando desequilíbrio das finanças.

Para suprir as necessidades de financiamento de investimentos, a partir de 2008, ocorreu crescimento real e nominal significativo na arrecadação das receitas de capital em função da queda a taxa Selic adotada como política macroeconômica para estimular o consumo e o investimento. Em 2015, a política monetária contracionista adotado pelo governo federal elevou a taxa básica de juros, isto impactou diretamente no freio da arrecadação com as contratações de empréstimo levando a queda de 50% dessas receitas. (IPEA/2015)



**Gráfico 3 - Histórico da receita do ERJ por origem - 2000 a 2015 (valores nominais)**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

O gráfico 3 corresponde a análise por origem, em valores nominais, das receitas tributárias que apresentaram maior representatividade na composição total analisada ao longo do tempo, com participação em média de 56,86%. Além disso, as receitas patrimoniais correspondem em média de 12,93% e as transferências correntes com média de 11,10%. (SEFAZ/RJ, 2015)

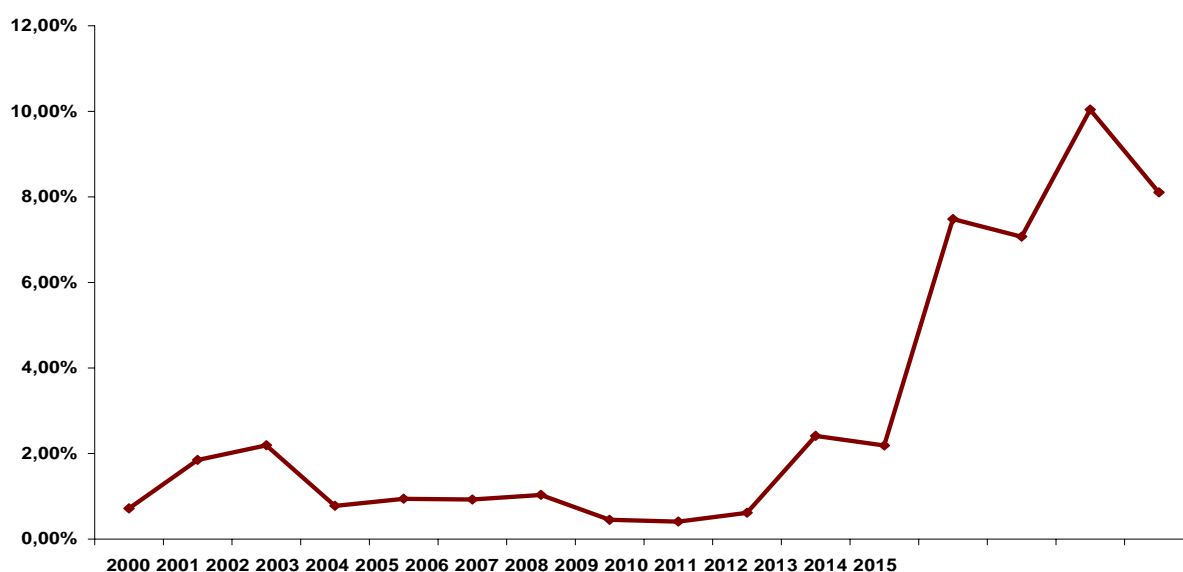
O comportamento da receita tributária foi basicamente linear ao longo do tempo, no entanto, o ano de 2015 foi atípico uma vez que passou a compor 70,42% do total da receita arrecadada. Já as receitas patrimoniais, que são compostas pelos royalties e participação especial, passaram a ganhar espaço na composição da arrecadação fluminense. No período de 2000 a 2006, esta representa uma média de 8% do total. A partir de 2006 a 2012 chegou a partir em 17,44%. Vale destacar, que o pico na participação total da receita foi de 20,93%, 20,06% e 17,24% em 2006, 2008 e 2011, respectivamente, em virtude da pujança da economia do petróleo e dos seus altos preços do barril no mercado internacional. Em 2013 essa dinâmica passou a se reverter, a partir da perda do peso de arrecadação desse insumo chegando em 2015 a representar 10,51% do total arrecadado, ou seja, passou a representar metade do que já havia captado em 2006. (Prestação de Contas do Governador, 2000 a 2015)

As transferências correntes representam os recursos repassados pela União ao governo estadual. Segundo o glossário do portal do ministério da fazenda, Transferências Correntes são caracterizadas por: “Dotações destinados a terceiros sem a correspondente prestação de serviços incluindo as subvenções sociais, os juros da dívida à contribuição de previdência social, etc.”. Esta receita é composta, em sua grande parcela, por recursos do Fundo de Participação do Estado (FPE), Sistema Único de Saúde (SUS), Salário Educação, Transferência do FUNDEB, cota – parte do Imposto sobre produtos Industrializados (IPI), cota-parte das contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) além das transferências por meio do convênio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A trajetória da arrecadação deste grupo apontou poucas

oscilações ao longo dos exercícios observados, apresentando uma média de participação anual de 8,90%. Destaque para os saltos em 2004 e 2005 da participação no total de 19,42% e 22,36%, respectivamente, oriundos de um fator meramente contábil, pois nestes exercícios foram contabilizadas as receitas de royalties do petróleo e participações especiais neste agregado de receita. (SEFAZ/RJ, 2004 a 2005)

A Origem de operação de crédito<sup>5</sup>, que compõe as receitas de capital, não apresentou expressividade até o exercício de 2010 quando passou a configurar um novo ritmo de arrecadação. Desta maneira foram observados que de 2011 a 2015 o crescimento desta receita foi exponencial e impactou diretamente na arrecadação total e conseqüentemente no financiamento de diversas despesas do Estado do Rio de Janeiro. Conforme demonstrado no gráfico 4.

**Gráfico 4 - Histórico das receitas com operações de crédito no ERJ – 2000 A 2015**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

As receitas com alienação de bens cresceram 17.973% em 2013 se comparadas a 2012, tendo como justificativa, segundo o TCE/RJ<sup>6</sup> a arrecadação da “cessão de recebíveis do RIOPREVIDÊNCIA, a título de royalties e participações especiais, no valor total de R\$ 3,3 bilhões, e da 2ª parcela de R\$ 741,84 milhões relativa à venda do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BERJ)”. (Prestação de Contas do Governador, 2012 e 2013)

Em 2014, a participação no total arrecadado chegou a 7,14%, consequência de “expressivos ingressos decorrentes da antecipação de royalties para composição do ativo do Rioprevidência, no valor de R\$5.353,7 milhões, o que representou 6,86% do total das receitas do Estado do Rio de Janeiro no ano”, segundo apresentado na prestação de contas do governador.

Em 2015, a receita de alienação de bens significou 1,76% do total influenciada pela securitização da carteira do Fundo Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES (R\$1, 1 bilhão) e a Alienação de Bens Móveis (R\$ 1,06 bilhão). (SEFAZ/RJ, 2014)

<sup>5</sup> O capítulo 2 apresentará uma ampla discussão sobre o histórico das operações de crédito contratadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Prestação de Contas do Governador – Exercício 2013 – Fls. 745. Portal TCE/RJ: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro>>, acessado em 08 de Junho de 2017.

## 1.2 – Receita Tributária

A receita tributária é a arrecadação que apresenta maior peso nas receitas correntes, cerca de 60% do total. Esta receita é caracterizada por meio do somatório da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

A questão do Tributo tem como classificação denominada “origem” que pertence a Receita Corrente. A finalidade do tributo é conquistar recursos financeiros para o Estado custear e desenvolver políticas públicas voltadas para o benefício da população.

(...) A receita tributária compreende apenas a receita oriunda de tributos conforme estabelecido na legislação tributária brasileira, ou seja, de imposto, taxas e contribuições de melhoria. É, por conseguinte, receita privativa dos entes investidos com o poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (Giacomoni, 2011, p.147)

O art. 3º da Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN) define tributo da seguinte forma:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

O art. 4º do CTN preceitua:

Art. 4º - A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

O art. 5º do CTN e os incisos I, II e III do art. 145 da Constituição Federal (CF/88) enumeram como tributos os impostos, as taxas e a contribuições de melhoria.

Para José Afonso da Silva (2010, p.5), “arrecadar é a ação de pôr em recato, em guarda, é a ação de pôr custódia e segurança, e por extensão cobrar, receber, tomar posse” (grifos originais). Nos casos dos tributos, é por meio de arrecadação que o contribuinte – sujeito passivo – quita (paga) suas obrigações junto ao Estado.”

(...) A principal fonte de receita do setor público é a arrecadação tributária. Com a finalidade de aproximar um sistema tributário do “ideal”<sup>7</sup>, é importante que alguns aspectos principais sejam levados em consideração: a) o conceito de equidade, ou seja, a ideia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre diversos indivíduos de uma sociedade; b) o conceito de progressividade, isto é, o princípio de que se deve tributar mais quem tem renda mais alta; c) o conceito da neutralidade, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica e d) o conceito da simplicidade, segundo o qual o sistema

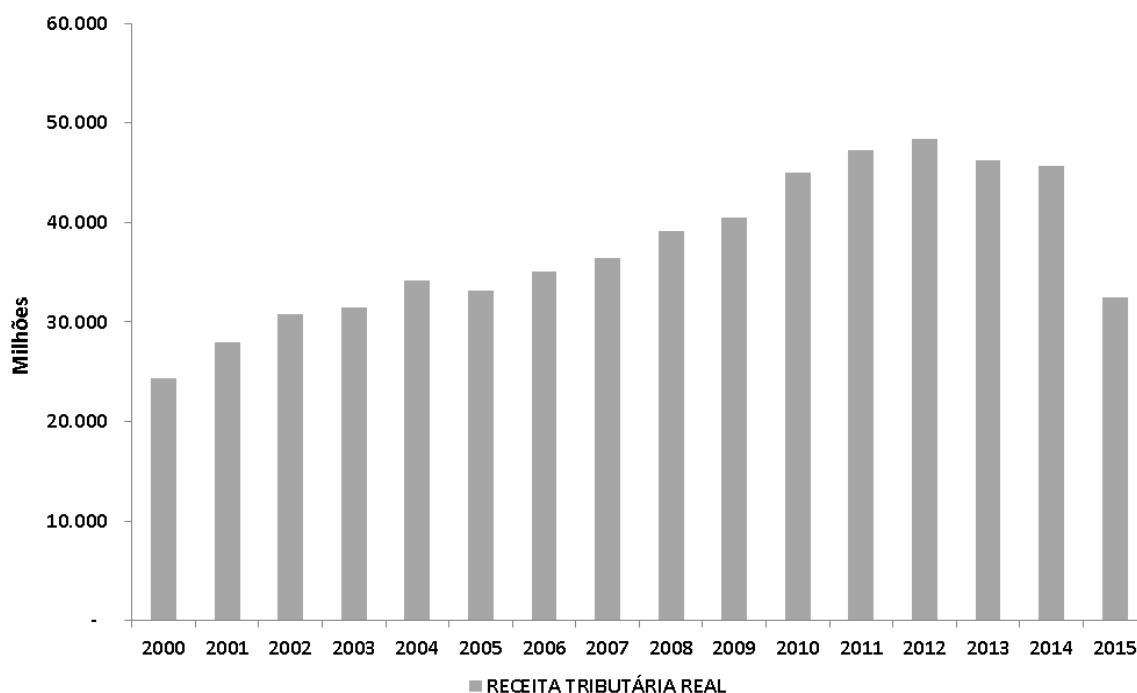
<sup>7</sup> A definição de sistema tributário “ideal” é definido por meio de quatro características: A primeira está relacionada a distribuição do ônus tributário dividido de forma equitativa e justa; a segunda é relativa a cobrança de impostos conduzida no sentido de onerar mais aquelas pessoas com maior capacidade de pagamento; a terceira diz respeito ao sistema tributário estruturado de forma a interferir minimamente na alocação dos recursos, e por fim, a quarta está atrelada a administração do sistema tributária ser eficiente para minimizar os custos de fiscalização da arrecadação - Segundo Giambiagi e Além, 2011, pág. 17.

tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo. (Giambiagi e Além, 2011, pág. 17)

A discussão sobre o sistema tributário é complexo e denso uma vez que apresenta características peculiares, no entanto é necessário compreender que as obrigações dadas aos contribuintes deve levar em consideração o nível de renda de modo que não comprometa suas necessidades de consumo.

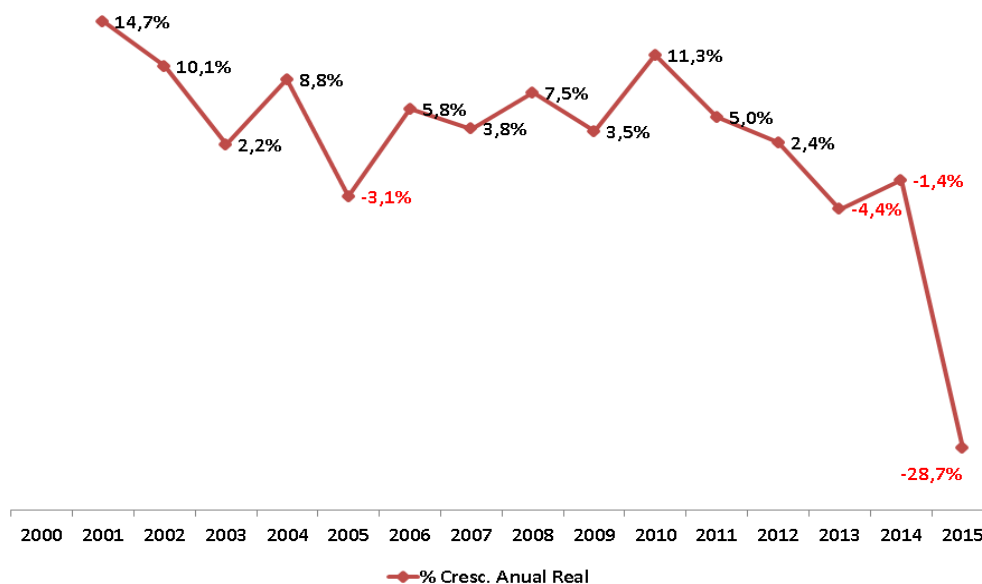
(...) Algumas peculiaridades do poder de tributar devem ser consideradas nessa classificação. Destacam-se as seguintes: O poder de tributar pertence a um ente, mas a arrecadação e aplicação pertencem a outro ente – a classificação como receita tributária deve ocorrer no ente arrecadador e aplicador e não deverá haver registro no ente tributante; O poder de tributar, arrecadar e distribuir pertence a um ente, mas a aplicação dos recursos correspondentes pertence a outro ente – a classificação como receita tributária deverá ocorrer no ente tributante. (Manual Técnico de Contabilidade do Setor Público, 2008, p. 32):

**Gráfico 5 - Evolução da receita tributária do ERJ - 2000 A 2015 (Valores Ajustados ao IPCA de Março de 2017)**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

**Gráfico 6.1 - Crescimento anual das receitas tributárias do Estado do Rio de Janeiro 2000 a 2015 - Valor Real (a preço de Março de 2017)**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Na análise das receitas tributárias, deflacionadas pelo IPCA ao preço de março de 2017, é possível observar que ocorreram diversas variações ao longo do tempo associado ao comportamento da atividade econômica, do nível de preços e, em menor grau, de mudanças adotadas nas alíquotas do imposto.

O ICMS compreende quase a totalidade da Receita Tributária do Estado do Rio de Janeiro, evidenciando a vulnerabilidade da capacidade financeira do Estado em função de políticas de incentivo tributário adotadas visando atrair novos investimentos.

Em relação à variação ocorrida entre o exercício de 2001 e 2002, a receita caiu em 4,6% em função da retração da economia impactada pela deterioração da economia Argentina, pela desaceleração da economia Americana e pela crise energética. (Prestação de Contas do Governador, 2002)

Estes fatos foram impulsionadores para pressionar a alta da taxa de câmbio, da inflação e a elevação da taxa de juros de 15% para 19% impactando na redução das vendas na economia externa afetando o ritmo de produção brasileira e fluminense. Tal retração repercutiu no ritmo de produção industrial, uma vez que este setor possui maior sensibilidade às flutuações das variáveis macroeconômicas, e na circulação de mercadorias afetando arrecadação tributária. (BACEN, 2002)

Em 2003 a queda real foi de 7,9% quando comparada ao ano anterior é justificado pela redução do ritmo de atividade econômica resultado da incerteza do setor privado que levou a saída maciça de capitais do país em função da situação da deterioração das contas externas e da mudança de governo. Esta situação refletiu na desvalorização cambial, que passou de 2,40 R\$/US\$ para 4,00 R\$/US\$ no segundo semestre. (BACEN, 2002)

E na taxa de inflação em 12 meses, calculada pelo IBGE, de acordo com o índice geral de preços ao consumidor chegou a 17%, em 2003, valor a cima da meta estabelecida pelo governo de 8,5%. Neste período o setor industrial fluminense também foi impactado pelos principais indicadores macroeconômicos, segundo dados divulgados pelo IBGE, a produção da indústria

fluminense de transformação registrou queda de 2,96%. O sindicato nacional da indústria de cimento (SNIC) divulgou que a indústria de construção, que é a indústria de cimento, apresentou queda de 11,09% no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, o comércio varejista no Rio de Janeiro registrou queda no volume de vendas em 6,87% se comparado a 2002. A variação negativa na indústria afeta o caixa do tesouro estadual uma vez que desaquece a economia e reduz a arrecadação de impostos. (Prestação de Contas do Governador, 2002)

Em 2005, o crescimento real negativo da receita tributária do Estado do Rio de Janeiro foi de 3,2% refletindo da política adotada pelo BACEN com a elevação dos juros de 17,75% em 2004 para 18% em 2005, tal medida adotada resultou no desaquecimento da economia nacional e subnacional. (SEFAZ/RJ, 2005)

A trajetória de crescimento da receita tributária do Rio de Janeiro entre 2006 e 2010, foi positiva chegando ao seu ápice em 2010 com uma elevação real de 11,3%. Este percurso de aquecimento da economia fluminense está atrelado ao histórico das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal. Por exemplo: a Taxa básica de Juros, conforme divulgado pelo BACEN, em 2006 era de 13,25%, em 2007 passou para 11,25%, chegando em 2010 ao menor patamar do período com 10,25%. No que tange a variação cambial, conforme apresentado pelo BACEN, em 2006 a taxa de câmbio entre o real e o dólar era de R\$ 2,1380, passando para R\$ 1,7705 em 2007 e chegando a R\$ 1,6662. Por último, a taxa de inflação oficial, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, foi de 3,14% já em 2007 a taxa de inflação chegou a 4,4% atingindo em 2010 ao patamar de 5,9%.

A partir de 2011, o quadro de pujança da economia fluminense começa a declinar conforme verificado no quadro da receita tributária real, pois a desaceleração da economia gera retração no consumo e na venda dos produtos, isto produz um efeito cascata, pois retrai a produção nas indústrias, inibi a circulação de moeda da economia, gerando desemprego e desequilíbrio nas contas públicas, pois o tesouro perde sua principal fonte de arrecadação dos tributos principalmente conhecida como o ICMS.

Os principais indicadores da economia adotados no período apresentaram um quadro de política fiscal contracionista, uma vez que, a taxa de juros de 11% em 2011 saltou para 14,25% em 2015. O IPCA praticado em dezembro de 2006 era de 6,5% chegando a 10,35% em Fevereiro de 2015.

O câmbio no período de encolhimento da economia trilhou um caminho de crescimento exponencial, pois de 2011 a 2015 a relação real/ dólar foi de R\$ 1,87, R\$ 2,04, R\$ 2,34, R\$ 2,65 e R\$ 3,90, respectivamente. (BACEN, 2016)

Esta situação generalizada de recessão levou a arrecadação real tributária a patamares extremamente negativos de -4,4% em 2013 para -28,7% em 2015. (SEFAZ/RJ, 2011 a 2015)

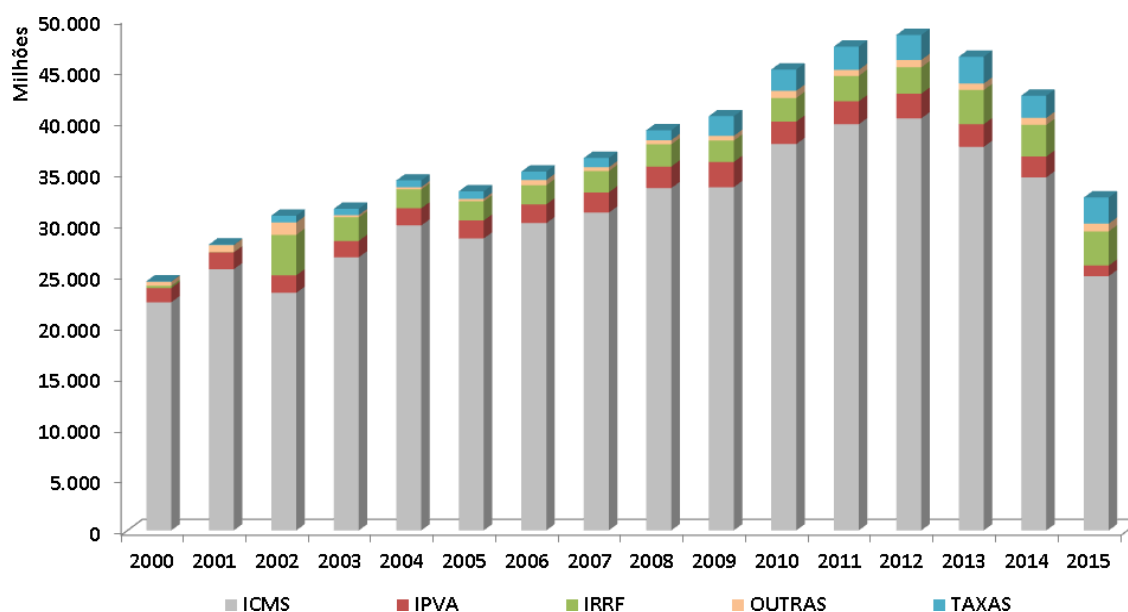
Segundo o boletim de transparência fiscal<sup>8</sup> do 6º bimestre de 2015, disponível no portal de transparência da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, a situação econômica do Estado do Rio de Janeiro se deu da seguinte maneira:

(...) A indústria encolheu 6,5% em 2015, segundo ano seguido de queda na produção industrial e o resultado negativo mais intenso desde 2012 (-6,9%). O menor *dinamismo* foi particularmente influenciado por fatores relacionados à diminuição na fabricação de bens de capital (em especial aqueles voltados para equipamentos de transportes); bens intermediários; bens de consumo duráveis; e bens de consumo semi e não duráveis (medicamentos, produtos têxteis, vestuário, bebidas e alimentos). A indústria extrativa exerceu a principal contribuição positiva no ano (+5,3%). O comércio varejista ampliado, por sua vez, no ano decresceu 8,0% no Rio de Janeiro, o segmento 'Material de

<sup>8</sup> Boletim de Transparência Fiscal -  
[http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site\\_fazenda/transpFiscal/boletim/Boletim\\_de\\_Transparencia\\_Fiscal/2015/BOLETIM%20%206%C2%BA%20BIMESTRE%20%202015.pdf?lve](http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/transpFiscal/boletim/Boletim_de_Transparencia_Fiscal/2015/BOLETIM%20%206%C2%BA%20BIMESTRE%20%202015.pdf?lve) , acessado em 28/05/2017.

construção' também registrou resultado negativo em 2015 (-10,3%). O setor de serviços no estado aparece com queda de 3,1% em 2015. As exportações realizadas pelo RJ alcançaram US\$ 17,0 bilhões em 2015, redução de 24,7% em relação a 2014. Este resultado é devido à redução das operações com produtos Básicos (-30,9%) que representam 53% do valor total comercializado no período. Destacam-se também as operações com produtos Industrializados, as quais retraíram 14,6%, as quais representam 43% do total. O saldo no período foi de déficit de US\$ 145,8 milhões. Ressalte-se que a inflação no Rio de Janeiro alcançou 10,52% em 2015, variação superior à observada em 2014 (+7,60%). Os grupos que apresentaram as maiores altas no ano foram Habitação (19,0%), Alimentação e Bebidas (11,4%), Despesas Pessoais (9,8%) e Saúde e Cuidados Pessoais (9,7%). No mercado de trabalho, a população economicamente ativa da RMRJ cresceu 0,53% em 2015. Quanto à população ocupada no Rio de Janeiro, esta reduziu 1,1% no mesmo período. A combinação dos movimentos culminou no aumento da taxa de desocupação no Rio de Janeiro: a taxa média em 2015 foi 5,2 e em 2014, 3,5. Observa-se que a população desocupada no estado aumentou 49%. Quanto ao rendimento médio real dos empregados na RMRJ (a preços de dezembro de 2015), em 2015 houve queda 4,0% em relação ao ano anterior, revertendo a trajetória observada no ano passado. Tratando apenas dos empregos com carteira assinada, os dados do CAGED mostram que em 2015 houve desligamentos líquidos no Estado do Rio de Janeiro no total de 178.822 postos, resultado muito inferior ao observado no ano anterior (34.744 admissões líquidas em 2014). A situação deste ano é decorrente do volume de desligamentos líquidos nos setores 'Serviços' (-67.047), 'Indústria' (-46.504) e 'Construção Civil' (-39.021). (Boletim de Transparência Fiscal, 2015, p. 43)

**Gráfico 7 - Evolução da composição da receita tributária do ERJ – 2000 A 2015**



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Na análise da receita tributária pela classificação por alínea<sup>9</sup> de receita, é possível observar a trajetória e a participação de cada imposto e das taxas que compõem a receita tributária do Estado do Rio de Janeiro. O imposto que se sobressai frente aos demais na composição da receita tributária é o ICMS, conforme apresentado no gráfico 6, este imposto representa em média 84% do total. As demais alíneas possuem pequena expressividade na totalidade do financiamento das despesas estaduais. No entanto, cada imposto possui sua característica própria e sua relevância no somatório da arrecadação estadual. É válido ressaltar que nos exercícios de 2014 e 2015 foram excluídos R\$ 5,077 bilhões e R\$ 14,7 bilhões, respectivamente, relativos às transferências aos municípios e ao FUNDEB, conforme estabelecido pelas novas normas de contabilidade conforme divulgado no boletim de transparência fiscal de 2015 da SEFAZ/RJ.

No caso do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações (ICMS), principal do tributo do Estado é caracterizado da seguinte maneira:

(...) Registra o valor da arrecadação de receita do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Incide ainda sobre a entrada de mercadorias importadas. O Adicional de ICMS para constituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECPP) será registrado em natureza específica. (Giambiagi e Além, 2011, p. 18)

Esta é principal fonte de arrecadação Estadual, conhecida como “arrecadação potencial<sup>10</sup>”, além de moeda de barganha no que desrespeito aos benefícios/renúncias tributária em função da guerra fiscal entre os Estados.

A composição da base de arrecadação de ICMS do Estado do Rio de Janeiro possui grande dependência dos setores relacionados à comunicação, energia elétrica e petróleo. Estes possuem estruturas de mercado concentradas, ou seja, caracterizam-se por grandes e poucas empresas. Além disto, estas atividades que possuem as alíquotas mais elevadas, principalmente no setor de energia e de comunicação. (SEFAZ/RJ em 2015)

A trajetória do ICMS no Estado do Rio de Janeiro é registrada pelo TCE da seguinte forma:

(...) Conforme apontado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, com relação à evolução da arrecadação de ICMS nos últimos anos, verifica-se que a arrecadação anual desse imposto experimentou crescimento acima da inflação nos últimos cinco anos, com destaque para o exercício de 2010, que registrou elevado crescimento em relação a 2009 (+12,5%). Ainda assim, em 2011 houve crescimento real de 3,35% em relação a 2010. Quanto a 2012, o crescimento foi de 1,43%. (Prestação de Contas do Governador ano 2012 – fls. 766)

O TCE apontou para os seguintes pontos acerca da arrecadação de ICMS em 2014:

(...) A receita do ICMS, principal fonte de recursos do estado, totalizou R\$31.573,7 milhões, valor equivalente a 74,33% das receitas tributárias. Sua arrecadação foi R\$2.496,9 milhões inferior à meta (-7,33%) e apresentou queda real de 2,47% em relação a 2013, reduzindo sua participação na receita total do estado de 41,88% no ano anterior para 40,43% em 2014, associada ainda à expansão de outras fontes de receita, como operações de crédito e alienação de bens. (Prestação de Contas do Governador – ano 2015, fls: 1038)

<sup>9</sup> Segundo o Manual Técnico de Contabilidade Pública aplicada ao Setor Público (2008, pág. 29) – A Alínea funciona como uma qualificação da rubrica. Apresenta o nome da receita propriamente dita e que recebe o registro pela entrada de recursos financeiros.

<sup>10</sup> Conforme descrito pela Secretaria do Tesouro Nacional.



Em 2012, o Estado por meio da SEFAZ/RJ implantou uma série de medidas na tentativa de aumentar o nível de arrecadação, dentre essas medidas, destacam-se:

(...) A ampliação da utilização do mecanismo de substituição tributária e incremento da fiscalização nas barreiras fiscais para combater a evasão fiscal nesse tipo de incidência; continuidade e ampliação das ações fiscais com dados das administradoras de cartão de crédito/débito; utilização de tecnologia da informação a serviço do planejamento de fiscalização. (Prestação de Contas do Governador ano 2012 – fls. 766).

No entanto, tais medidas não romperam com a trajetória de queda de arrecadação do ICMS, entre 2012 e 2015, que teve fator direto sobre o ritmo de atividade econômica do Estado e o desaquecimento do mercado de trabalho fluminense.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sintetiza o quadro da conjuntura econômica configurada em 2014:

(...) O ano de 2014 se encerra com um quadro complexo, em que a virtual estagnação da atividade econômica se combina com a persistência de pressões inflacionárias, com a elevação, ainda que gradual, do déficit externo e com sensível piora das contas públicas. O mercado de trabalho permanece sendo a nota positiva nesse quadro, com a manutenção da taxa de desemprego em níveis historicamente baixos e a sustentação de ganhos reais de salário cumprindo um papel importante em mitigar o custo social da desaceleração da atividade econômica. Mas mesmo este já apresenta sinais de fraqueza, com importante desaceleração da criação de novos postos, até o momento compensada pela redução da população economicamente ativa. (IPEA, 2017, p. 7)

Os setores que mais foram impactados com o entrave da economia, em 2014, estão relacionados ao setor de indústria de transformação que apresentou queda da arrecadação de ICMS de 8,94% em relação 2013, ao setor varejista exibiu uma queda de 3,55% e ao segmento Derivados do Petróleo teve expressiva redução de 52,32%. Em 2015, as atividades do comércio (-8,5%), indústrias de transformação (-0,9%), informação e comunicação, indústrias extrativas apresentaram perda de arrecadação de ICMS. (SEFAZ/RJ, 2012)

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos Servidores Públicos Estaduais fica no caixa do Tesouro Estadual embora seja um imposto de competência da União. Este equivale em média a 5,9% da arrecadação real do total de tributos.

O imposto de renda retido na fonte pode ser subdividido entre Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) e Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Este imposto incide sobre salários, juros, dividendos e aluguéis, conforme apontado por Giambiagi e Além.

O IRPF é cobrado com base pessoal, com isenções e alíquotas progressivas, determinadas pelas características individuais do contribuinte. As alíquotas do imposto são determinadas segundo as diferentes classes de renda, estabelecidas pela legislação tributária. O IPRF apresenta vantagens de se basear em uma medida abrangente da capacidade de pagamento e de permitir uma adaptação às características pessoais do contribuinte. (Giambiagi e Além, 2011, p. 19)

### Segundo o Tribunal de Contas do Estado:

(...) Embora o Imposto de Renda seja de competência da União - que define por lei suas alíquotas, faixas de isenção e progressividade – a Constituição Federal de 1988 prevê que o ente da federação que efetue o recolhimento do tributo na fonte tenha direito ao produto da arrecadação do imposto<sup>11</sup>. Dessa forma, seu recolhimento tende a ser proporcional à folha salarial do Estado. Eventualmente pode ser afetada por fatores extraordinários, tal

<sup>11</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 157, inciso I.

como ocorreu em 2014 com o recolhimento de valores expressivos decorrentes do pagamento de precatórios de pessoal pelo Estado. (TCE/RJ, 2014, fls. 1152)

Para a SEFAZ/ RJ a trajetória do IR se deu da seguinte forma:

O Imposto de Renda apresentou redução 49,6% (- R\$ 490,56 milhões) em sua arrecadação, comparativamente ao sexto bimestre de 2014. Tal fato decorreu de ajustes no fluxo de repasses do RIOPREVIDÊNCIA diverso ao do exercício anterior. A adaptação do cronograma de repasses é indispensável ao equilíbrio financeiro do Estado no pagamento de inativos e pensionistas. (boletim de transparência fiscal do 6º bimestre de 2015, p.48)

A arrecadação do Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) representa em média 5,12% do total da receita tributária. Para Giambiagi e Além (2011, pág. 19), “o imposto sobre o patrimônio pode ser cobrado em função do simples ato da posse de ativo durante um determinado período, como no caso do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)”.

De maneira ampla, a receita de IPVA é arrecadada basicamente nos primeiros meses do ano, período em que o pagamento do imposto é estabelecido de acordo com as placas automotivas já em plena utilização. Nos meses subsequentes ao vencimento, às novas receitas provenientes do pagamento de IPVA são oriundas da circulação de veículos novos e débitos atrasadas de veículos usados ou mesmos receitas não previstas por meio de cobranças coletivas gerenciada pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo apresentado na prestação de contas do governador:

(...) A arrecadação do IPVA totalizou R\$2.029,1 milhões em 2014, ou 4,78% da receita tributária, apresentando variação positiva real de 1,80% em relação a 2013. O boletim bimestral da Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) informa que os principais esforços arrecadatários associados ao tributo foram à operação “Gato Mestre” do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP-RJ) - que teve como objetivo cumprir mandados de busca e apreensão, decorrentes de investigação, apurando os crimes de sonegação fiscal do IPVA, formação de quadrilha e inserção de dados falsos em sistema de informações - e o envio de Avisos de Débito de IPVA referente aos carros novos de 2013 e 2014<sup>12</sup>. (Prestação de Contas do Governador, 2014, fls, 1152)

No boletim de transparência fiscal é possível observar que:

(...) A arrecadação oriunda do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA totalizou R\$ 2.299.815.701 em 2015, equivalente a ou 3,04% da Receita Total do Estado e 5,30% da Receita Tributária. Secretaria de Estado de Fazenda informa que os fatores relevantes para esse aumento foram: redução de desconto para pagamento à vista (alterado de 10% para 8%); programa de parcelamento incentivado da Lei Estadual nº 6.931, de 11 de dezembro de 2014; descontinuidade do desconto de 50%, concedido para as concessionárias, que vigorou em 2014; impacto da operação PAVIO Curto, que teve por objetivo alcançar contribuintes inadimplentes; e, adicionalmente, reflexo do envio de aproximadamente 120 mil cartas de cobrança a contribuintes inadimplentes dos exercícios de 2011 a 2014. (Boletim de transparência fiscal, 6º bimestre de 2015, p. 47).

A participação média das Taxas no total da arrecadação tributária do Estado do Rio de Janeiro, entre 2000 -2015 equivale a 3,4%. Esta é a alínea que tem menos expressão frente às demais na composição total dos tributos.

(...) As taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Esses tributos se caracterizam pela

<sup>12</sup> Cf. Boletim de Transparência Fiscal, 6º bimestre de 2014, p. 56.

vinculação de sua arrecadação à sua hipótese de incidência, ou seja, ao serviço público ou à atividade de polícia que motivou sua instituição. (OLIVEIRA, 2004, p. 64)

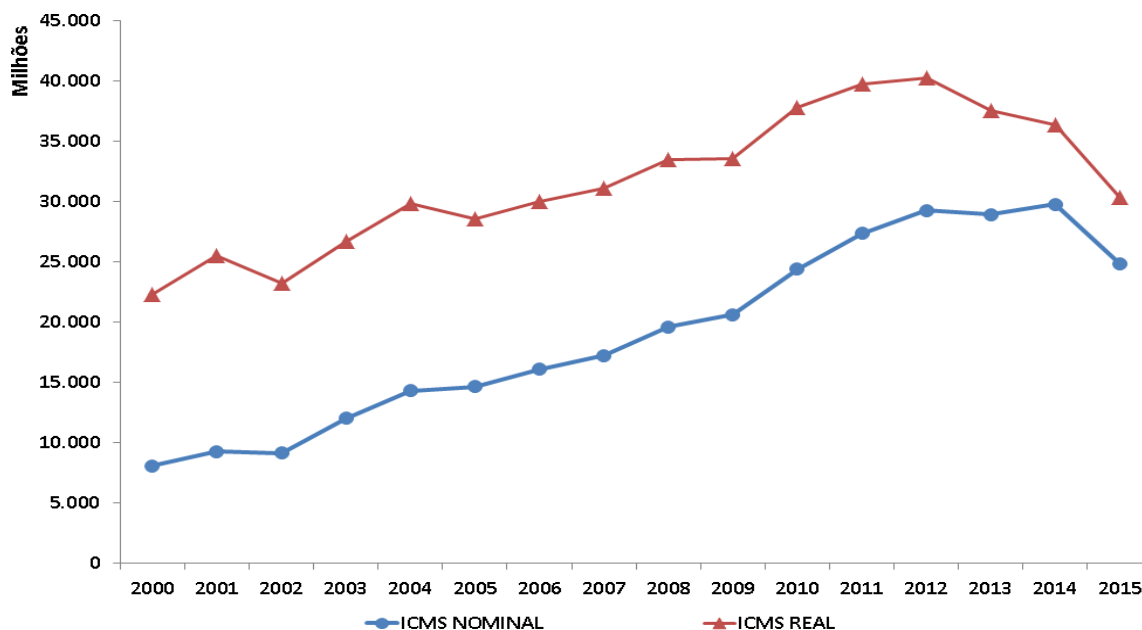
Consta na Prestação de Contas do Governador que:

(...) As taxas são tributos que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Em 2014, sua arrecadação representou 5,13% da receita tributária, concentrando-se nas taxas de trânsito cobradas pelo Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN (48,45%), e nas taxas judiciais recolhidas pelo Tribunal de Justiça (31,83%). (Prestação de Contas do Governador, 2014, fls. 1152).

No exercício de 2015, sua arrecadação representou 5,24% da Receita Tributária, concentrando-se nas taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN e nas taxas judiciais recolhidas pelo Tribunal de Justiça. Destaca-se para o montante arrecadado através das taxas cobradas pelo DETRAN, que montam o valor de R\$ 1, 2 bilhão. No entanto, parte desta quantia, R\$ 556,6 milhões, ou seja, 42,4% foram repassados a Polícia Militar, Polícia Civil, Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), Instituto Nacional do Ambiente (INEA), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços SEDEIS, e Secretaria de Governo que gerencia o programa Lei Seca. (SEFAZ/RJ, 2015)

**Gráfico 8 - Comparativo da receita de ICMS DO ERJ - nominal x real - 2000 – 2015**

(Valores Ajustados a Março de 2017)



Fonte: Portal de Transparência Fiscal – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro e IPCA/ Março 2017.

No comparativo da receita de ICMS real e nominal apresentado no gráfico 7. É importante ressaltar que em 2000, o ICMS correspondia a R\$ 8,08 bilhões quando atualizado a preço de março de 2017, representou R\$ 22,3 bilhões. Os exercícios de 2003, 2004 e 2012 apresentaram crescimento real significativos, de 15%, 11,6% e 12,6%, se observado a variação nominal destes anos o resultado foi superior aos valores deflacionados, chegando a 31,2%, 19% e 18,2%.

A realidade o ICMS do Estado do Rio de Janeiro a partir de 2011, tem uma tendência de declínio tanto em aspectos nominais quanto reais. O crescimento real em 2010 era de 12,6%,

passando para 5,1% em 2011, declinando para 1,5% em 2012. Nos três últimos exercícios a situação foi se agravando crescendo negativamente em -6,9%, -3,2% e -16,5%. Este caminho descendente da receita de ICMS é um fator importante para a configuração da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Toda a variação apresentada é proveniente de variação macroeconômica já apresentada no capítulo e também da variação das alíquotas do imposto cobrado em todas as etapas da produção. Isto, quer dizer que: “Toda vez que uma mercadoria é vendida, o fato gerador do ICMS é concretizado, gerando obrigação para quem vende e direito para quem compra desde que seja outro componente da cadeia econômica e não o consumidor final”. (Para Giambiagi e Além, 2011, p. 19).

Segundo a hipótese de Giambiagi e Além, a possível de redução do grau de regressividade da tributação sobre o consumo pode ser feita por meio de uma variação inversa da alíquota do imposto e do nível de essencialidade dos produtos, ou seja, os produtos de consumo que não são essenciais assumem tributos maiores, uma vez que, atendem ao consumo conspícuo da faixa da população com renda mais alta. No entanto, tal diferenciação de alíquotas pode ser uma tarefa difícil, considerando a restrição orçamentária do setor público e a concentração regional da arrecadação. No que tange ao consumo dos bens supérfluos, este concentra - se “nas regiões mais desenvolvidas do país, de modo – que uma maior taxaço dos mesmos poderia levar a uma concentração da receita arrecadada nas regiões mais desenvolvidas, contrariando os objetivos de desenvolvimento regional”. (Para Giambiagi e Além, 2011, p. 20).

### 1.3 – Receita de *Royalties* do Petróleo

Este tópico tem como objetivo problematizar a questão do Petróleo e Gás Natural como expansão/entranche ao desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, considerado um dos principais produtores destes recursos naturais não-renováveis brasileiro. Além disso, analisar a importância dos *Royalties* do petróleo na economia fluminense e mostrar a contribuição da queda sobre o preço do barril do petróleo no mercado internacional sobre as finanças do Estado do Rio de Janeiro.

A produção de petróleo tornou-se peça essencial para a sociedade capitalista, essencialmente urbana e tecnologicamente avançada que está inserida num contexto da globalização. O Brasil é um desses atores dependentes de alguma forma do combustível fóssil para movimentar a economia nacional. Parte considerável do petróleo brasileiro encontra-se a muitos quilômetros de profundidade e no litoral, sobretudo em regiões entre os estados do Espírito Santo e de São Paulo, passando pelo Rio de Janeiro, todos na Região Sudeste.

Vale ressaltar que, além da dependência por energia fóssil, o petróleo também gera renda pública e privada como evidenciado em casos recentes sobre o debate em torno da redistribuição dos *Royalties* absorvidos pelos poderes públicos estaduais a partir da extração mineral marítima do óleo.

(...) De meados dos anos 1970, quando entrou em operação a exploração/ produção da Bacia de Campos, no litoral norte fluminense, à primeira década do século atual, o país experimentou robusto crescimento da sua produção petrolífera (óleo e gás) em alto mar (offshore) que, contudo, se via limitada à marca dos dois milhões de barris diários. As reservas até então provadas não permitiam maiores saltos em termos de posicionamento mundial do país dentro da indústria de petróleo, valendo lembrar que as projeções para o consumo interno superavam às da produção, deixando-nos distante da posição de autossuficiência. (Silva, 2013, p 12).

A questão dos Royalties do petróleo e das participações especiais é caracterizada por meio de compensação financeira paga aos Estados produtores de petróleo e gás natural pelas empresas concessionárias que realizam a exploração. Este trâmite foi regulamentado pela Lei nº 9.476/97<sup>13</sup>, promoveu modificações na legislação que rege a incidência e a distribuição de participações governamentais. Além disso, ocorreu aumento da produção do petróleo, de 717 mil (1998) para 1,252 mil barris/dia (2003), conforme divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, decorrente da elevação da rentabilidade proporcionada pelos campos de Marlim, Albacora e Roncador. Este cenário promoveu crescimento expressivo nos valores apurados nas contas do ERJ, em função do estabelecimento do pagamento das participações especiais.

Outra medida importante foi à desvalorização cambial, uma vez que o governo federal abandonou o regime de câmbio fixo em 1999. Desde esse momento o dólar apresentou valorização significativa frente ao real, isto representou expressiva majoração dos preços das participações especiais na bacia de campos, uma vez, que os valores do preço do petróleo era apurado conforme a cotação do dólar. Tais medidas adotadas culminaram num impacto positivo sobre as finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro.

(...) Todo esse cenário passa a se alterar rapidamente a partir de 2007, quando o governo brasileiro e a Petrobras anunciam a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás na camada pré-sal do litoral brasileiro. O chamado pré-sal é uma vasta de aproximadamente 140 mil km<sup>2</sup> que se estende do litoral do Espírito Santo ao de Santa Catarina, compreendendo, dentro outras, as Bacias de Campos e Santos. (Silva, 2013, p. 14)

### 1.3.1 - A indústria do petróleo no Estado do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é o maior estado produtor de petróleo do Brasil, sendo responsável por mais de 70% da produção nacional. É nesse Estado que está localizada a principal bacia produtora de petróleo do país, a Bacia de Campos, onde se encontram cerca de 80% das reservas provadas deste produto e mais de 40% das reservas provadas de gás natural. Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro e os seus municípios fluminenses são os principais beneficiários dos *royalties* do petróleo do país.

Segundo Silva e Matos (2016, pág. 708), “A forte concentração regional da produção brasileira no estado do Rio de Janeiro não deve ser interpretada como indicativo de baixa capacidade de articulação do setor à estrutura produtiva nacional.”

É importante salientar que a indústria do petróleo possui capacidade limitada, pois esta necessita de suporte por meio de instauração de investimentos de outros setores ligados a estrutura petrolífera.

Diante disto, Piquet estabelece que:

(...) Indústria do petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar virtuoso processo de mudanças estruturais ou, ao contrário, permanecer como mero “enclave” regional [...] a exploração de petróleo pode ser tão pouco benéfica para uma economia quanto qualquer produção extrativista como borracha, minérios ou diamantes. (Piquet, 2003, p. 6)

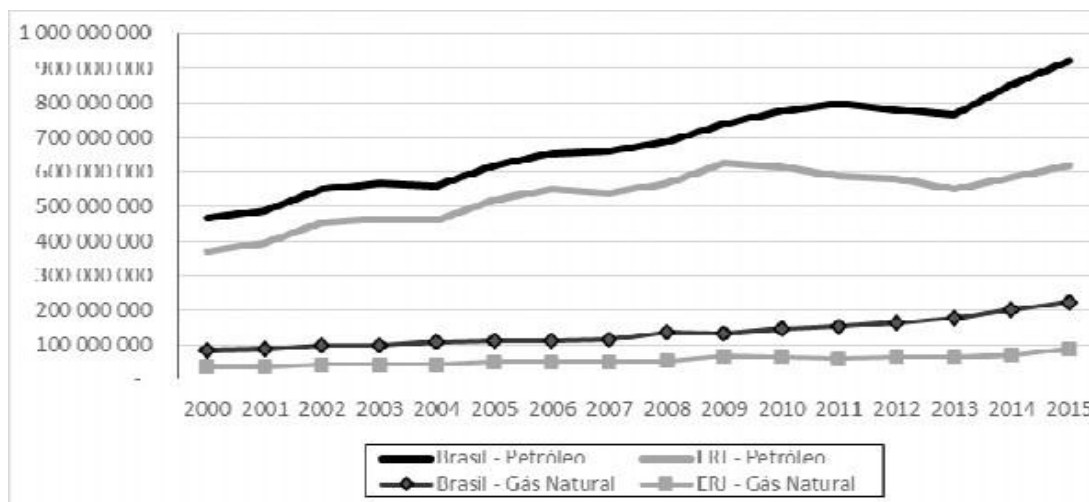
Ainda Serra e Gobetti *apud* Silva e Mattos (2016, p. 707),

(...) Destacam as potencialidades do setor e seus impactos sobre a trajetória do desenvolvimento brasileiro, com especial destaque para o que chamam de “poder difusor”

<sup>13</sup> A Lei nº 9.487/97 – Promoveu a flexibilização do mercado do petróleo, rompendo o monopólio da Petrobras; ampliou as participações incidentes sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, quando além de manter os percentuais dos royalties (5% do valor da produção), estabeleceu o pagamento de royalties excedentes (de 5% até 10% do montante produzido) e de participações especiais (que podem atingir até 40% dos ganhos em campos de alta produção. (Tribunal de Contas do ERJ – Exercício 2003 – fls. 818)

dentro da matriz insumo-produto nacional e dos avanços tecnológicos que se proporciona. Ademais, assinalam que a potencial distribuição espacial das áreas de exploração e investimentos da Petrobras contribuiria para a desconcentração da riqueza no território nacional. Por fim, a Petrobras teria importância estratégica na política econômica nacional, no sentido de proporcionar investimentos em infraestrutura e relações com vistas à maior internacionalização do país.

**Gráfico 9 - produção de petróleo e gás: Brasil e Rio de Janeiro 2000 a 2015 (BEP)**



Fonte: Silva e Matos; 2016; pág. 707 – Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE – Ano XVIII – V.2 – N. 34 – Agosto de 2016.

A indústria de petróleo fluminense é caracterizada pela sua forte presença no panorama nacional, conforme apresentado no gráfico 8, possui grande concentração na etapa da cadeia produtiva de petróleo, porém, na parte que representa a “ponta” da cadeia exibe certa fragilidade. Deste modo, Silva e Mattos, afirmam que: “a considerável ausência de “elos” mais abrangentes efetivos e profundos da chamada cadeia do petróleo é tema recorrente quando o assunto em destaque é o desenvolvimento regional e a modernização da estrutura produtiva estadual”.

Diante da falta de “elos”, é necessário se pensar em estratégias de encadeamento da indústria de petróleo do Estado do Rio de Janeiro, uma vez, que o desenvolvimento e da diversificação da produção por meio de setores correlatos, tais como o químico e os de equipamentos pesados, pode promover o desenvolvimento econômico e regional gerando riqueza em novos ramos.

Silva e Mattos, descrevem a composição da indústria do petróleo do Estado do Rio de Janeiro da seguinte maneira:

(...) O complexo produtivo petrolífero fluminense é predominantemente composto pelas “unidades produtivas” situadas em alto mar, na Bacia de Campos (produção offshore), além do aparato produtivo e logístico em terra (onshore), dos quais se destacam a Refinaria de Duque de Caxias, todo o aparato logístico instalado em Macaé e outros municípios limítrofes à região produtora, assim como a estrutura da Petrobras, utilizada nas operações de transporte de óleo por dutos ou embarcações, caso do Terminal da Ilha Grande, no município de Angra dos Reis. (Silva e Matos, 2016, p. 709)

### 1.3.2 - Participação dos *royalties* de petróleo e gás natural na arrecadação do Estado do Rio de Janeiro – 2000 a 2015

Os *royalties* do petróleo e do gás natural são compensações financeiras devidas aos governos pelas empresas exploradoras. As participações especiais são compensações, de caráter extraordinário, pagas nos casos de grandes volumes de produção ou rentabilidade em relação a cada campo. Segundo estabelece a Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, a alíquota básica dos *royalties* de petróleo é de 10%, sendo facultado à ANP reduzi-la até um mínimo de 5%, em função de fatores adversos e riscos geológicos do processo de exploração. Essas alíquotas incidem sobre o valor da produção do petróleo e do gás, dando origem às somas financeiras a serem pagas pelas concessionárias.

O recebimento das compensações financeiras destaca que o Rio de Janeiro e seus municípios são os líderes no cenário nacional no que diz respeito ao recebimento de *royalties* e participações especiais.

A receita de *royalties* de petróleo e participação especial de gás natural está contabilizada na categoria de receita patrimonial nas contas do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo Giacomoni (2011, p. 147), “A receita Patrimonial é oriunda da exploração econômica do patrimônio da instituição, especialmente juros, aluguéis, dividendos, receitas de concessões e permissões etc.”.

A análise será centrada no impacto da receita de *royalties* de petróleo e participação especial de gás natural na arrecadação do estado e no comparativo desta receita com o ICMS.

**Tabela 4 - Relação receita bruta, ICMS e *Royalties* de petróleo e participação especial de gás natural 2000 A 2015**

ANO	RECEITA BRUTA	ICMS	% PARTICIPAÇÃO DA RECEITA ICMS NO TOTAL	ROYALTIES PETRÓLEO E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	% PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DE ROYALTIES NO TOTAL	% CRESCIMENTO DO ROYALTIES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL
2000	15.950.011.153	8.080.914.000	50,66%	783.704.750	4,91%	
2001	17.791.979.345	9.251.992.000	52,00%	1.078.420.563	6,06%	37,6%
2002	20.449.967.103	10.272.525.717	50,23%	1.725.514.518	8,44%	60,0%
2003	24.433.175.539	11.094.920.312	45,41%	2.869.186.148	11,74%	66,3%
2004	27.693.996.175	12.921.655.083	46,66%	3.087.471.886	11,15%	7,6%
2005	30.321.083.076	13.228.987.268	43,63%	4.019.333.458	13,26%	30,2%
2006	34.141.376.529	14.504.633.963	42,48%	5.607.536.517	16,42%	39,5%
2007	36.483.518.048	15.490.674.573	42,46%	4.618.463.459	12,66%	-17,6%
2008	43.016.662.960	17.689.763.142	41,12%	6.724.163.825	15,63%	45,6%
2009	44.819.009.212	18.619.471.505	41,54%	4.889.348.221	10,91%	-27,3%
2010	53.692.041.970	22.113.234.138	41,19%	6.406.951.315	11,93%	31,0%
2011	58.126.203.521	24.802.484.760	42,67%	6.949.281.793	11,96%	8,5%
2012	63.590.465.454	26.661.527.900	41,93%	8.235.866.495	12,95%	18,5%
2013	71.192.474.168	26.117.952.770	36,69%	7.053.818.974	9,91%	-14,4%
2014	82.541.748.203	31.573.743.594	38,25%	6.659.803.133	8,07%	-5,6%
2015	79.086.897.805	31.982.750.986	40,44%	5.518.700.829	6,98%	-17,1%

Fonte: Portal de Transparência Fiscal – SEFAZ/RJ

Em 1999, as volumosas receitas das participações especiais na exploração e produção de petróleo e gás natural foram preponderantes para o sucesso da renegociação da dívida estadual

junto à União. Dada sua importância assumida nas contas estaduais, o governo publicou o decreto nº 42.011 de Agosto de 2009, que visou incorporar ao patrimônio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - RIOPREVIDÊNCIA os direitos do Estado do Rio de Janeiro sobre Royalties e Participações Especiais decorrentes do artigo 20, §1º, da Constituição Federal, que tenham como consequência o ingresso de valores relativos a fatos geradores incorridos a partir de janeiro de 2006. Esta ação tinha por objetivo capitalizar este órgão que estava numa situação de falta de recursos para custear a folha de inativos e pensionistas.

No entanto, há de se considerar uma crítica e risco ao vincular receita de recursos naturais não-renováveis e volátil, que depende de fatores externos, as despesas correntes com aposentados e pensionistas cuja tendência é crescer ao longo tempo.

Em relação às receitas que compõem categoria de receita corrente do estado do Rio de Janeiro, o ICMS representa média 43% do total, já a receita de royalties de petróleo foi crescendo sua participação ao longo de tempo, representando em média 11% do total arrecadado no período analisado, configurou – se a segunda maior fonte de receita própria.

Em 2000, o Estado do Rio de Janeiro recebeu no somatório dos royalties de petróleo e das participações especiais montante de R\$ 783 milhões, ou seja, quase 80% do total distribuído aos estados produtores do Brasil. Nos exercícios de 2001 a 2007, o crescimento desta receita de seu de forma exponencial e rápida, em função *do boom* do petróleo na economia. No entanto, 2009 o cenário crítico de crise econômica mundial interrompeu a trajetória, reduzindo sua participação para 10,91% no total da arrecadação, ou seja, caiu em 4,72 pontos percentuais quando comparado com 2008. (SEFAZ/RJ, 2009)

E por fim, a partir de 2010, a trajetória de expansão é retomada voltando a participar em 11,93% na arrecadação estadual. Este patamar seguiu até o exercício de 2013, período em que a receita royalties apresentou um decréscimo gradual. Em 2015, ocorreu uma forte queda influenciada pela desvalorização do preço do barril do petróleo. Além disso, a expansão da produção de petróleo em outras regiões e da inclusão da bacia de Campos no território fluminense influenciou no percentual de participação da economia fluminense na produção nacional, chegando ao patamar de 64%. No próximo capítulo serão evidenciados os diversos fatores que influenciaram no crescimento do endividamento do Estado do Rio de Janeiro.



## **CAPÍTULO II - O ENDIVIDAMENTO FOI FATOR PROPULSOR OU INIBIDOR DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO?**

Obter recursos tanto no mercado interno como no mercado externo para proporcionar política estratégica foi uma escolha do governo do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos com o objetivo de promover novos investimentos. Tais ações estão relacionadas principalmente com a modernização do transporte e da infraestrutura urbana.

No entanto, a de se questionar a eficiência da utilização dos recursos e a efetividade desta política para com o atendimento das necessidades da população fluminense.

A captação de recursos trás um impacto muito grande nas contas do Estado no exercício vigente, pois representam ilusão de crescimento da receita que na realidade impactam nos orçamentos futuros como despesas e quando lastradas em moedas estrangeiras não há controle efetivo da dívida, pois estão balizadas no câmbio.

Para elucidar o tamanho da dívida que o Estado do Rio de Janeiro contraiu a cada ano, serão apresentados todos os componentes de curto e longo prazo. Este tipo de análise é importante para avaliar a forma de gestão dos recursos do governo. Por exemplo, o crescimento da dívida no curto prazo da categoria de Restos a Pagar, significa dizer que o governo optou por deixar de cumprir suas obrigações com as dívidas no exercício para apresentar um caixa superavitário e um Resultado Primário positivo ou mesmo amenizar o rombo do caixa.

Segundo Amorim (2008, p. 49), os restos a pagar “são tratados pelo regime de competência desta forma são obrigações assumidas pelas entidades públicas através de empenhos realizados até o dia 31 de Dezembro.”

O objetivo deste capítulo é analisar a evolução da dívida de longo prazo do Estado do Rio de Janeiro e quais as consequenciais desta despesa para as contas do ERJ. Será que o crescimento da dívida foi maior que a receita corrente líquida?

Este capítulo estará balizado na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos Pareceres do Tribunal de Contas do Estado, nas Prestações de Contas apresentadas pelos governadores que passaram por este ente pelos últimos 16 anos, nos relatórios do Programa de Ajuste Fiscal enviado ao Tesouro Nacional e em trabalhos acadêmicos que buscam explorar os principais conceitos aqui examinados. Além das avaliações das Agências internacionais, conhecidas como *Agências Ratings*.

Por fim, Neste capítulo serão abordados os principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito dos limites de endividamento com o objetivo de começar a entender os resultados da trajetória da dívida fundada e flutuante do ERJ. Ainda serão abordados elementos chaves para a configuração do nível de endividamento fluminense apresentado até 2015, são eles: a renegociação da dívida em 1999, às avaliações das agências de *rating* e o Programa de Ajuste fiscal em 1997, com destaque a sua revisão de 2007, que concedeu margem para novas contratações de operação de crédito.

### **2.1 – Abordagem Conceitual De Dívida Pública Sobre A Luz Da Lei De Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece normas de Finanças Públicas aplicadas a todos os entes da Federação Brasileira.

A LRF criou controles e limites da dívida pública e do nível de endividamento dos entes públicos, ao definir, no Capítulo VII, os temas relacionados ao assunto, tais como: Dívida

Fundada ou Consolidada, Dívida Pública Mobiliária, Operação de Crédito, Concessão de Garantia e Refinanciamento da Dívida Mobiliária, conforme estabelece o art. 29e seus parágrafos, in verbis:

(...)

Art. 29 – Para efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I – Dívida pública consolidada ou fundada: montante total apurado, sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operação de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II – Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivados financeiros;

IV – concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V – refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º - Equipara –se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento de exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º - Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco do Brasil.

§ 3º - Também integram a dívida pública as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado no orçamento.

§ 4º - O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescidos de atualização monetária.

Segundo o Economista José Roberto Afonso (2016, p. 2) adverte que: "Se uma operação de crédito for contratada em desacordo com a lei, é considerada nula, o dinheiro tem que ser devolvido, sem juros e nem correção"

A LRF e as resoluções do Senado Federal estabelecem conceitos e indicadores de controle de endividamento, conforme tabela a seguir.

**Tabela 5 - Indicadores de controle de endividamento**

LIMITES A SEREM OBSERVADOS - LRF E RESOLUÇÕES 78/98, 62/00, 40/01 e 43/01	
Componentes	Pré - Requisitos
<b>Dívida Consolidada Líquida</b>	Duas vezes a Receita Corrente Líquida
<b>Prazo para Ajuste</b>	15 anos
<b>Capacidade de Pagamento (amortização + juros + demais encargos)</b>	11,5% da Receita Corrente Líquida
<b>Resultado Primário Positivo nos últimos 12 meses</b>	Pré - Requisito para autorização de contratação de operação de crédito
<b>Montante de operação de crédito anual</b>	16% da Receita Corrente Líquida
<b>Concessão de Garantias</b>	23% da Receita Corrente Líquida
<b>Antecipação da Receita Orçamentária</b>	7% da Receita Corrente Líquida

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro considera o que montante de total da Dívida Pública apurado é proveniente:

- Das obrigações financeiras do ente da Federação inclusive decorrente de emissão de títulos, assumidos em virtude de leis, extratos, convênios ou tratados;
- Das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operação de crédito, para autorização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receita no orçamento;
- Dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houveram sido incluídos.

Segundo Conti (1988, p. 70), “a dívida pública compreende o conjunto de obrigações de natureza financeira assumidas pelo poder público. Contraindo-se dívida pública por meio de operação de crédito”.

Vale ressaltar que as obrigações existentes entre as administrações diretas do Estado e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes, não devem estar incluídas na Dívida Consolidada.

## 2.2 – Dívida Pública

A Dívida Pública do Estado do Rio de Janeiro é constituída pela Dívida Flutuante e pela Dívida Fundada Interna e Externa, sendo que a Dívida Flutuante corresponde aos compromissos de curto prazo, enquanto que as Dívidas Fundadas Interna e Externa se referem às obrigações de médio e longo prazo.

Para a Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro por meio da Auditoria Geral do Estado:

(...) a Dívida Flutuante, é aquela que é contraída por um breve ou determinado período de tempo para atender eventuais insuficiências de caixa, restrita à área nacional, e se caracteriza por indicar débitos de curto prazo, que variam constantemente de valor e cujos pagamentos são realizados por resgates e independentemente de autorização legislativa, sendo compromissos assumidos com amortização inferior a doze meses. (Auditoria Geral do Estado, 2005, p. 4)

A Dívida Flutuante é composta pelos Restos a Pagar, Serviços da Dívida a Pagar, Depósitos, Sentenças Judiciais e Outros. Já a Dívida Fundada corresponde às operações de crédito captadas no mercado interno e externo além das obrigações com os Certificados de Privatização e Cessão de Direitos dos Royalties de Petróleo.

Segundo o glossário do Tesouro Nacional<sup>14</sup>, a Dívida Fundada são, “Compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos. Dívida Interna Pública Compromissos assumidos por entidade pública dentro do país, portanto, em moeda nacional”.

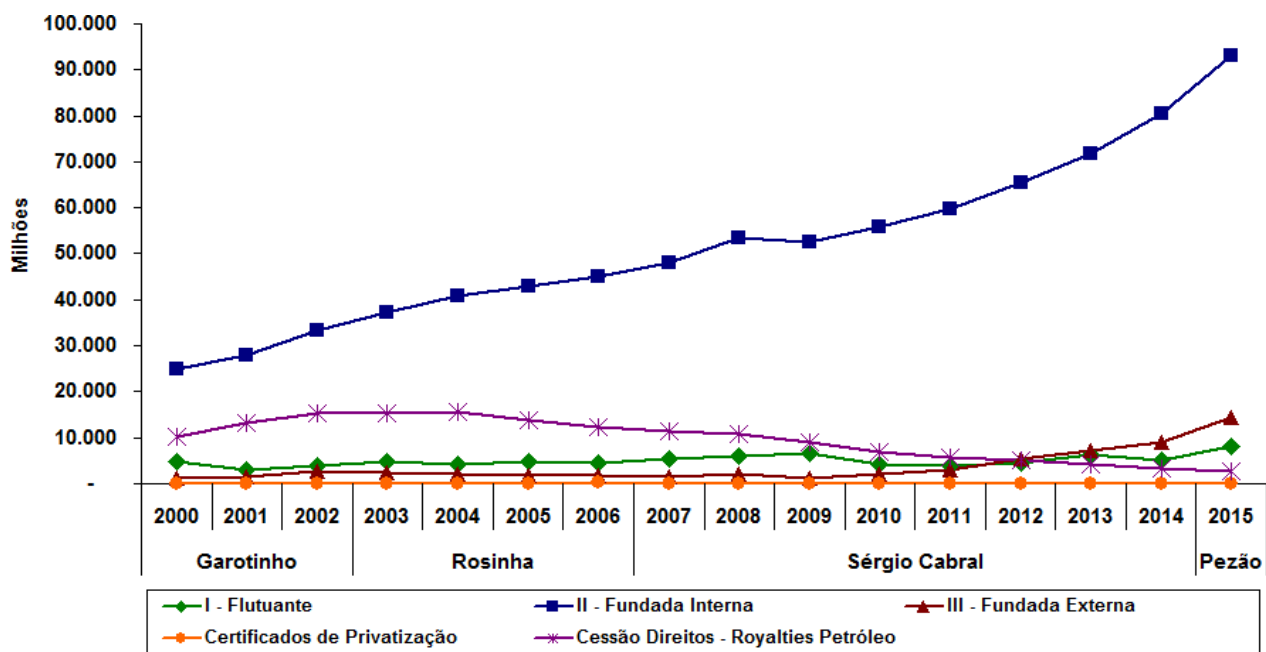
Segundo o relatório das contas consolidadas do exercício de 2005, desenvolvido pela Auditoria Geral do Estado, a Dívida Fundada, também pode ser conhecida como consolidada:

(...) aquela que representa um compromisso de valor previamente determinado, garantida por títulos do governo, que rendem juros e são amortizáveis ou resgatáveis, podendo ou não o seu vencimento ser fixado, ou ainda, aquelas assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados de financiamentos, e da realização de operações de crédito, sendo a amortização estipulada em prestações parciais, distribuídas em prazos

<sup>14</sup> [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_d.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_d.asp)

superiores a doze meses, podendo ser interna quando contraída perante credores situados no País, e externa se situados no exterior. (Auditoria Geral do Estado, 2005, p. 3)

**Gráfico 10 - Histórico da dívida pública do ERJ – 2000 a 2015**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

Conforme apresentado no gráfico 9, cujos dados foram colhidos na prestação de contas publicada pelo governador<sup>15</sup>, pode – se observar que o crescimento da dívida foi em 206,7% ao longo desses 16 anos. Na análise por governo, Garotinho cresceu com a dívida em 42,7% nos três anos aqui examinado, Rosinha contraiu uma proporção menor de dívida chegando a 12,9%. Já Sérgio Cabral contraiu um grande volume de empréstimos, isto resultou num crescimento da dívida em seu governo de 47,0%.

Ao observar os componentes de endividamento destacam-se as dívidas fundadas internas que se sobressaiu frente às demais, uma vez que ocorreu a renegociação da dívida interna em 1999, no governo do Garotinho, tal medida possibilitou o Estado do Rio de Janeiro aumentar sua credibilidade frente ao Tesouro Nacional. Além disso, em 2008 ocorreu um salto de 11,2% no crescimento da dívida flutuante interna, consequência da reavaliação do Programa de Ajuste Fiscal<sup>16</sup> que deu margem para novos empréstimos.

<sup>15</sup> Contas do Governo do Rio de Janeiro, publicado em : <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro;jsessionid=504935E34424D43EC6B125A7D106FDD5.tcerj91> , acessado em 10 de Dezembro de 2016.

<sup>16</sup> O Programa de Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos 25 Estados que refinanciaram suas dívidas (Amapá e Tocantins não o fizeram), apresenta metas anuais para um triênio, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício anterior. Também anualmente poderá ser realizada a atualização de metas para um novo triênio. Estes procedimentos deverão ser observados enquanto perdurar o contrato de refinanciamento.

No que tange ao componente da dívida relativo à Cessão de Direitos de Royalties de Petróleo percebe-se retração na sua participação no montante analisado, em 2000 representava 24,6% da dívida chegando a 2% em 2015.

Segundo a Superintendente de Crédito Público, Sr. Maria da Penha Silva *apud* Prestação de Contas do Governador no exercício de 2000, esclarece que:

(...) A antecipação dos royalties não constitui empréstimo e sim cessão ou transferência de crédito do qual o Estado do Rio de Janeiro faz jus referente à participação governamental e obrigatória das receitas na modalidade de royalties e participação especial, previstas na Lei Federal nº 7.990/89, que somou o valor de face de ordem de R\$ 10.834.607.939,20.

a) R\$ 2.030.588.414,19, para abater 20% do saldo financeiro pelo Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívida, celebrado entre o Rio de Janeiro e a União ao amparo da Lei nº 9.496/97, em 29/10/1999, que com essa pagamento pode refinar a dívida com de 6% ao ano e obter, ainda, subsídio da ordem de R\$ 3.290.385.105,03, por parte da União, permitindo dessa forma o alongamento do perfil da dívida para 30 anos, reduzindo encargos pelo Índice do IGP-DI de maneira favorável para o Estado;

b) R\$ 8.322.525.197,38 em títulos federais, representado por Certificados Financeiros do Tesouro – CFT's, com vencimentos mensais a serem efetuados por 15 anos, destinados a capitalizar o Rio previdência, possibilitando dessa forma a desoneração do Tesouro Estadual, com despesas de inativos e pensionistas. (Prestação de Contas do Governador, 2000, fls. 1812)

### **2.2.1 - Relação dívida pública X PIB fluminense**

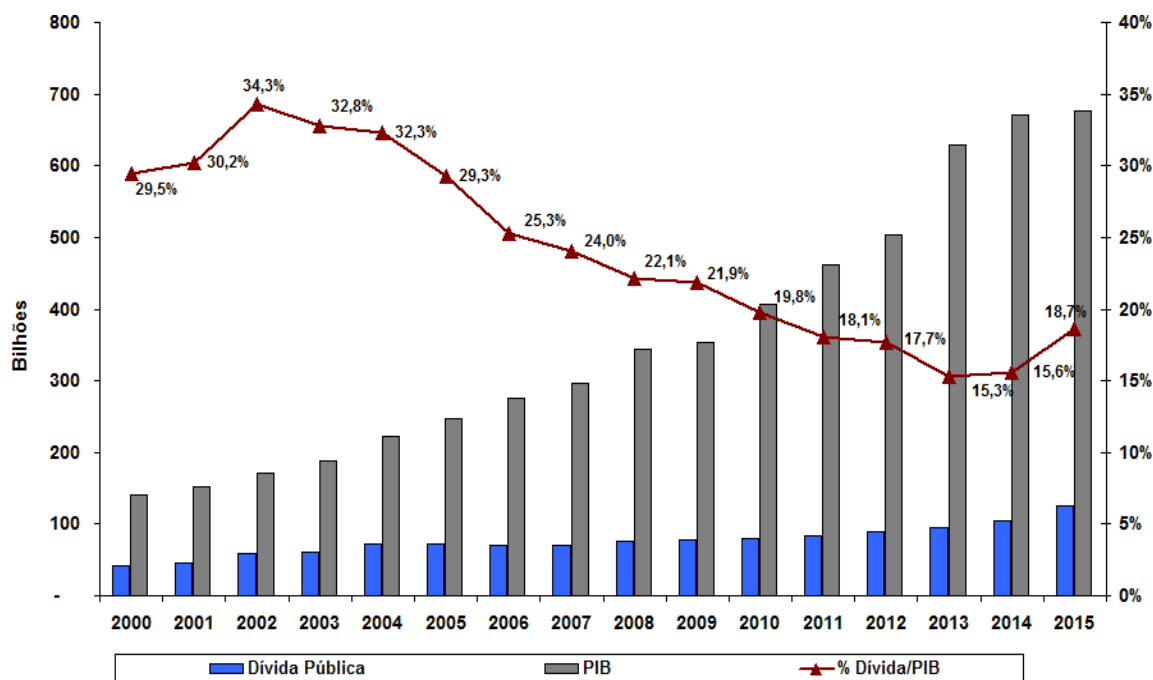
Na análise da relação Dívida Pública do Estado do Rio de Janeiro com o Produto Interno Bruto fluminense divulgado pela CEPERJ<sup>17</sup> é possível compreender, em valores nominais, que no período analisado ocorreu aumento da dívida principalmente no período de 2011 a 2014 que não aparece de forma clara sobrecarregando o PIB fluminense, como observado no gráfico acima, em virtude da pujança do crescimento da economia que impulsionou a alta do PIB.

No ano de 2015, esse quadro muda com a consolidação da crise fluminense e com a retração da economia brasileira isso explica a elevação de 3,1 pontos percentuais quando comparado a 2014 da relação Dívida/PIB.

---

<sup>17</sup> Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro

Gráfico 11 - Evolução da dívida pública x PIB fluminense – 2000 A 2015



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015 e no site da CEPERJ.

### 2.3 – O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados

O Programa de Ajuste Fiscal (PAF) visa estabelecer aos Estados e Distrito Federal cumprimento de metas de equilíbrio fiscal por meio de metodologia de análise técnica elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O objetivo deste programa é buscar a preservação da solvência dos entes da federação, principalmente para honrar os compromissos assumidos por meio de contratos de operação de crédito.

Os desequilíbrios das finanças públicas estaduais e do agravamento da crise na década de 90, em função do alto nível de endividamento e dos déficits fiscais que culminou na promulgação de Lei nº 9.496/1997, obedecendo às diretrizes da resolução nº 162/95, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu as normas para a consolidação, assunção e refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal realizada pela União. Esta lei determinou que os estados e municípios que assinassem o contrato de assunção da dívida deveriam se adequar as regras do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. (PAF/SEFAZ, 2000, p. 12)

Segundo o Tesouro Nacional<sup>18</sup>:

a Lei nº 9.496/97 contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos Estados e do Distrito Federal por meio da concessão de um subsídio inicial, do alongamento do prazo de pagamento, bem como da redução dos encargos financeiros. Em contrapartida a estes benefícios, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a

<sup>18</sup>SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/programas-de-ajuste-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/programas-de-ajuste-fiscal), acessado em 18/01/2017.

observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. (site do Tesouro Nacional)

O Programa proposto constitui-se, segundo o STN, um ponto inicial nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais, uma vez que esses entes passaram a adotar práticas com objetivo do equilíbrio fiscal atrelado a estabilidade macroeconômica.

Ainda, segundo o relatório publicado pela SEFAZ/RJ enviado a STN:

(...) o programa constitui-se parte integrante do contrato de renegociação da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, que pretende viabilizar a sustentação fiscal e financeira do Estado em bases permanentes. Assim, enquanto vigorar o contrato, a intensidade do ajuste fiscal requerido terá como fundamento a estratégia escolhida pelo Governo Estadual, as ações específicas decorrentes serão direcionadas para a obtenção de resultados primários suficientes para, um conjunto com as demais fontes de financiamento, possibilitar a cobertura do serviço da dívida, sem acúmulos de atrasos/deficiências. (PAF, 2007, p. 5)

As metas estabelecidas pelo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) estão relacionadas aos seguintes tópicos, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>19</sup>:

- I - Dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR);
- II - Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- III - Despesas com funcionalismo público;
- IV - Arrecadação de receitas próprias;
- V - Privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- VI - Despesas de investimento em relação à RLR.

Este Programa de Ajuste Fiscal foi aderido por 25 estados brasileiros que refinanciaram suas dívidas, apenas Amapá e Tocantins não o fizeram. A partir da assinatura de adesão do programa, os Estados passaram a cumprir metas que são avaliadas anualmente. Essas práticas estão em vigor até hoje, e permaneceram até a quitação do contrato de refinanciamento de 1999.

O posicionamento do Estado do Rio de Janeiro quanto ao Programa pode ser visto por meio relatório do PAF publicado pela secretaria de Fazenda do Rio de Janeiro<sup>20</sup>, em 2007 e enviado ao Tesouro Nacional. Segundo ele:

(...) o esforço fiscal e financeiro do Estado são movidos pelo objetivo de assegurar o atendimento adequado a população, ao mesmo tempo em que contribuem para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do país. Nesse sentido, o Estado dará sequência ao Programa iniciado em por meio das metas ou compromissos e da implementação de ações. (Relatório PAF, p. 6, 2007)

Estes programas sofrem revisão anualmente com o objetivo de dar caminho mais sólido ao entendimento do Governo Federal da situação fiscal dos Estados e a busca pela estabilidade econômica entre desses entes que se reforçam uma situação fiscal equilibrada.

A revisão do PAF em 2007 apontou que os Estados tinham alcançado resultado significativamente positivo, principalmente na redução do nível de endividamento estadual em função do esgotamento dos recursos previstos de operações de crédito associado à melhoria do cenário econômico tornando a situação fiscal equilibrada destes entes. Isto abriu margem para a

<sup>19</sup>SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL - METAS [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/programas-de-ajuste-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/programas-de-ajuste-fiscal) , acessado em 18/ 01/2017.

<sup>20</sup><http://www.transparencia.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3a3654048>

União conceder contratação de novas operações de créditos para aumentar o grau de investimentos. Desta maneira, os Programas puderam incrementar novos financiamentos, preservando-se como parâmetro para a trajetória de redução do endividamento a relação DCL/RLR igual a um, conforme previsto na legislação. (PAF/SEFAZ, 2007)

Para a atualização das metas foi levado em consideração à evolução das finanças estaduais, a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional buscando a preservação e solvência do ente federado. Além disso, as metas fiscais acordadas foram constituídas dentro do escopo da determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), isto significa dizer, que em relação à meta de endividamento (relação dívida financeira/receita líquida real), existiu mais rigor do ponto de vista de desempenho fiscal.

Os Programas de Ajuste Fiscal estimularam aos Estados divulgar informações julgadas relevantes acerca de sua gestão e das políticas públicas por eles implementadas, inclusive aquelas relacionadas às operações de crédito e as principais metas fiscais propostas. No entanto, há de questionar a eficácia deste mecanismo de ajuste fiscal criado pela Secretaria do Tesouro Nacional no momento que se observa que mesmo com o acompanhamento anual das contas do Estado do Rio de Janeiro para conceder empréstimos não ocorreu um freio mesmo observando que as contas estavam caminhando para um desequilíbrio fiscal.

#### **2.4 – Renegociação da Dívida Interna de 1999**

Segundo consta nas contas de gestão do governador Garotinho do exercício de 1999 foi celebrado um Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, com a interveniência do Banco do Brasil S.A. e do Banco Banerj S.A., nos termos do disposto na Lei n.º 9.496/97, na Medida Provisória n.º 1.900-43/99, na Lei Estadual n.º 2.674/97, alterada pela Lei n.º 2.996/98, com vistas à implementação do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo. (Prestação de Contas do Governador, 2000)

Segundo publicado na Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro:

(...) A elevação das taxas de juros fez com que as dívidas fundadas dos estados e municípios se elevassem vertiginosamente, levando o Governo Federal a introduzir um programa de renegociação de dívidas dos estados, Distrito Federal e municípios. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a assunção de sua dívida pela União ocorreu em 29 de outubro de 1999, quando, através de termo próprio celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, com interveniência do Banco do Brasil S.A. e do Banco Banerj S.A.” (...) Nesta negociação “foram acordados os montantes e os encargos que passariam a ser devidos ao Governo Federal e a seus agentes financeiros. No caso da Dívida Mobiliária Estadual, em razão da renegociação da dívida, houve um expressivo decréscimo do montante devido em decorrência do recálculo do saldo devedor previsto na legislação. De fato, o novo saldo devedor foi aferido de acordo com o previsto na Lei n.º 9.496/97. (TCE/RJ, 2005, p. 67)

O total renegociado atingiu R\$ 18.536.808.277,61, assim discriminados a abaixo:



**Tabela 6 - Renegociação da dívida em 1999**

<b>Contrato nº 004/99 - STN/COAFI</b>		
<b>Tipo de Operação</b>	<b>Valores em R\$</b>	<b>%</b>
<b>BNDES</b>	<b>111.826.622,93</b>	<b>0,60%</b>
Construção da 2ª etapa da Linha Vermelha	111.826.622,93	0,60%
<b>Caixa Econômica Federal</b>	<b>6.975.178.996,11</b>	<b>37,63%</b>
Votos CMN nº 162/95 e 175/95	438.091.558,58	2,36%
Cessão de Direito	248.120.088,94	1,34%
Contratos Diversos - Área de Saneamento e Habitação	218.754.906,73	1,18%
Contrato de Garantia - Conta "A" e "B"	6.070.212.441,86	32,75%
<b>LFTRJ</b>	<b>11.449.802.658,57</b>	<b>61,77%</b>
Dívida Mobiliária existente em 31/12/96, ainda não paga - ou que, constituída após esta data, consubstanciou sua - simples rolagem.	11.449.802.658,57	61,77%
<b>Valor do Contrato - Dívida Assumida</b>	<b>18.536.808.277,61</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração Própria dos a partir dos dados Prestação de Contas do Governador – 1999.

O Estado do Rio de Janeiro confessou dívida de R\$ 18,5 bilhões dos quais R\$ 3,3 bilhões foram assumidos pela União a título de encargos, desonerando o Estado do Rio de Janeiro desse ônus. Além disso, R\$ 2,0 bilhões foram resgatados através da amortização da “Conta Gráfica” aberta no Banco do Brasil, oriunda da antecipação dos Royalties e participação especial de que trata a Lei n.º 7.990/89. (Prestação de Contas do Governador, 1999 fls. 891)

Desta forma restaram R\$ 13,2 bilhões que entrou no contrato do Estado do Rio de Janeiro com a União como objeto principal da dívida renegociada.

Cabe ressaltar, que tanto a dívida mobiliária estadual, no montante de R\$ 11,4 bilhões, assim como o valor correspondente aos contratos de financiamento para construção da 2ª Etapa da Linha Vermelha (R\$ 111,8 milhões), celebrado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico – BNDES, todos de financiamento junto a Caixa Econômica Federal, exceto o referente ao Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal para os Estados (R\$ 6,9 bilhões), tiveram seus pagamentos renegociados junto a União, com juros de 6% ao ano, através do Contrato n.º 004/99-STN/COAFI. (Prestação de Contas do Governador, 2000, fls. 1345)

Neste acordo consta que a União assumiria as dívidas, cabendo ao Estado pagar parte do montante em 360 prestações mensais e consecutivas calculadas com base na Tabela Price. Os juros foram calculados à taxa mínima de 6% ao ano, incidentes sobre o saldo devedor previamente atualizado. A atualização monetária foi baseada no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

Segundo o Ministério da Fazenda<sup>21</sup> (1999), essa renegociação da dívida foi importante, pois “combinando-se esse novo prazo com mecanismos que impeçam novos endividamentos e ao mesmo tempo garantam o cumprimento das parcelas do acordo, estará assegurada a geração de superávits primários e reforçado o caminho que o país segue em direção ao ajuste fiscal do setor público”.

O Estado ofereceu como garantia nesta operação, suas receitas próprias, inclusive dos impostos de sua competência, e dos recursos oriundos de transferências constitucionais. A referida vinculação é amparada pela Emenda Constitucional n.º 3, de 17 de março de 1993, que permite a afetação dessas receitas para a prestação de garantia e pagamentos de débitos à União, nos termos do § 4º acrescentado ao art. 167 da Constituição Federal:

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA - Artigo Impacto Positivo do Refinanciamento da Dívida dos Municípios sobre as Contas Fiscais do Setor Público - Publicado em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1999/r990226anx1>>, acessado em 14/05/2017.

Art. 167. § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para o pagamento de débitos para com esta. (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

Foi estabelecido também no caso de atraso de pagamento e a não observância das metas e compromissos estabelecidos no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, em especial a substituição dos encargos financeiros pactuados (IGP-DI mais 6% ao ano) pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna federal (taxa SELIC), acrescido de 1% ao ano, e a elevação do limite de dispêndio para 17% da RLR do Estado. (TCE/RJ - Prestação de Contas do Governador, 1999, fls. 892)

É importante destacar que, durante a vigência do acordo, o Estado não poderia emitir nova dívida mobiliária e somente contrairia novos compromissos, caso a relação dívida/receita fosse decrescente, ou então o Governo Federal não deu aval ou autorização a qualquer empréstimo que implicasse no descumprimento das condições firmadas em 1999, conforme prevê a Cláusula Décima-Quinta do contrato n.º 004/99-STN/COAFI citado no Relatório do PAF do ano 2000, transcrita a seguir.

CLÁUSULA DÉCIMA-QUINTA – Enquanto a dívida financeira do ESTADO for superior a sua RLR anual, o ESTADO: I – não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II – somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal; e III – não poderá atribuir as suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários, exceto aqueles que, emitidos com base no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não foram objeto do refinanciamento de que trata este Contrato. (PAF, 2000, p. 4)

Segundo o Ministério da Fazenda (1999, p. 4)<sup>22</sup>: “o contingenciamento do crédito do Sistema Financeiro Nacional aos três níveis de governo tornou a possibilidade de captação de recursos pelo setor público junto às instituições financeiras ainda mais restrita”.

O objetivo do Governo Federal foi adaptar o Estado à nova realidade econômica. Uma vez, que a renegociação da dívida de 1999 foi fator importante para equilíbrio das contas Estaduais e a não autorização de captação de operação de crédito por parte da União, foi uma forma de frear o nível de endividamento do Estado.

## 2.5 – Avaliação das Agências de Ratings

A captação de uma operação externa de crédito, realizado junto a organismos financeiros internacionais que apresentam juros menores e prazos de financiamentos dilatados quando comparados aos bancos do Brasil, se inicia quando o ente federativo apresenta o documento denominado Carta-Consulta ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

O MPOG, que é o coordenador da Comissão de Financiamento Externo (COFIEX), faz análise da proposta de financiamento observando a viabilidade do projeto e a capacidade de pagamento do ente da federação.

<sup>22</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA - Artigo Impacto Positivo do Refinanciamento da Dívida dos Municípios sobre as Contas Fiscais do Setor Público - Publicado em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1999/r990226anx1>>, acessado em 14/05/2017.

Após a análise do COFIEEX, inicia-se a fase de preparação do projeto, na qual ele é desenvolvido sob a supervisão dos técnicos do banco internacional. É importante destacar que tanto o Tesouro Nacional quanto a Procuradoria da Fazenda estudam detalhadamente a situação legal e a capacidade fiscal dos entes federativos.

O processo de captar recursos dura em média de 2 a 3 anos de avaliação e aprovação, após esse período inicia-se o primeiro desembolso da operação de crédito.

A captação de uma operação externa de crédito, realizado junto a organismos financeiros internacionais que apresentam juros menores e prazos de financiamentos dilatados quando comparados aos bancos do Brasil, se inicia quando o ente federativo apresenta o documento denominado Carta-Consulta ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (TRIGO, 2008. p. 9)

A portaria nº 306 publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional em Setembro de 2012, apresenta uma forma de verificar a capacidade de pagamento de um Estado, aferindo a possibilidade de estes captarem operação de crédito no mercado internacional, associando ao respectivo ente federativo uma classificação de sua situação fiscal, ou seja, associando a avaliação das agências de *Rating* ao governo estadual, mais especificamente o governo do Estado do Rio de Janeiro. Tais agências utilizam um método de classificação de “grau de investimento” do ente, atribuindo uma nota com selo de bom pagador e analisam se suas finanças públicas estão equilibradas.

Além disso, é necessário que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) dê o aval para obtenção de tais recursos, uma vez que este entra na negociação como um “fiador”, pois caso o ente não tenha recursos para pagar a amortização e os juros do empréstimo, a STN que assume a dívida do ente da federação. Em contrapartida este paga uma multa e tem suas contas bloqueadas pelo governo federal até poder pagar esta parcela da dívida.

Para entender o “grau de investimento” concedido ao Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos é necessário entender o método de classificação adotada pelas principais agências de riscos do mundo. O quadro, elaborado pelo IPEA, abaixo apresenta de forma detalhada oito indicadores econômico-financeiros que são levados em consideração para a obtenção do Rating. Foi levado em conta situação fiscal em termos de estoque (dívida bruta em relação à receita corrente líquida) e fluxo (resultado primário em relação à receita corrente líquida). (MANUEL & NETO, 2016)

**Tabela 7 - Indicadores aplicados na classificação de situação fiscal**

NOMECLATURA	SIGLA	PESOS
ENDIVIDAMENTO	END	10
SERVIÇO DA DÍVIDA NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	SDrcl	9
RESULTADO PRIMÁRIO SERVINDO A DÍVIDA	RPsd	8
DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	DPrcl	7
CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE POUPANÇA PRÓPRIA	CGPP	4
PARTICIPAÇÃO DE INVESTIMENTOS NA DESPESA TOTAL	Pidt	3
PARTICIPAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E REMUNERAÇÕES DO RPPS NAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	PCRdp	2
RECEITAS TRIBUTÁRIAS NAS DESPESAS DE CUSTEIO	RTdc	1

Fonte: Nota Técnica do IPEA, 2016, pág. 6.

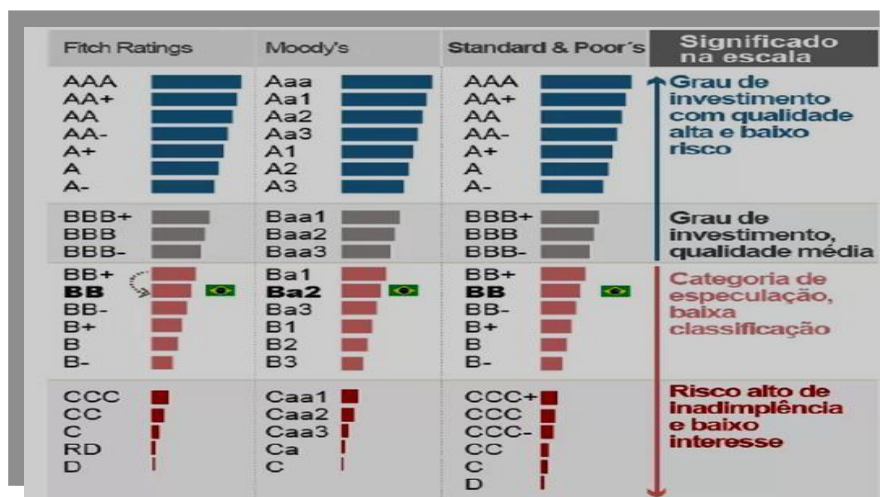
A tabela 7 evidencia a grau de investimento como uma classificação utilizada para orientar os investidores. Agências especializadas como Moody's, Standard & Poor's e Fitch classificam os países e as empresas de acordo com o nível de risco. As classificações variam de uma agência para outra - em geral são mais de 20 faixas que vão de AAA (a melhor) até C ou D. As nove primeiras são chamadas de grau de investimento e as seguintes, de grau especulativo. O Brasil está a apenas um degrau, nas três agências, para chegar ao grau de investimento. No caso de países, as agências levam em conta informações como taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da arrecadação, gastos públicos, taxa de juros, exportações, nível e perfil de endividamento e o quadro político.

Para agência de *Rating Standard & Poor's*, o sistema de finanças públicas do Brasil revela características positivas que aumentam a sua credibilidade, posto que ao avaliar os relatórios apresentados às agências de financiamento, constata – se que estes seguem as normas ditadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma vez, que a LRF restringe o excesso de gastos insustentáveis dos governos locais e aumenta a transparência por meio do acompanhamento bimestral do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de todos os entes da federação.

No entanto, esta agência defende a ideia de que há pontos fracos nas finanças públicas que pode ser entendida como fatores a ser passível de melhora. Como o caso de renegociação de dívida que pode estimular os entes a contrair empréstimos, impedindo assim a redução da dívida. E também as limitações orçamentárias persistentes, pois os gastos com salários e previdência do setor público e com pagamento de juros representam a maior parte das despesas operacionais.

A Figura 1, elaborada pelo Jornal O Globo<sup>23</sup>, detalha a classificação de risco das agências Fitch Ratings, Moody's e Standard & Poor's (S&P).

Figura 1 - Classificação de riscos



Fonte: Site do G1 em 05 de maio de 2016

Além da S&P, o Estado do Rio de Janeiro é avaliado anualmente por outra agência de risco, a Fitch Ratings. As agências começaram as avaliações das contas do Estado em 2010.

O resultado das classificações é disponibilizado após análises de todo quadro fiscal, o que inclui suas receitas, despesas, dívidas e capacidade de pagamento.

A classificação de "BBB-" dada pela S&P ao Estado do Rio de Janeiro em 2011 foi mantida em 2012 e 2013. Segundo a agência classificadora de risco a nota deveu-se ao aumento do endividamento obtido pelo ERJ no último ano. Porém, compatíveis com a necessidade de

<sup>23</sup> Portal Eletrônico G1 <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/05/agencia-de-classificacao-de-risco-rebaixa-nota-da-petrobras.html>, acessado em 12 de Dezembro de 2016.

investimentos nas áreas de segurança e saúde. Além daqueles relacionados aos grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016. (Artigo Jornal O Globo, 2016)

Neste momento, com a pujança da economia fluminense, o governo estadual possuía uma situação fiscal estável e sustentabilidade fiscal de certa forma forte. Isso o levou a elevar seu nível de endividamento para o incremento de infraestrutura (reforma do Maracanã e Arco Metropolitano) e mobilidade urbana (compra de novos trens, embarcações e metrô) buscando elevar o retorno econômico dos empreendimentos privados, o que leva a uma melhoria no grau de otimismo das expectativas dos empresários.

No exercício de 2014, a agência de classificação de risco Standard & Poor's rebaixou o Estado do Rio de Janeiro de 'BBB-' para 'BB+', significando a perda do grau de investimento para um grau especulativo. O relatório<sup>24</sup> publicado pela S&P destacou que:

(...) as finanças do Estado continuaram enfraquecendo em 2014, com a queda das receitas e crescimento nas despesas acima da inflação. Além disso, a agência afirma que “o Estado do Rio implementará ajustes no âmbito da reforma fiscal com vistas a evitar maior deterioração de suas finanças. (O Globo, 2015)

Em 2015, a agência de classificação de risco Fitch Ratings cortou a nota de crédito do Rio de Janeiro de “BBB” para “BB+”, retirando o grau de investimento do Estado. Também cortou o rating Nacional de Longo Prazo do Estado, passando de “AA (bra)” para “A+(bra)”. A agência manteve a perspectiva negativa para ambos os ratings, indicando chance de novos cortes no curto prazo.

Em nota<sup>25</sup>, a Fitch afirma que o rebaixamento reflete a avaliação da agência de que o Estado “não é mais capaz de apresentar margens operacionais compatíveis com o histórico, uma vez que o pagamento de pensões e benefícios previdenciários deve consumir uma parcela crescente das receitas do Estado nos próximos anos”.

Em 2016, a S&P rebaixou o ERJ de 'BB-' para 'B-', considerando uma administração financeira, uma flexibilidade orçamentária muito fraca e uma carga de endividamento muito alta.

Desta maneira, quando um governo estadual apresenta um elevado nível de dívida pública e uma situação fiscal fraca, as empresas privadas podem se sentir inseguras com a possibilidade de enfrentarem altas cargas de tributos e decidirem sair do território para outro menos tributado. Neste caso, o aumento do investimento pode não ser bem-vindo, porquanto ser possível associar aumento de investimento (via endividamento) à insolvência fiscal.

Diante desta situação de desequilíbrio fiscal, as Agências de *Rating* chegaram à conclusão que o Estado do Rio de Janeiro não viabilizou medidas para estancar a configuração da crise financeira, o que culminou no aumento do grau de incerteza por parte dos empresários quanto à disposição do governo do ERJ em priorizar o pagamento do Serviço da Dívida.

## 2.6 – Dívida Flutuante

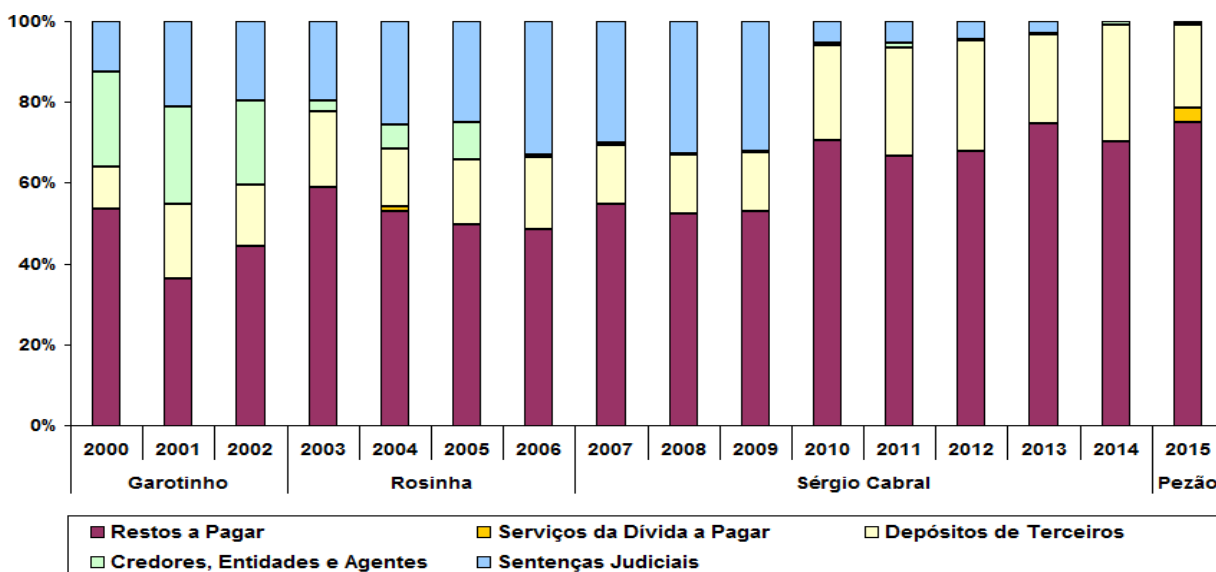
A Dívida Flutuante corresponde aos compromissos de curto prazo e são evidenciadas no passivo financeiro do Balanço Patrimonial cujo pagamento independe de autorização orçamentária. Observa-se que são movimentações que já constaram na execução do orçamento.

Os componentes que integram a Dívida Flutuante do Estado do Rio de Janeiro são descritos pelos Restos a Pagar; Credores, Entidades e Agente; Serviços da Dívida a Pagar; Sentenças Judiciais e Depósitos Judiciais.

<sup>24</sup> Conforme publicado pelo jornal O Globo em 15 de abril de 2015.

<sup>25</sup> Conforme publicado pelo Valor Econômico em 23 de Setembro de 2015.

Gráfico 12 - Histórico da dívida flutuante por categoria – 2000 A 2015



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015

Os restos a pagar é a dívida flutuante que apresenta maior expressividade, ultrapassando a marca dos 60% a partir de 2010. Para melhor entendimento, o economista James Giacomoni considera que “os restos a pagar são resíduos passivos do exercício e compreendem as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro<sup>26</sup>. Constituindo modalidade de dívida pública flutuante, os restos a pagar são registrados por exercício e credor e distinguem as despesas em processadas<sup>27</sup> e não processadas<sup>28</sup>.” Em face das disposições do Código Civil Brasileiro, no artigo 178, os direitos dos credores de restos a pagar prescrevem após cinco anos.

Quando a habilitação do credor se der após o cancelamento dos restos a pagar, o pagamento da despesa dar-se-á por meio do crédito das despesas de exercícios anteriores.

No que tange as Sentenças Judiciais, em 2004 ocorreu crescimento expressivo quando comparado aos anos anteriores apresentando na análise da composição da dívida flutuante em virtude do cumprimento do dispositivo da Lei Complementar Federal nº 101/00, através do §7º do artigo 30, estabelece que “os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites”.

Em função disto, os Precatórios emitidos e não pagos a partir de 05/05/2000, foram adicionados ao cálculo da Dívida Consolidada, para efeito de verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os Serviços da Dívida a Pagar correspondem o montante de amortizações já vencidas, juros, prêmios e títulos a resgatar. No ano de 2015, este componente apresentou expressivo crescimento (8687%) quando comparado a 2014. Em 2014 representava 0,06% do total da dívida flutuante já em 2015 foi para 3,52%. Tal fato evidenciou mais uma vez a configuração da crise diante da falta de recursos do Estado para cumprir seus compromissos com o pagamento de Juros, Encargos e Amortização da Dívida do exercício.

<sup>26</sup> Lei nº 4.320/64: art.36.

<sup>27</sup> Despesas processadas são as despesas liquidadas, ou seja, aquelas cujos implementos de condição foram verificados e satisfeitos, estando em condição de pagamento.

<sup>28</sup> Despesas não processadas são as despesas empenhadas que se encontram em fase de execução, sem condições ainda de se submeterem ao estágio de liquidação, ou seja, da verificação de direito adquirido pelo credor. Esta despesa ainda não se constitui uma obrigação para o Estado podendo ser cancelada a qualquer momento.

## 2.7 – Dívida Fundada ou Consolidada

Neste tópico será desenvolvida uma análise do comportamento da dívida interna e externa, por meio da verificação da operação de crédito por agência financiadora e pelos principais indicadores macroeconômicos que impactam diretamente na sua trajetória, tais com as taxas de juros, IPCA e a taxa de câmbio. O indicador dependerá das condições contratuais

De acordo com a conceituação estabelecida no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 43/01, a dívida pública consolidada consiste no montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que tiverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento.

Os dados consolidados pelo Corpo Instrutivo em seu Relatório dão conta que a dívida consolidada interna e externa das Administrações Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro atingiu R\$ 108.059,91 milhões em 2015, o que representou uma variação positiva de 19,62% em relação ao exercício anterior. Do total aferido, 86,69% correspondem à dívida consolidada interna, incluindo os precatórios, e 13,31% à dívida consolidada externa. O saldo de precatórios, isoladamente, representa 0,56% do total da dívida consolidada.

### 2.7.1 - Dívida fundada interna

A Dívida fundada Interna compreende os empréstimos contraídos por Títulos do Governo ou Contratos de financiamento dentro do país.

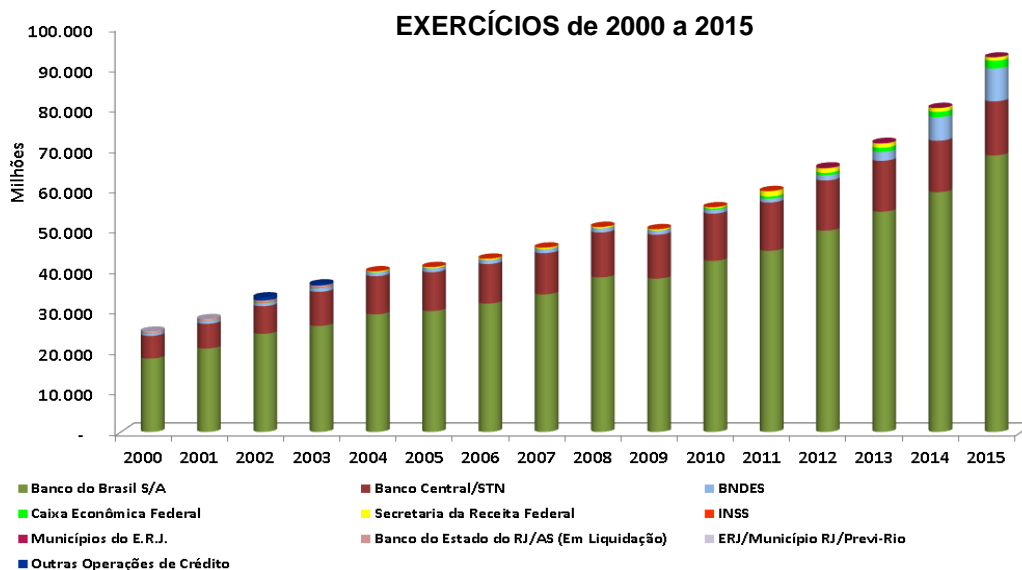
A evolução da dívida fundada interna nos exercícios de 2000 a 2015, cujos valores são expressos de forma nominal, está detalhada pelas principais agências financeiras que disponibilizaram recursos para o Estado do Rio de Janeiro promover investimentos. As principais agências foram o Banco do Brasil, Banco Central, Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

De 2000 até 2007, não ocorreram novas contratações de operação de crédito de qualquer natureza, toda a dívida apresentada na prestação de contas do Estado é proveniente do acerto de contas do endividamento que se tornou sanável por meio de contrato de confissão e promessa de quitar a dívida assinado em 1999. O crescimento de 93,5% da dívida de 2000 a 2007 em termos nominais, apresentada no gráfico abaixo, está relacionada ao reajustamento contratual, que são corrigidos pelos seguintes índices: TR (Taxa Referência de Juros); IGPM (Índice Geral de Preços de Mercado); IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna); TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) e SELIC (Taxa Básica de Juros da Economia Nacional).

Segundo Bruno Sobral (2016, p.14), “um grande desafio é rediscutir as regras de indexação da dívida pública em prol de seu alongamento e sua melhor composição (em especial, buscando desindexá-la da taxa de juros de curto prazo)”.

Cabe ressaltar que, da totalidade dos contratos renegociados, um saldo de R\$ 18.160.584.452,52, o Banco do Brasil S.A. se destaca, ocupando 73,06% dos contratos celebrados, seguido do Banco Central do Brasil com 22,51%, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com 2,07%, Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (2,05%), Município do Rio de Janeiro, através do PREVI-RIO (0,20%) e a Caixa Econômica Federal, com 0,09%.

Gráfico 13 - Evolução da dívida fundada interna por fonte financiadora



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

Em relação à dívida que o Governo do Estado do Rio de Janeiro com o Banco do Brasil, grande parte entrou na renegociação da dívida de 1999, contribuindo para o aumento do saldo devedor; a assunção da dívida da CEHAB e do BANERJ- Lei Nº 8.727/1999, refinanciamentos de dívida externa e o ressarcimento de perdas líquidas ocorridas em 1998 e 1999 imputadas pelo FUNDEF. Além disso, foi refinanciada dívida relativa ao programa de saneamento do setor público criada pela Lei nº 7976/89, voltada para captação de operação de crédito externa com garantia da União.

A dívida com o Banco Central está no âmbito da assunção do saldo devedor de reserva bancária do Banco do Estado do Rio de Janeiro.

Já em relação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a renegociação dos saldos anteriores de diversos contratos da dívida relativo com as linhas 1 e 2 do Metrô resultou em confissão e reescalonamento, em 2003, em um novo contrato consolidando todas as dívidas obtidas para financiar a expansão do Metrô.

O Estado do Rio de Janeiro renegociou dívida relativa à operação de crédito realizada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com intermediação da Caixa Econômica Federal, referente ao contrato assinado em 1997, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados (PNAFE).

O PNAFE tem como objetivo a modernização da máquina fiscal, com o intuito aumentar a arrecadação do Tesouro a curto e médio prazo, para fazer frente aos ajustes fiscais acertados com a união.

Em 2001 foi quitado o contrato firmado com o Município/PREVI-RIO relativo a programas de Segurança Pública. Em 2003 finalizou-se o pagamento da assunção da dívida do Metrô de 1993 em favor do Banco do Estado do Rio de Janeiro.

Em 2006 foi acrescentado ao montante da dívida fundada dívida relativa à pendência jurídica – uma ação cautelar nº 23/2004, no valor de contrato de R\$ 555 milhões.

Em 2007, com a avaliação do Programa de Ajuste Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional observou a necessidade de os Estados captarem novas operações de créditos para desenvolverem



programas de investimentos uma vez que estava ocorrendo esgotamento dos recursos oriundos desta fonte, além da trajetória de melhoria do cenário macroeconômico.

Diante disto, tal ação proporcionou ao Estado do Rio de Janeiro a capacidade de captar em 2008, recursos junto ao BNDES para o Programa de Modernização Estadual no montante de R\$ 4.826.29. O objetivo deste programa era desenvolver a administração das receitas e a gestão fiscal, financeira, gerencial e patrimonial do Estadual.

Em 2009, foram contratadas as seguintes operações de crédito: Programa de Financiamento aos Estados I e II e o Programa de Sustentação dos Investimentos Rurais (Veículos e Máquinas), captados junto ao Banco do Brasil; e Programa Delegacia Legal e Programa Saneamento para Todos I provenientes de recursos do BNDES.

Com relação às operações contratadas, no Boletim de Transparência Fiscal, referente ao 6º bimestre, da Secretaria de Estado de Fazenda apresenta a seguinte argumentação:

(...) Em função da necessidade de ampliar os investimentos e em face da diminuição de certas receitas tributárias, especialmente aquelas da repatriação de impostos recolhidos pela União, o Estado do Rio incluiu algumas operações de crédito adicionais em sua estratégia de financiamento. E, ao longo de 2009, diversas operações de longo prazo amadureceram, em particular as relativas ao transporte público sobre trilhos e desenvolvimento rural. (Boletim de Transparência Fiscal, 2009, p. 55)

Em 2010, a dívida fundada interna alcançou montante de R\$ 55 bilhões isto significa dizer que cresceu em 10,79% em relação ao ano anterior. Este crescimento é oriundo de novas operações de crédito com a Caixa Econômica Federal – Programa de Apoio ao Financiamento das Contrapartidas do PAC (R\$ 302.620.090) e com o BNDES – Programa Estadual de Modernização (1.589.008). Além, da atualização de saldos devedores.

No cômputo da dívida fundada interna, em 2011, é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro alcançou montante de R\$ 59 bilhões além de apresentar acréscimo de 7,17% frente a 2010. Este crescimento é decorrente de novas operações de crédito referente Programa Maracanã – PROCOPA 2014/BNDES (R\$ 80 milhões) e o Programa de Saneamento da Caixa Econômica Federal (R\$ 44 milhões), parcelamentos junto à Receita Federal<sup>29</sup>, e principalmente, da atualização dos saldos devedores dos contratos já firmados.

Ressalta-se que indexador da dívida no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, foi objeto de pressão por parte dos governadores dos Estados<sup>30</sup>, uma vez que ocorreu redução na taxa de juros (SELIC) e não ocorreu alteração na taxa mínima de juro dos contratos. Tal medida implicava na correção dos saldos contratuais a taxas muito maiores do que as praticadas no mercado. Outras demandas dos estados foram à redução do limite de comprometimento das suas receitas com o pagamento de dívidas.

Em 2012, o Estado do Rio de Janeiro contratou no mercado interno, três novas operações de crédito, sendo duas junto com o Banco do Brasil - R\$ 1,4 bilhão no Programa Pró-Cidades para projetos de melhoria de infraestrutura urbana e R\$ 469 milhões no Programa PROINVEST – além do empréstimo com o BNDES para o Programa Metro Linha 4 em R\$ 135 milhões.

A Dívida Consolidada Interna do ERJ em 2013 alcançou R\$ 71 bilhões, dos quais 87,34% equivalem ao ajuste fiscal da década de 90. Ressalta-se que ocorreu aumento de 5,52% do IGP-DI, índice utilizado para a correção dos saldos dos dois maiores contratos dessa dívida, a saber:

- 1) Contrato de Assunção do saldo devedor da reserva bancária do Banco do Estado do Rio de Janeiro – em liquidação;

<sup>29</sup> Segundo a CGE, em outubro de 2011 foram registrados mais de R\$ 1 bilhão em virtude de reconhecimento de dívida formulada no âmbito do Refis Federal

<sup>30</sup> Conforme notícia publicada no jornal O Globo em 14/03/2012.

- 2) Contrato de Refinanciamento da dívida do Estado do Rio de Janeiro amparado na Lei nº 9.496/97.

Deve-se considerar ainda que ocorreram novos empréstimos, tais como o Programa Coordenado de Investimentos financiado pela Caixa Econômica Federal e o Pró Cidades II (R\$ 1.105.071.507) financiado pelo Banco do Brasil.

Em 2014, a dívida consolidada interna alcançou o montante de R\$ 80.616,83 milhões, valor equivalente a 89,88% da dívida total do Estado, mostrando um crescimento, em comparação com o saldo do exercício anterior, de 12,51% em termos nominais. Ressalta-se que o índice utilizado para a correção dos dois maiores contratos, descritos anteriormente, cresceu 3,8%.

Dentre os fatores que contribuíram para o aumento da dívida, destacam-se ainda as emissões decorrentes de contratos destinados aos Programas: Metrô Linha 4 (R\$ 688 milhões), Apoio ao Desenvolvimento Socioambiental (R\$600 milhões) Apoio de Suporte a Política (R\$ 450 milhões) financiados pelo BNDES; Via Light – Pró- Transportes (R\$ 1.073.346) e Programa de Saneamento II ambos (R\$ 32,5 milhões) ambos recursos oriundos da Caixa Econômica Federal.

Ao final do exercício de 2015, a Dívida Interna excluída dos precatórios, alcançou o montante de R\$ 93 bilhões, valor equivalente a 86,13% do total do endividamento. Em termos nominais, na comparação com o saldo final de 2014, houve aumento de 15,45%.

Os Programas que mais contribuíram para o aumento da dívida Interna no exercício e que receberam aportes adicionais foram “Metrô Linha 4” (R\$ 2,32 bilhões), “Pró-Cidades” e “Pró-Cidades II” (R\$ 898,60 milhões) e de “Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento” (R\$ 536,38 milhões), cujos aportes foram captados juntos ao BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica federal, respectivamente.

## 2.7.2 - Dívida fundada externa

Segundo Parecer do Tribunal de Contas do Estado “A Dívida fundada Externa é aquela cujos empréstimos são contratados ou lançados no exterior, por intermédio, geralmente, instituições financeiras incumbidas não só da colocação dos títulos, mas também do pagamento de juros e amortizações”.

O glossário da Secretaria do Tesouro Nacional apresenta duas definições a respeito do tema da dívida pública externa.

A primeira relativas a: compromissos assumidos por entidade pública gerando obrigação de pagamento do principal e acessórios” A segunda refere-se: “aos compromissos assumidos perante credores estrangeiros e, noutro momento, indica que se refere às obrigações assumidas em moeda estrangeira.(Tesouro Nacional, 2017, p. 1)

Na visão da Secretaria de Fazenda, a contratação de operações de crédito externo dá oportunidade ao Governo do Estado do Rio de Janeiro obter recursos a taxas de juros menores que as praticadas no mercado interno, pois, em sua maioria, são contratadas com instituições de fomento que cobram juros inferiores aos de mercado, como os praticados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. No entanto, o ponto negativo deste tipo de operação se dá na submissão integralmente do ERJ ao risco de desvalorização cambial da dívida, tornando o endividamento sujeito a variáveis exógenas e independentes dos índices de reajustes fixados no contrato.

Tabela 8 - Histórico da dívida fundada externa – 2000 A 2015

Moeda (Convertido em R\$)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Libra	423.675	488.736	824.863	750.751	742.561	582.656	606.000	516.000
Dólar	1.039.301.197	1.368.472.971	2.212.278.799	1.848.911.546	1.734.843.021	1.512.514.397	1.462.348.000	1.180.382.000
Iene	225.070.451	250.641.124	503.919.114	487.346.153	499.577.679	385.979.707	381.685.000	309.791.000
<b>Total Dívida Externa</b>	<b>1.264.795.323</b>	<b>1.619.602.832</b>	<b>2.717.022.776</b>	<b>2.337.008.449</b>	<b>2.235.163.261</b>	<b>1.899.076.761</b>	<b>1.844.639.000</b>	<b>1.490.689.000</b>
Cresc. Anual		28,05%	67,76%	-13,99%	-4,36%	-15,04%	-2,87%	-19,19%
Participação do dólar	82,17%	84,49%	81,42%	79,11%	77,62%	79,64%	79,28%	79,18%
<b>Dívida Total ERJ</b>	<b>38.587.607.009</b>	<b>25.840.552.000</b>	<b>35.449.514.000</b>	<b>38.957.303.000</b>	<b>42.929.196.000</b>	<b>43.901.530.000</b>	<b>45.072.844.000</b>	<b>46.575.259.000</b>
Participação %								
Dívida Externa no Total do Estado	3,28%	6,27%	7,66%	6,00%	5,21%	4,33%	4,09%	3,20%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015

Moeda (Valor Convertido em R\$)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Libra	494.728	409.110	374.857	422.257	478.509	559.822	599.820	838.502
Dólar	1.516.250.837	1.017.024.704	1.700.936.766	2.819.087.453	5.121.223.433	7.098.764.273	8.907.164.897	14.187.809.013
Iene	460.735.884	303.901.151	296.357.430	268.745.591	262.223.177	208.411.130	170.135.527	193.044.764
<b>Total Dívida Externa</b>	<b>1.977.481.449</b>	<b>1.321.334.965</b>	<b>1.997.669.053</b>	<b>3.088.255.301</b>	<b>5.383.925.119</b>	<b>7.307.735.225</b>	<b>9.077.900.244</b>	<b>14.381.692.279</b>
Cresc. Anual	0,326555337	-33,18%	51,19%	54,59%	74,34%	35,73%	24,22%	58,43%
Participação do dólar	76,68%	76,97%	85,15%	91,28%	95,12%	97,14%	98,12%	98,65%
<b>Dívida Total ERJ</b>	<b>51.041.606.000</b>	<b>47.204.512.000</b>	<b>53.952.732.370</b>	<b>57.378.213.513</b>	<b>67.094.118.254</b>	<b>72.380.973.777</b>	<b>82.054.789.954</b>	<b>101.175.146.334</b>
Participação %								
Dívida Externa no Total do Estado	3,87%	2,80%	3,70%	5,38%	8,02%	10,10%	11,06%	14,21%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015

A dívida fundada externa em 2000 somava R\$ 1,2 bilhão, representando 3,28% do total do endividamento do ERJ. Em 2002, ocorreu uma forte desvalorização cambial uma vez que, provocando ajuste positivo, levando o crescimento da dívida em 67,76% se comparado ao ano anterior.

A valorização do câmbio permitiu, que a dívida caísse em R\$ 380 milhões (-13,99%) em 2003 quando comparado a 2002, tal declínio perdurou até 2007, onde obteve uma queda média 11,09% abaixo da desvalorização do câmbio no período.

O perfil do endividamento mudou em 2008, pois o Programa de Ajuste Fiscal – PAF acordado entre os Estados e a União possibilitou à obtenção de novas operações de crédito somado a estabilização do câmbio, gerando um crescimento de 32,66% da dívida.

O exercício de 2009 foi atípico em relação à trajetória de crescimento da dívida observado pós PAF, uma vez que a quebra do banco de Investimentos Lehman Brothers, gerou instabilidade no sistema financeiro mundial refletindo na queda do dólar para R\$ 1,74. Refletindo na queda do nível da dívida pública fluminense mesmo num cenário de contratação de duas novas operações de crédito com o Banco Mundial, lastreada em Dólar.

A análise a dívida fundada externa do Rio de Janeiro entre 2000 e 2015 resulta num disparo de R\$ 1,9 bilhão em 2010 chegando a R\$ 14,3 bilhões em 2015, crescimento no período de 619,92%. Tal situação decorrente de 19 novas operações de crédito, dos quais 11 foram assinadas com o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), 4 contratos com o Banco Mundial (BID) além da CAF (3 contratos) e Agência Francesa de Desenvolvimento (1 Contrato). Além disso, não se pode que esquecer que aumento do câmbio e da taxa de juros estabelecido nas regras contratuais são elementos influenciadores.

### **2.7.3 - Fatores exógenos**

A variação cambial é fator decisivo para o crescimento do endividamento externo do Estado do Rio de Janeiro, pois está extremamente atrelado aos reajustes anuais que os recursos contratados são submetidos.

As dívidas em relação aos Títulos, lastreada integralmente na Libra, é inerente a uma pequena parcela do montante do total do endividamento, ou seja, em média 0,02% do total.

A dívida externa atrelada ao dólar (títulos e contratos), que representa em média 95,13% do total, tem sofrido a partir de 2010 forte valorização cambial. Os contratos indexados oriundos da moeda americana apresentaram trajetória importante no montante total do endividamento. O período de 2003 a 2007 ocorreu variação negativa na taxa de câmbio, contribuindo para a redução do endividamento. No entanto, essa situação se inverteu a partir de 2011, período em que o dólar passou de R\$ 2,00 dando margem para crescimento exponencial da dívida.

Em 2015, a desvalorização cambial o contribuiu decisivamente para o aumento do endividamento externo do ERJ, sendo os contratos reajustados em R\$4.312,36 milhões, superando em R\$3.279,61 milhões o reajustamento do exercício 2014 (R\$1.032,75 milhões).

Tabela 9 - Variação da taxa de câmbio

Moeda (Convertido em R\$)	2001	2002	% Var. 2001/2002	2003	% Var. 2002/2003	2004	% Var. 2003/2004	2005	% Var. 2004/2005
Libra	3,37370	5,69395	68,77%	5,18236	-8,98%	5,12583	-1,09%	4,02202	-21,53%
Dólar	2,32040	3,53330	52,27%	2,88920	-18,23%	2,65440	-8,13%	2,34070	-11,82%
Iene	0,17707	0,29779	68,18%	0,27011	-9,30%	0,25935	-3,98%	0,19833	-23,53%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

Moeda (Convertido em R\$)	2006	% Var. 2005/2006	2007	% Var. 2006/2007	2008	% Var. 2007/2008	2009	% Var. 2008/2009	2010	% Var. 2009/2010
Libra	4,18535	4,06%	3,561020	-14,9%	3,41506	-4,10%	2,824050	-17,31%	2,5876	-8,4%
Dólar	2,13800	-8,66%	1,771300	-17,2%	2,33700	31,94%	1,741200	-25,49%	1,6662	-4,3%
Iene	0,17954	-9,47%	0,158390	-11,8%	0,25800	62,89%	0,018809	-92,71%	0,0205	8,99%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

Moeda (Convertido em R\$)	2011	% Var. 2010/2011	2012	% Var. 2011/2012	2013	% Var. 2012/2013	2014	% Var. 2013/2014	2015	% Var. 2014/2015
Libra	2,9148	12,64%	3,3031	13,32%	3,86440	16,99%	4,1405	7,14%	5,7881	39,79%
Dólar	1,8758	12,58%	2,0435	8,94%	2,34260	14,64%	2,6562	13,39%	3,9048	47,01%
Iene	0,0243	18,54%	0,02372	-2,39%	0,02228	-6,07%	0,02223	-0,22%	0,03243	45,88%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

#### 2.7.4 - Análise dos contratos da dívida externa

A tabela abaixo detalha os contratos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com Agências Financeiras Internacionais como: Banco Mundial (BID), Francesa de Desenvolvimento (AFD), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e com Japan Bank. Além de apresentar os valores dos contratos em Dólar e Yens convertidos em Reais e Reajustados anualmente.

Tabela 10 - Contratos em Dólar e Yens convertidos em Reais

Contratos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Despoluição da Baía de Guanabara - BID (09/03/1994)	503.885.899	626.793.470	1.004.560.590	863.757.532	818.250.307	626.365.806	540.825.133	274.123.000
Despoluição da Baía de Guanabara - BID (09/03/1994)	65.817.352	81.795.795	125.705.698	105.957.864	119.528.904	98.357.685	87.183.530	428.476.000
Programa Reforma ERJ - BIRD (27/03/1998)	390.252.869	463.098.475	628.276.113	449.676.386	354.270.099	260.496.514	190.527.406	66.437.000
Programa Estadual de Transporte - BIRD (01/06/1999)	22.250.023	57.120.706	123.506.049	140.140.164	160.334.325	225.946.564	324.463.819	118.570.000
Programa Nova Baixada - BID (28/07/1999)	54.536.641	136.628.552	325.607.438	285.599.417	278.986.414	298.285.295	316.571.068	290.459.000
Despoluição da Baía de Guanabara - Yens (29/03/1999)	225.070.451	250.641.124	503.919.114	487.346.153	499.577.679	385.979.707	381.684.612	309.791.000
<b>Total Geral</b>	<b>1.261.813.235</b>	<b>1.616.078.123</b>	<b>2.711.575.002</b>	<b>2.332.477.517</b>	<b>2.230.947.727</b>	<b>1.895.431.571</b>	<b>1.841.235.570</b>	<b>1.487.856.000</b>
<b>Crescimento Anual</b>		<b>28,08%</b>	<b>67,79%</b>	<b>-13,98%</b>	<b>-4,35%</b>	<b>-15,04%</b>	<b>-2,86%</b>	<b>-19,19%</b>

Fonte: Prestação de Contas do Governador - 2000 a 2015

Contratos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despoluição da Baía de Guanabara - BID (09/03/1994)	340.395.154	370.216.183	318.576.886	316.457.944	298.783.222	299.820.456	268.869.472	307.422.073
Despoluição da Baía de Guanabara - BID (09/03/1994)	550.514.721	53.949.741	46.191.616	45.884.383	43.321.661	42.022.117	38.984.358	44.574.239
Programa Reforma ERJ - BIRD (27/03/1998)	80.032.265	39.332.169	689.628					
Programa Estadual de Transporte - BIRD (01/06/1999)	104.614.259	235.950.949	186.876.945	160.470.311	123.490.438			
Programa Nova Baixada - BID (28/07/1999)	355.724.765	237.763.175	212.353.703	221.990.586	223.234.113	234.582.439	241.805.094	319.923.379
Despoluição da Baía de Guanabara - Yens (29/03/1999)	460.735.884	303.901.151	296.357.430	310.091.067	262.223.177	208.411.130	170.135.527	193.044.764
<b>Contratos Até 1999</b>	<b>1.892.017.048</b>	<b>1.241.113.368</b>	<b>1.061.046.208</b>	<b>1.054.894.291</b>	<b>951.052.611</b>	<b>774.836.142</b>	<b>719.794.451</b>	<b>864.964.455</b>
Programa Estadual de Transporte - BIRD - (20/05/2008)	81.911.981	76.612.800	73.312.800	82.535.200	89.914.000	92.766.960	93.498.240	120.267.840
Programa Estadual de Transporte II - BIRD (24/09/2009)		921.530	45.397.902	90.643.569	360.008.916	453.144.271	532.255.387	791.157.107
BIRD - RIO RURAL			4.850.930	26.319.176	42.777.830	59.917.412	84.876.915	140.507.812
BIRD - PRODESF - DPL			808.107.000	909.763.000	991.097.500	1.136.161.000	1.288.257.000	1.893.828.000
BID - PROFAZ			2.399.328	11.372.975	14.822.356	20.348.569	26.793.689	46.639.735
BIRD - PRÓ-GESTÃO				87.567	2.060.104	11.827.121	17.781.623	39.750.225
BID - PRODETUR					11.607.080	13.305.968	85.594.325	136.375.233
BIRD - DPL/PROHDUMS				909.763.000	991.097.500	1.136.161.000	1.288.257.000	1.893.828.000
BID - PSAM					18.391.500	21.083.400	103.591.800	161.073.000
AFD - PMU					806.160.750	924.155.700	1.047.870.900	1.540.443.600
Programa Estadual de Transporte II - BIRD - Adicional					61.582.112	70.595.672	339.845.749	1.339.655.957
CAF - POE					81.740.000	140.507.585	258.033.471	341.394.544
CAF - PROVIAS					177.812.755	203.838.590	400.950.273	815.122.418
BIRD - PRODESF II					613.050.000	702.780.000	796.860.000	1.171.440.000
CAF - PROCOPA II					85.857.913	266.908.762	320.513.029	434.932.243
CAF - ARCO METROPOLITANO					81.740.000	93.704.000	311.242.812	613.740.729
BID - Inclusão Social						10.768.231	12.209.756	28.375.105
BIRD - PROMIT						1.171.300.000	1.328.100.000	1.952.400.000
BIRD - RIO RURAL Adicional							10.371.464	39.371.269
BIRD - PRÓ-GESTÃO II							7.127.230	10.477.528
<b>Contratos Novos - A Partir 2008</b>	<b>81.911.981</b>	<b>77.534.330</b>	<b>934.067.960</b>	<b>2.030.484.487</b>	<b>4.429.720.316</b>	<b>6.529.274.241</b>	<b>8.354.030.643</b>	<b>13.510.780.345</b>
<b>Total Geral</b>	<b>1.973.929.029</b>	<b>1.318.647.698</b>	<b>1.995.114.168</b>	<b>3.085.378.778</b>	<b>5.380.772.927</b>	<b>7.304.110.383</b>	<b>9.073.825.094</b>	<b>14.375.744.800</b>
<b>Crescimento Anual</b>		<b>32,67%</b>	<b>-33,20%</b>	<b>51,30%</b>	<b>54,65%</b>	<b>74,40%</b>	<b>35,74%</b>	<b>24,23%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015

#### 2.7.4.1 – Contratos emitidos de 2000 até 2007

Na composição da Dívida fundada Externa do Estado do Rio de Janeiro, há dívidas contratadas nos anos de 1994, 1998 e 1999 que estão presentes até ano de 2015. Em média 61,37% destes contratos até 2007, tinham como objetivo a Despoluição da Baía de Guanabara cuja finalidade não foi cumprida.

No que tange ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara é possível inferir que o Estado do Rio de Janeiro firmou dois contratos o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Japan Bank.

O primeiro Contrato de Empréstimo foi celebrado com o BID em 09 de março de 1994, com aval da União, e somou a quantia de US\$ 300 milhões, financiado pelo prazo de vinte e cinco anos, com carência de dez anos e amortização em vinte anos, paga semestralmente, calculada com base na correção do dólar, com juros estimados em 6% a.a. mais a taxa de captação do BID e outros encargos.

O segundo contrato também firmado com BID em 1994, novamente teve aval da união e totalizou o valor de US\$ 50 milhões, nas mesmas condições do acordo comentado anteriormente, diferenciando-se apenas nos juros que são estimados em 3% a.a., mais a taxa de captação do BID.

Por último o Estado do Rio de Janeiro firmou contrato com o Fundo de Cooperação Econômica Internacional do Japão (OEFC), através do Japan Bank, em 29/03/94, com aval da União e correspondeu a Y\$ 31.475.000.000 (ienes) ou US\$ 294.200.000,00, financiado pelo prazo de vinte e cinco anos, com carência de sete anos e amortização em dezoito anos, paga semestralmente, calculada com base na correção do dólar, com juros de 8,25% a.a. ano sobre o principal, mais encargos sobre os valores a serem liberados.

Para desenvolver o Programa de Reforma do Estado que tinha por objetivo recuperar toda a infraestrutura, áreas comuns, telhados e redes elétricas, de água e esgoto, de empreendimentos habitacionais populares, o governo assinou em 2008, com aval da União, operação de crédito realizada com o Banco Mundial (BIRD). O montante emprestado foi no valor de US\$ 250 milhões, financiada pelo prazo de doze anos, com carência de 6 (seis) semestres a contar da data da assinatura e, amortização em 18 (dezoito) prestações semestrais, calculada com base na correção do dólar, com juros da Libor mais 0,75% a.a. sobre a parcela não desembolsada.

Em 2000, a última parcela da liberação que o Estado tinha a receber, no valor de US\$ 50.422.998,16, foi cancelada pelo BIRD, pelo não cumprimento dos apensos 1 e 5 do contrato. Em 31/12/02, o saldo devedor deste contrato, de R\$ 628.276.112,98, significa uma participação de 23,12% na Dívida Fundada Externa.

Para desenvolver a área de Transportes por meio do modal ferroviário, o Estado do Rio de Janeiro apostou no Programa Estadual de Transportes, assinando contrato de operação de crédito com o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento em 01 de junho de 1999.

Tal ação teve aval da União e somou a quantia de US\$ 186 milhões com carência até 15/09/2002 e amortização com término previsto para 15/04/2008, paga semestralmente, calculada com base na correção do dólar, com juros calculados pela Libor semestral, mais 0,75% a.a. sobre a parcela não desembolsada. No entanto, o ERJ apenas conseguiu quitar esse empréstimo em 2012.

Vale destacar que em 2000, o valor inicialmente contratado foi alterado para US\$ 168.827.910,76 com o cancelamento de US\$ 17.172.089,24. E no ano de 2002, ingressaram recursos na ordem de US\$ 10.338.121,92, equivalentes a R\$ 29.584.972,01 para o Programa Estadual de Transporte. Ao longo da vigência deste financiamento, foram desembolsados a favor do Tesouro Estadual o montante de US\$ 133.873.038,95.

O Programa Nova Baixada tinha por objetivo possibilitar a construção de Delegacias Legais e implantação de unidades de serviços público. Para tanto foi necessário obter recursos junto ao Banco Mundial. O tramite se deu em 28/07/99, com aval da União, no valor de US\$ 180 milhões com carência até 28/12/2004, e amortização em prestações semestrais, com término previsto para

28/07/2024, calculada com base na correção do dólar, com juros baseados na captação do BID, mais encargos de 0,75% a.a. sobre a parcela não desembolsada.

Em 2002, o Estado recebeu US\$ 33.272.452,61, que representaram R\$ 103.608.267,80 para implementação do programa. Ao longo da vigência deste financiamento, ainda foram desembolsados a favor do Tesouro Estadual o montante de US\$ 87.846.082,10.

#### 2.7.4.2 - Contratos emitidos a partir de 2008

No exercício de 2008, o Governo do Rio de Janeiro contratou junto ao BIRD um adicional ao Programa Estadual de Transporte, no valor de R\$ 81.911.981, para financiar projetos relacionados à Gestão de Transporte e Desenvolvimento Urbano além da Melhoria no Sistema de Transporte Ferroviário por meio da reforma de composições de Trens para “tentar” melhorar a qualidade da viagem dos cidadãos fluminenses.

Em 2009, captou novamente recursos junto ao BIRD para o Programa Estadual de Transporte II, no valor de R\$ 77.534.330, isto representa 5,88% da dívida externa. Uma vez que a grande participação no montante total está a cargo dos contratos realizados na década de 90. Esta nova captação de recursos tinha por finalidade financiar a reforma das linhas de Trens além de criar projetos básicos para as Estações Olímpicas, uma vez que o Governo estava preparando a cidade para receber eventos megasportivos.

Em 2010, as novas operações de crédito passaram a representar 46,82% do montante total da dívida consolidada externa. O governo assinou três novos contratos, dos quais dois foram juntos ao BIRD e um ao Banco Mundial. O ERJ captou R\$ 4.850.930 no âmbito do Programa Rio Rural (BIRD) para promover projetos de desenvolvimento das microbacias hidrográficas relacionadas à agricultura familiar da região serrana do Estado do Rio de Janeiro.

O Programa de Desenvolvimento Econômico, Social e de Sustentabilidade Fiscal (PRODESF) assinado junto ao BIRD, cujo montante aportado foi R\$ 808.107.000, visava o fortalecimento de programas estratégicos do Estado do Rio de Janeiro relativos à melhoria e aumento de cobertura dos serviços prestados na rede pública estadual de educação e saúde, ao estímulo do desenvolvimento do setor privado e à consolidação do ajuste fiscal. No entanto ao olhar a execução dos recursos desembolsados ao ERJ, é possível inferir que não cumpriu todo o seu objetivo central uma vez que foram alocados no pagamento da Gestão da Dívida Interna.

O recurso captado junto ao Banco Mundial (BID), no valor de R\$ 2.399.328, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Fazendária (PROFAZ) tinha por objetivo modernizar os mecanismos de arrecadação, gestão fiscal, financeira e patrimonial.

Em 2011, a participação das novas operações de crédito externa ultrapassou o volume das antigas, chegando a 65,81% (R\$ 2,03 bilhões) do total. As novas operações realizadas no ano foram assinadas junto ao BIRD, em favor do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública (Pro-Gestão) no valor de R\$ 87.567 e do Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável (PROHDUMS) no valor de R\$ 909.763.000 que cujo principal objetivo era desenvolver projetos relativos à melhoria e aumento da oferta de habitação para famílias de baixa renda, gestão de riscos de desastres, transporte público eficiente e desenvolvimento urbano sustentável. Contudo, ao observar esse programa por meio da execução do orçamento é possível afirmar que parte desse recurso foi para pagamento da Gestão do Refinanciamento e Serviço da Dívida Interna.

No ano de 2012, os novos contratos chegaram a 82,32% do total, foi o período em que o endividamento externo do Estado passou a crescer de forma significativa, uma vez que, ocorreram nove novas contratações assinadas no montante de R\$ 1,9 bilhão, dobrando praticamente o volume da dívida quando o comparado ao ano anterior, em tal fato não está considerando a análise com os reajustes das formas contratuais.



O Governo assinou dois contratos junto ao BID. O primeiro no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Rio de Janeiro, no valor de R\$ 11.607.080, com intuito de promover a revitalização de atividades e pontos turísticos. O segundo relacionado ao Programa de Saneamento Ambiental dos municípios ao entorno da baía de Guanabara (PSAM), no montante de R\$ 18.391.500. Não se pode esquecer que o Estado ainda continua pagando ao BID e ao Japan Bank, empréstimos relacionados a essa finalidade captados em 1994 e 1999.

O contrato com a Agência Nacional Francesa no âmbito do Programa de Integração e Mobilidade Urbana na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PMU/AFD) totalizou R\$ 806.160.750. Tal programa tinha por objetivo conceder financiamento a empresas para a recuperação econômica dos municípios fluminenses.

O Contrato com o BIRD está relacionado ao Programa Estadual de Transporte II – Adicional, cujo montante foi de R\$ 61.582.112 e ao Programa de Desenvolvimento Econômico, Social e de Sustentabilidade Fiscal II (PRODESF II), no valor de R\$ 613.500.000.

Ainda no ano de 2012 mais quatro contratações de operação de crédito com Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF): uma para desenvolver o Programa Obras Emergenciais (POE) no âmbito do Programa Somando Forças, que visa implantação de Projetos de Infraestrutura, cujo valor foi de R\$ 81.740.000; o Programa de Implantação e Melhoria da Infraestrutura Viária (PROVIAS) no montante de R\$ 177.812.555; o ProCopa Arenas Maracanã, que tinha por objetivo realizar obras e reformas do complexo do estádio, que somou R\$ 85.857.913; e a implementação as obras do Arco Metropolitano – PAC –RJ , no valor de R\$ 81.740.000.

Em 2013, com os novos empréstimos e os reajustes o montante da dívida externa chegou a R\$ 7,3 Bilhões e participação das novas operações chegou a 89,32%. (SEFAZ/RJ, 2013)

Foram captados dois novos empréstimos neste período, sendo o primeiro relativo ao Programa de Melhoria da Qualidade da Integração do Transporte no valor de R\$ 1.171.300.000, grande parte deste recurso pagou o refinanciamento e o serviço da dívida interna. E o empréstimo no valor de R\$ 10.768.231 com o Banco Mundial no âmbito do Programa de Inclusão Social desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social para o aperfeiçoamento da rede de atendimento à Juventude.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro contratou mais duas novas operações de crédito externa aumentando sua dívida em 24, 22%, levando – se em consideração os juros e o câmbio. O BIRD disponibilizou um montante de R\$ 17.498.694 em favor do Programa Rio Rural II e Pró-Gestão II.

Por fim, o total das novas operações de crédito externa em 2015 chegou a R\$ 13.5 bilhões, representando crescimento de 16394% quando comparado com 2007. Este crescimento da dívida de forma insustentável e descontrolada foi gerado pela falta de gestão dos recursos do Tesouro, pela necessidade de criar uma cidade para aportar a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016, pelo desgoverno do Sérgio Cabral, pela política de aumento da taxa de juros adotada pelo Comitê de Política Monetária e pela desvalorização cambial da moeda brasileira. Esses fatos geradores foram considerados como molas propulsoras para desencadear a derrocada das contas Estaduais.

## **2.8 – Dívida Fundada e o ICMS**

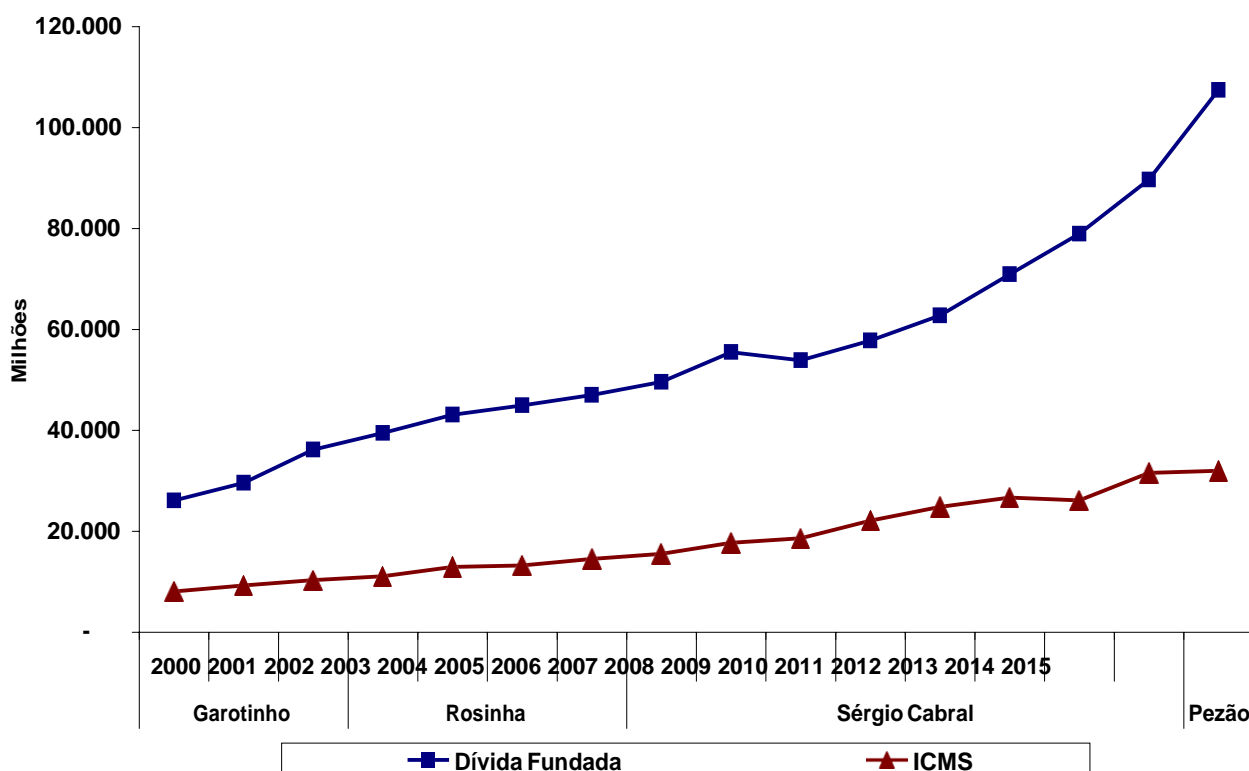
Este tópico evidencia a relação da dívida fundada (interna e externa) com a arrecadação de 2000 a 2015. O gráfico a seguir demonstra a trajetória inversa que ambos os componentes analisados traçaram, à medida que ocorreu o crescimento exponencial da dívida fundada no Estado do Rio de Janeiro a receita de ICMS não acompanhou o ritmo deste crescimento, apresentando queda em 2014 e 2015.

Há dois fatores que antecederam o período da análise e impactaram diretamente para tal trajetória. No primeiro, o Estado do Rio de Janeiro assinou contrato de US\$ 24 milhões de dólares, com intermediação da Caixa Econômica Federal/BID, com o objetivo de modernizar a Administração Fiscal do Tesouro. E em 1998, foi assinado com o BIRD contrato no valor de US\$ 250 milhões de dólares para o Programa de Reforma do Estado. Esse programa de modernização fazendária ajudou a crescer a arrecadação, mas ainda há muitos pontos a serem aperfeiçoados principalmente nas fiscalizações das barreiras, e no sistema de arrecadação do Estado. Tais entraves demonstram deficiência no aumento da arrecadação que é compensada na aquisição de novos empréstimos.

Outro fato importante é que a partir de 1999, a relação ICMS/Dívida estabilizou-se em torno de 3,20. Tal fato pode ser explicado pelo refinanciamento da dívida, que trouxe no seu bojo diversos aspectos positivos, entre os quais: o alongamento do prazo de amortização, o limite de pagamento correspondente a 13% da Receita Corrente Líquida e a redução dos seus encargos financeiros. Estas ações reduziram o volume da dívida fundada até 2007, período que o Estado passou a contrair novas operações de crédito.

Por fim, o Estado do Rio de Janeiro apresenta necessidade de buscar melhorar o nível de arrecadação, que não vem acompanhando proporcionalmente o ritmo de crescimento da Dívida, para que no longo prazo o endividamento não volte a tornar-se um problema para as contas do Estado, conforme apresentado no gráfico 13.

**Gráfico 14 - Evolução da dívida fundada e ICMS - 2000 A 2015**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

## 2.9 – Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida

Segundo a visão da Secretaria do Tesouro Nacional o conceito de endividamento utilizado na apuração dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é obtido deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros, líquido dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Dívida Consolidada, por sua vez, compreende o montante total das obrigações financeiras, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, nos termos do art. 29 da LRF.

Tal indicador de endividamento está apresentado em forma de demonstrativo nos Relatórios de Gestão Fiscal conforme estabelecido pela LRF.

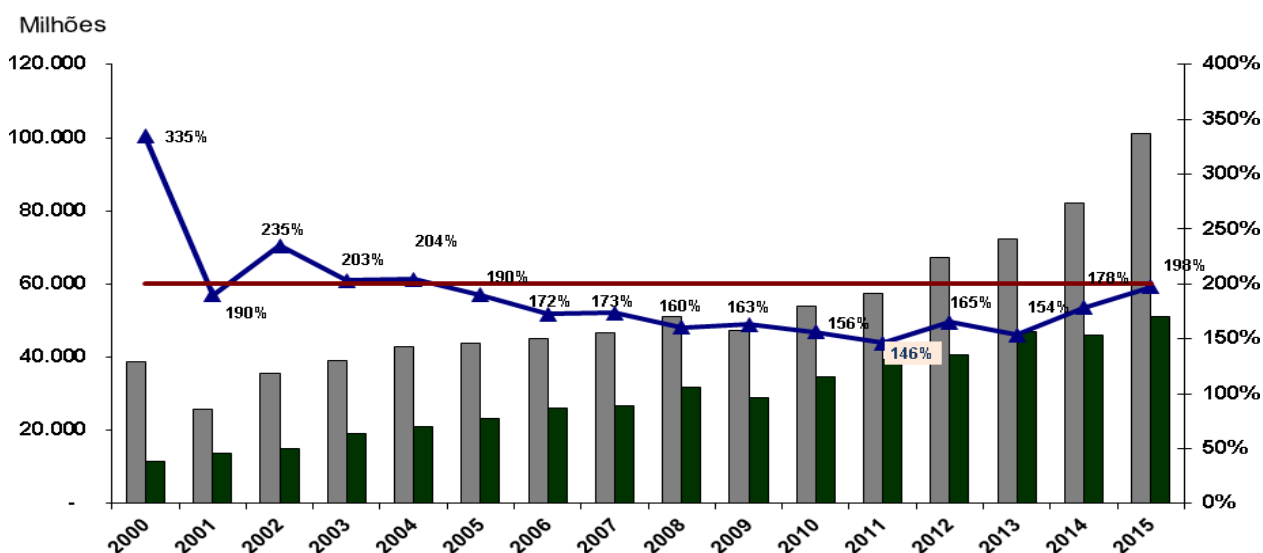
Já a Receita Corrente Líquida, segundo o art. 2º da LRF, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. O cálculo da RCL é feito a partir de média móvel, ou seja, considera-se o mês de referência e os onze meses anteriores.

A RCL configura-se a receita mais real possível, ou seja, é aquela que se mensura os gastos de acordo com o fluxo real de recursos próprios do ente da federação. Desta maneira, não são consideradas receitas de transferências, convênio, operação de crédito ou mesmo os recursos que são de direto dos municípios e do FUNDEB. Este indicador é apresentado bimestralmente, conforme regra estabelecida pela LRF, nos relatórios resumidos de execução orçamentária publicados em diário oficial.

O Demonstrativo do Limite de Endividamento do Estado refere-se ao percentual alcançado com a Dívida Consolidada sobre a Receita Corrente Líquida, que é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Estado assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações.

A relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL) garante ao gestor avaliar o grau de comprometimento de seus recursos. A LRF estabelece a margem de endividamento da DCL/RCL em 180% limite prudencial e 200% limite máximo.

**Gráfico 15 - Relação dívida consolidada líquida x receita corrente líquida**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015.

No gráfico 14 é possível observar que em 2000 ainda não havia sido publicada a LRF e suas regras de equilíbrio fiscal por isso a relação DCL/RCL era tão alta, chegando a 335%. Para se adequar ao limite de 200% estabelecido pela LRF, o ERJ reduziu bruscamente suas dívidas em apenas um exercício, chegando a 190% em 2001. Observa-se que apesar do crescimento da dívida consolidada líquida do Estado do Rio de Janeiro, sua relação com a receita corrente líquida apresentou trajetória decrescente, isto significa que no período de 2008 a 2011 a RCL cresceu mais que proporcional a DCL, num período de expansão da economia.

A estabilização das quedas da relação DCL/RCL se deu a partir de 2005 e se perpetuou até 2011 chegando ao patamar de 146,2%. Pode-se verificar que em 2012 ocorreu rompimento na trajetória da queda, período em que o ERJ configurou-se com crescimento contínuo do endividamento. Tal cenário é resultado do aumento da receita nos últimos anos abaixo do crescimento da dívida de acordo com a atualização dos saldos devedores, que, conforme cláusulas específicas, são corrigidos por índices tais como: TR, IGP-M, IGP-DI, TJLP, SELIC e pela variação cambial do dólar. Destaque-se nesse resultado o aumento do IGP-DI, indicador responsável pela correção dos dois maiores contratos, quais sejam: (i) Contrato de Assunção de Dívidas do BERJ; e (II) Contrato de Refinanciamento, firmado ao amparo da Lei nº 9.498/97.

Em 2015, a dívida consolidada líquida (DCL), que é obtida a partir da dedução da dívida consolidada da disponibilidade de caixa bruta e dos demais haveres financeiros, estes últimos abatidos dos Restos a Pagar Processados, teve um aumento, tomando por base os dados referendados no Relatório do Corpo Instrutivo, de 23,30% em relação ao exercício anterior, atingindo o montante de R\$101.175,15 milhões. Ao final do exercício sob análise, o montante da DCL representava 197,51% da RCL, o que, embora respeite o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal, representa um aumento de 13,74% em relação ao exercício anterior. Segundo apurado pelo Corpo Instrutivo, relação DCL/RCL apresentou uma taxa de crescimento de 13,33% ao ano, nos dois últimos exercícios, o que significa que, mantido o mesmo ritmo de crescimento, ao final do ano em curso, a relação atingirá 223,83%, ultrapassando o limite de endividamento fixado no art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, o que pode importar em dificuldades para o Estado obter garantias da União, inviabilizando novas contratações de operações de crédito, além de comprometer a regularidade das contas de governo. (Prestação de Contas do Governador, 2015, fls. 5910 a 5911)

O Ministério Público sugere ao Tribunal de Contas uma determinação ao Secretário Geral de Controle Externo para realização de auditoria governamental da sustentabilidade da dívida consolidada do ERJ, voltada à aferição operacional da economicidade e eficiência de sua gestão, como de conformidade legal e legítima de sua contratação, bem como à realização de estudos e proposição de medidas que possam auxiliar o Governo estadual a amenizar a materialização de expectativas tão negativas.

## **2.10 – Evolução Do Resultado Primário *versus* os Investimentos/Receita Corrente Líquida**

Este tópico faz uma abordagem dos Resultados Fiscais com a perspectiva de avaliar a evolução do Resultado Primário apurado nos últimos 16 exercícios (2000-2015), buscando justificar o seu comportamento pelo impacto da contratação de operação de crédito com o propósito de financiar despesas de investimentos.

Para a Secretaria do Tesouro Nacional o resultado primário:

(...) Reflete o resultado das operações básicas do Setor Público e corresponde ao resultado nominal (NFSP) menos os juros nominais, apropriados por competência, incidentes sobre a dívida pública. O resultado primário, uma vez que não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente, expressa o esforço fiscal do setor público. (Tesouro Nacional, 2017, p.3)

O Resultado Primário reflete o saldo entre as receitas e as despesas de caráter não financeiro, o seu cálculo é realizado pelo regime de competência. Este estudo considera as receitas primárias como o total da receita orçamentária deduzida as receitas financeiras (em sua maior parte, operações de crédito) e aquelas relativas de superávit financeiro. As despesas primárias são consideradas como despesa orçamentária deduzidas dos juros e amortizações da dívida interna e externa.

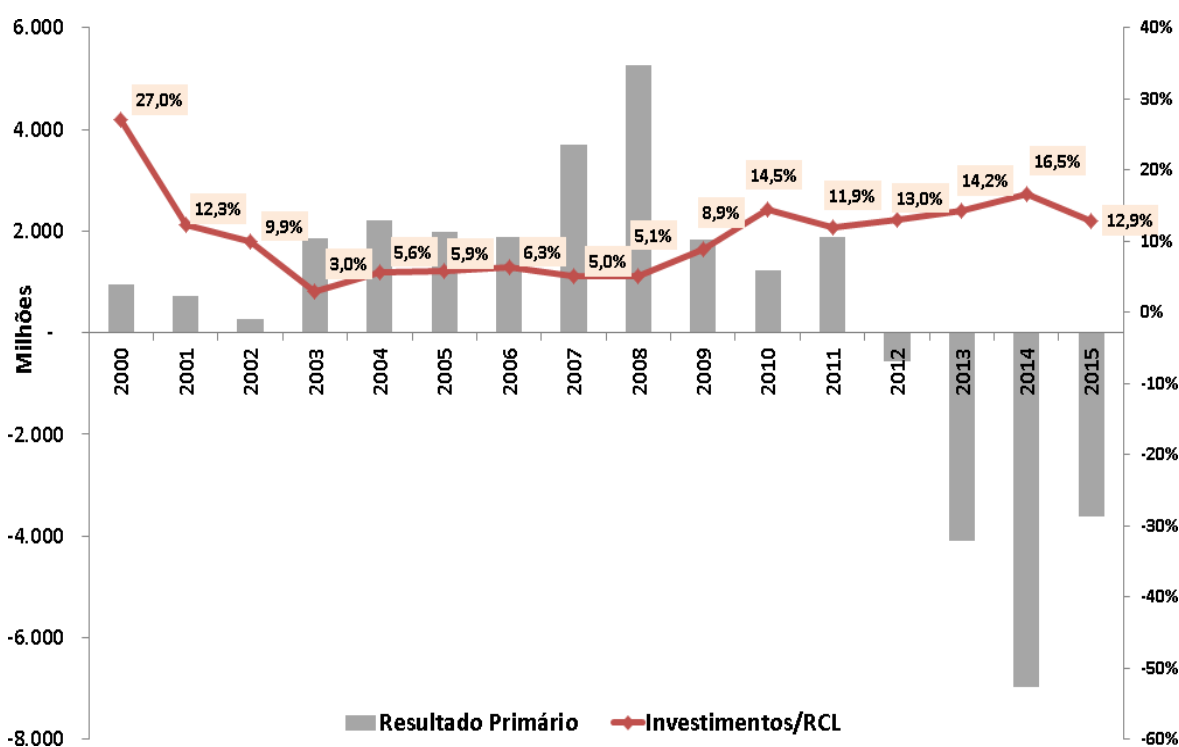
Na prestação de contas Simplificada do Estado do exercício está explicitado que:

O Resultado Primário é um importante instrumento para a adequada gestão fiscal do Estado, pois procura avaliar a sustentabilidade da Política Fiscal (administração das receitas, do orçamento e da despesa pública), ou seja, a capacidade dos governos em gerar receitas em volume suficiente para pagar as suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente. O resultado representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, permitindo avaliar se o governo está ou não atuando dentro de seus limites orçamentários, ou seja, contribuindo para a redução ou elevação do endividamento do setor público. É um indicativo do grau de dificuldades que o governo terá para financiar suas despesas, ou para manter a economia sob controle. (Prestação de Contas Simplificada, 2013, p. 9)

Uma análise detalhada do resultado primário destes quinze anos possibilita constatar que o ERJ vem apresentando crescimento da dependência de recursos de terceiros para a cobertura de suas despesas, conforme pode ser observado no gráfico 7. Este comportamento implica na avaliação da capacidade que o ERJ tem de gerar receitas em volume suficiente para pagar suas contas de despesas correntes e investimentos, não comprometendo a administração da dívida existente.

Desta forma, o estudo sobre o resultado primário aqui apresentado está pautado sob a ótica no impacto da contratação de operação de crédito.

**Gráfico 16 - Evolução do resultado primário x investimento/receita corrente líquida**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados na Prestação de Contas do Governador 2000-2015

A trajetória que o Estado do Rio de Janeiro tomou em relação a seus investimentos é questionável, uma vez que mesmo ocorrendo aumento da Receita Corrente Líquida ao longo dos anos, este Ente da Federação obteve cada vez mais operação de crédito no mercado para financiar programa referente à reforma do Maracanã, a aquisição de novas composições de trens, novas embarcações, ampliação da linha 1 e construção da linha 4 do metrô além do Arco Metropolitano e programas inerentes ao PAC. O reflexo de tal ritmo são os resultados negativos apresentados pelo Resultado Primário. Isto significa que o Estado do Rio de Janeiro investiu sem sustentabilidade financeira.

## 2.11 – Despesas de Investimentos Financiadas com Operação de Crédito

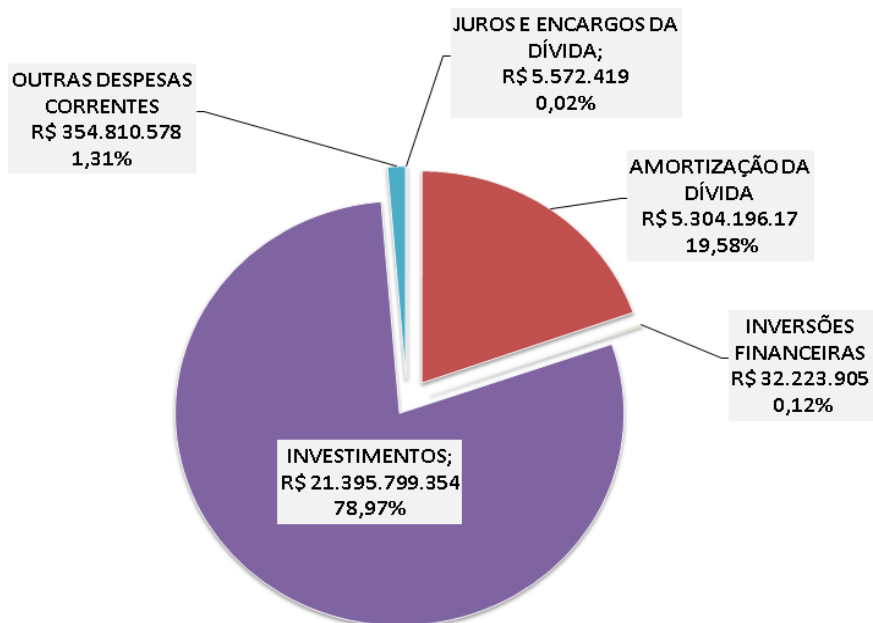
Neste capítulo será realizada uma análise cujo objetivo é entender a trajetória dos investimentos que foram financiados com operação de crédito. Esta é uma maneira medir o nível de dependência com recursos de terceiros e da capacidade de investir do Estado do Rio de Janeiro.

Esta análise tem como objetivo entender a trajetória dos investimentos que foram financiados com operação de crédito, esta é uma maneira medir o nível de dependência com recursos de terceiros e da capacidade de investir do Estado do Rio de Janeiro.

Inicialmente serão apontadas as principais características de empréstimos segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal e o professor Sérgio Assioni Filho. Em seguida serão exploradas as principais características de investimento público. E por fim será realizada uma análise por área dos projetos de investimento que o Estado do Rio de Janeiro vem desenvolvendo ao longo do tempo.

É importante salientar que as despesas com operação de crédito não estão relacionadas apenas ao grupo de investimento. Ao contrário disso, parcela significativa está atrelada ao pagamento Refinanciamento da Dívida Interna e Externa entre o período de 2010 e 2014.

**Gráfico 17 - Despesas por grupo financiada com operação de crédito – Acumulado 2000 a 2015**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no site de Transparência Fiscal - 2000-

## 2.12 – Os Empréstimos

O empréstimo pelo poder público é uma forma de realizar operações de crédito que dará origem à Dívida Pública. O inciso III do Art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financeira de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações semelhantes ao uso de derivativos.

Para obter empréstimo que culminará em dívida é necessário que o Estado tenha credibilidade no mercado de modo que expresse confiança a entidade que lhe oferecerá crédito.

Além da confiança é necessário que o Ente apresente promessa de riqueza futura para lastrear o reembolso do que foi emprestado e dos juros e encargos que sobrevirão sobre o valor de troca do dinheiro.

Para ASSIONI (2008, p.480): “A operação de Crédito concretizada é que advirá a Dívida Pública, em nome do alcance dos interesses públicos, ou seja, de uma finalidade socialmente relevante, que em realidade é responsável pela legitimidade de tal operação”. Em outras palavras pode-se afirmar que a obtenção de toda operação de crédito tem a função de atender a necessidade da sociedade como um todo.

É importante destacar que a lei que dá autorização para o Estado contrair empréstimos é condição necessária para se realizar a operação. Deste modo, a autorização jurídica e a concretização do empréstimo são atos meramente jurídicos autônomos e distintos. O empréstimo é a junção da proposta /condições do Estado com a aceitação do agente que irá conceder o empréstimo.

O Estado tem o dever jurídico de cumprir as obrigações assumidas por meio dos empréstimos públicos.

Na mesma linha de entendimento, Oliveira (2006, p. 581) diz que: o “empréstimo público é contrato administrativo pelo qual o Estado recebe determinado valor que se obriga a pagar de forma por ele estipulada”.

### 2.12.1 - Investimentos Públicos

Este tópico debate o efeito da política fiscal sobre o nível de investimento público associado em infraestrutura (Transporte, Saneamento, Urbanismo) e a falta de prioridade sobre áreas essenciais voltadas para o desenvolvimento da sociedade fluminense.

O retrato da trajetória do investimento em infraestrutura aponta para um Estado intervencionista que necessita de recursos de terceiros para realizar as políticas públicas elaboradas e planejadas de forma inequívocas uma vez que não considerou a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Segundo Assioni (2008, p. 479):

(...) O investimento é a variável-chave para o desenvolvimento e segue a expansão dos componentes autônomos, o investimento público constitui parcela importante desse montante e é essencial para conduzir o ciclo de crescimento da economia.

É importante observar que o investimento público possui um papel ainda mais específico do que o gasto público em geral. Enquanto os gastos públicos constituem-se em um componente da demanda agregada e determinam a intensidade do supermultiplicador, o investimento público representa, também, criação de capacidade produtiva. Entretanto, ao contrário do investimento privado, ele é autônomo, pois depende da decisão das autoridades do governo de responder ou não a uma necessidade induzida pela expansão econômica. É desta forma, uma variável política.

O investimento público em infraestrutura mesmo sendo considerado como mola propulsora para o desenvolvimento de uma nação há de se questionar a que preço tal ação deve ser realizada e quais serão os seus retornos para a sociedade que irá usufruir com tais novas estruturas. A primeira crítica que deve ser é que o grande problema do Investimento alicerçado no endividamento é que desloca a demanda futura para o presente, sem estimular o crescimento da produtividade. Tal ação retrai o crescimento chegando até desencadear uma crise financeira.

Há de se considerar ainda que um investimento com uma trajetória bem orientada pelo governo pode impulsionar o Estado a obter melhor desempenho econômico, constituindo demanda agregada e estabelecendo o crescimento da produtividade por meio de esforços de melhoria do capital humano além de estimular a inovação tecnológica.

Por fim, A grande crítica aqui explicitada é que na medida em que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não mediu esforço para investir em infraestrutura e meio de transporte a fim de alcançar um padrão para sediar megaeventos esportivos outras áreas não conseguiram se desenvolver de forma significativa com no caso da Educação, Pesquisa e Tecnologia, consideradas a base de desenvolvimento de qualquer sociedade.

**Tabela 11 - Demonstrativo das despesas de investimentos por fonte financiadora**

Ano	Tesouro	Demais Fontes	Operação de Crédito	Total dos Gastos em Investimentos	Participação dos Gastos financiados operação de Crédito
2000	436.845.449	134.106.905	38.344.435	609.296.789	6,29%
2001	866.173.243	519.938.178	294.100.054	1.680.211.475	17,50%
2002	692.476.369	433.854.406	374.781.501	1.501.112.275	24,97%
2003	222.439.442	149.733.166	203.421.995	575.594.603	35,34%
2004	684.308.215	262.148.759	237.225.398	1.183.682.372	20,04%
2005	741.958.760	321.962.103	296.329.988	1.360.250.851	21,78%
2006	944.777.763	373.913.070	340.282.649	1.658.973.482	20,51%
2007	837.881.771	320.675.287	189.536.710	1.348.093.767	14,06%
2008	976.099.234	506.471.219	145.163.725	1.627.734.178	8,92%
2009	1.355.886.061	1.098.015.198	240.569.690	2.694.470.948	8,93%
2010	3.195.750.881	1.799.960.790	254.359.920	5.250.071.591	4,84%
2011	2.787.436.039	1.328.071.867	640.455.239	4.755.963.145	13,47%
2012	1.604.865.568	1.156.478.690	2.788.228.245	5.549.572.503	50,24%
2013	1.508.601.756	1.144.464.461	4.399.145.347	7.052.211.564	62,38%
2014	1.142.787.495	794.029.655	5.716.315.428	7.653.132.578	74,69%
2015	763.895.653	692.686.552	5.237.539.032	6.694.121.236	78,24%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados pelo Site de Transparência Fiscal.

A tabela 11 descreve a trajetória dos financiamentos dos investimentos no Estado do Rio de Janeiro de 2000 a 2015. Observa-se crescimento do nível de investimento a partir de 2010 sem sustentabilidade, uma vez que a cada ano o Estado foi perdendo capacidade de investimentos e necessitando de recursos de terceiros para realizar seus projetos, como foi o caso das obras da linha 4 de Metro.

#### Segundo Boletim de Transparência Fiscal

O Estado do Rio de Janeiro buscou estímulos ao investimento ao longo dos últimos anos significativos, incluindo forte redução da taxa real de juros, ampliação do crédito a taxas subsidiadas por meio de bancos oficiais, desoneração tributária na aquisição de bens de capital e incentivos contínuos à demanda, principalmente de duráveis e material de



construção. No entanto, incertezas quanto à sustentabilidade dessas políticas, quanto ao ambiente regulatório e de negócios em geral, e fatores objetivos como a pressão dos custos unitários do trabalho e ineficiências na infraestrutura, também com impactos sobre custos de produção e comercialização, parecem vir neutralizando o efeito favorável dessas políticas. (Boletim de Transparência Fiscal, 2014, p. 86)

O ano de 2012 foi marcado pelo aumento de 50,24% da dependência das despesas de investimentos com recursos oriundos de operação de crédito. Tal histórico foi crescente nos últimos anos chegando a 78,24% em 2015.

Estes níveis estão acima da média se consideramos 2000-2015, seria mais equilibrado que a participação de empréstimos na cesta de financiamento dos investimentos representasse 28, 89% ao ano.

### **2.13 – Despesas de investimentos financiada com operação de crédito por área**

O governo do Estado do Rio de Janeiro, implementou políticas públicas através de decisões formuladas e executadas por meio de ações e projetos que tentaram viabilizar capacidade de universalização de transporte e infraestrutura, além da busca por melhoria na serviço de segurança almejando o desenvolvimento e a transformação da sociedade.

Para tanto, os projetos de políticas públicas de investimentos apenas foram materializados e executados em função de recursos de agências financeiras nacionais e internacionais, uma vez que não havia recursos disponíveis no caixa do Tesouro para a concretização destas ações. Estes projetos foram uma tentativa em parte de aumentar a qualidade vida da população fluminense, pelo menos até 2010. A partir de 2012, o objetivo claro de todo o investimento via endividamento foi o de atender as regras estabelecidas pela FIFA para adequar o Estado do Rio de Janeiro à realização da Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

**Tabela 12 - Demonstrativo do comportamento das despesas de investimentos financiadas com operação de crédito por função de governo**

FUNÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administração	8.907.877	15.067.791	9.516.006						2.497.117
Direitos da Cidadania						348.724	1.636.754		
Saneamento		81.987.583	130.964.131	144.160.412	89.112.624	51.829.451	72.579.404	3.831.808	
Segurança Pública			198.413		322.233	674.175	1.524.530	746.209	
Transporte		197.044.680	220.974.660	46.565.505	136.994.042	228.709.617	253.573.921	181.796.751	142.666.607
Urbanismo	29.436.558		13.128.291	12.696.078	10.796.498	14.768.021	10.968.040	3.161.942	
<b>TOTAL</b>	<b>38.344.435</b>	<b>294.100.054</b>	<b>374.781.501</b>	<b>203.421.995</b>	<b>237.225.398</b>	<b>296.329.988</b>	<b>340.282.649</b>	<b>189.536.710</b>	<b>145.163.725</b>

FUNÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado 2000-2015	% Participação por Área
Administração	8.607.483	6.479.470	9.869.954	5.277.098	15.063.234	13.555.269	17.332.638	112.173.938	0,52%
Agricultura		22.400.671	8.520.749	12.284.984	6.246.950	17.188.112	37.395.414	104.036.880	0,49%
Assistência Social				4.310	828.732	8.318.334	10.373.328	19.524.704	0,09%
Cultura				4.427.008	28.657.318	54.210.557	3.128.616	90.423.500	0,42%
Desporto e Lazer				441.718.930	383.076.670			824.795.599	3,85%
Direitos da Cidadania							14.262.607	16.248.085	0,08%
Educação					64.826.565	181.682.302	34.879.618	281.388.486	1,32%
Encargos Especiais				292.887.027	150.000.000			442.887.027	2,07%
Gestão Ambiental				4.380.794	9.568.536	34.789.467	59.370.423	108.109.221	0,51%
Indústria				2.842.328	4.696.567	29.544.411	1.952.237	39.035.543	0,18%
Saneamento	13.999.999		70.456.548	67.781.185	84.071.856	248.317.532	222.056.103	1.281.148.636	5,99%
Saúde					5.477.095	24.102.946	10.347.376	39.927.417	0,19%
Segurança Pública		38.321.462	47.372.558	71.518.104	173.602.237	295.403.316	88.812.999	718.496.236	3,36%
Transporte	157.036.651	26.322.992	240.165.243	1.044.548.327	2.402.182.157	2.783.657.882	4.039.400.689	12.101.639.725	56,56%
Urbanismo	60.925.557	160.835.324	264.070.188	840.558.151	1.070.847.429	2.025.545.299	698.226.982	5.215.964.358	24,38%
<b>TOTAL</b>	<b>240.569.690</b>	<b>254.359.920</b>	<b>640.455.239</b>	<b>2.788.228.245</b>	<b>4.399.145.347</b>	<b>5.716.315.428</b>	<b>5.237.539.032</b>	<b>21.395.799.354</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no site de Transparência Fiscal do Rio de

A tabela 13 exhibe as despesas executadas da área de Transporte com recursos de operação de crédito. No acumulado de 2000-2015 apresentaram montante de R\$ 12, 1 bilhões, dos quais 71,22% (R\$ 8,5 bilhões) do total é referente Implantação de novas Linhas Metroviárias cujos recursos foram captados junto ao Banco do Brasil (Programa Pró-Cidades I e II), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Linha 4 do Metrô) e a Agência Francesa de Desenvolvimento; 16,22% foram destinado para a reforma e compra de novas composições de Trens sob o âmbito do Programa de Transportes Estadual – PET I e II; os demais 12,56% foram gastos com Programa de Melhoria e Infraestrutura Viária (R\$ 468,09 milhões), Melhoria Transporte Copa 2014 e Olimpíadas 2016 (R\$ 186,6 milhões), Aquisição de Embarcações (R\$173,7 milhões), Programa Teleférico Lilás (R\$ 14, 2 milhões). A Tabela abaixo discriminada tais despesas. (SEFAZ/RJ, 2015)

**Tabela 13 - Projetos de investimentos na área de transporte – acumulado de 2000 a 2015**

PROJETOS	DESPESA	%
	LIQUIDADA	Participação
Consolidação e expansão da rede metroviária	520.571.995	4,33%
Implantação da Estação General Osório	131.742.691	1,10%
Implantação da Linha 3 do Metrô	350.000	0,00%
Implantação de Novas Linhas Metroviárias	7.900.669.669	65,77%
Reestrut e Desenv Sist Metrov	2.197.230	0,02%
<b>Linhas de Metrô</b>	<b>8.555.531.585</b>	<b>71,22%</b>
Melhoria no sistema de transporte ferroviário	420.428.996	3,50%
Melhoria no Sistema de Transp Ferrov - PET II	1.473.452.869	12,27%
Melhoria no Sistema de Transporte Ferroviário	54.363.291	0,45%
<b>Linhas de Trens</b>	<b>1.948.245.156</b>	<b>16,22%</b>
Melhoria Transp Copa 2014 e Olimpíadas 2016	186.699.098	1,55%
Programa Supervia e Teleférico Lilás	14.262.607	0,12%
Projetos Básico para Estações Olímpicas	2.924.249	0,02%
Aquisição de Embarcação	173.729.499	1,45%
Gestão do Transporte e Desenvolvimento Urbano	5.158.218	0,04%
Programa de obras e projetos especiais	324.658.187	2,70%
Apoio aos Municípios	152.482.927	1,27%
Contenção de Encostas e Taludes	4.159.345	0,03%
Gestão do Transporte e Desenvolvimento Urbano	5.158.218	0,04%
Implant e Melh da Infraestr Viária - Pró-Vias	468.093.359	3,90%
Impl Rest, Melh Rod, Rod Vicinais e Obras Arte	171.112.129	1,42%
<b>Demais Projetos</b>	<b>1.508.437.836</b>	<b>12,56%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>12.012.214.576</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no site de Transparência Fiscal do Rio de Janeiro

Na área do Urbanismo, conforme tabela 14, a despesa executada representou 24,38% do total, isto equivale a R\$ 5, 2 bilhões gastos com Implantação de Projetos de Infraestrutura Urbana que representa 34,13% do total custeada com recursos do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF (PROCOPA – Maracanã), do Banco do Brasil (PRO-CIDADES E PROINVEST) E pela Caixa Econômica Federal. (SEFAZ/RJ, 2015)

O Projeto Asfalto na Porta e Bairro Novo tem a segunda maior participação da área com 19,57% do montante final. Este projeto foi desenvolvido em função do contrato de financiamento assinado junto ao Banco do Brasil sob o âmbito do Programa Pró-cidades. Tal programa tem por objetivo a Melhoria da Infraestrutura Rodoviária e Urbana e da Mobilidade das Cidades do Estado do Rio de Janeiro, cujas ações estão relacionadas à pavimentação e recuperação de vias urbanas, serviços de drenagem e sinalização em 91 municípios, obras de urbanização e infraestrutura nas comunidades da Região Metropolitana, incluindo serviços de esgotamento sanitário e iluminação, obras de contenção de encostas na Região Serrana e de controle de cheias nas regiões Norte e Nordeste do estado.

A Implantação do Arco Metropolitano custou para os cofres do Estado, R\$ 904,5 milhões oriundos do Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF. Este projeto foi implementado com o objetivo de facilitar o escoamento da produção do Porto de Itaguaí e criação de nova alternativa de Rodovia pela Baixada Fluminense, área notadamente segregada no Estado do Rio de Janeiro.

A aposta neste projeto era de uma alternativa para o fluxo intenso de capitais e mercadorias, com a ligação de pontos fixos e estratégicos de interesse econômico. O objetivo é compreender

que tal projeto pode servir como elemento de reestruturação do espaço produtivo da metrópole, analisando os principais atores envolvidos no processo de construção e os benefícios do arco rodoviário metropolitano para a economia da metrópole fluminense.

No entanto, a utilização deste espaço está sendo marcada pelo abandono e descaso por parte do Estado, pois sua inauguração não veio acompanhada de política pública que visasse o desenvolvimento e a ocupação da população naquele território, além disso, não há política de segurança e de conservação das estradas.

**Tabela 14 - Projetos de investimentos na área de urbanismo acumulados de 2000 a 2015**

PROJETOS	DESPESA	%
	LIQUIDADADA	Participação
Implantação de Projetos de Infraestrutura	1.780.051.749	34,13%
Exec Obras Vias Urb - Asfalto Porta e B Novo	1.020.936.761	19,57%
Imp. Arco Metropolitano - PAC - RJ	904.512.394	17,34%
Apoio ao Desenvolvimento dos Municípios	451.391.520	8,65%
Recuperação da Região Serrana	340.397.943	6,53%
Urbanização do Complexo de Manguinhos-PAC-RJ	301.112.095	5,77%
Urbanização do Complexo do Alemão - PAC-RJ	143.794.312	2,76%
Gestão do Programa Nova Baixada	82.259.350	1,58%
Apoio ao Desenvolvimento Local	59.539.509	1,14%
Revit. Atividades e Pontos Turísticos	30.002.343	0,58%
Implantação Intervenção Viária em Volta Redon	24.807.248	0,48%
Reforma do Complexo do Maracanã	18.849.665	0,36%
Urbanização das Comunidades - PAC	14.927.008	0,29%
Projetos Especiais	14.890.760	0,29%
Execução de projetos especiais	12.696.078	0,24%
Recup. Local Ating Catástrofes	5.548.963	0,11%
Urbanização da Rocinha - PAC-RJ	4.049.428	0,08%
Desenvolvimento Institucional - Rio Metrópole	2.380.253	0,05%
Urbanização do Pavão-Pavãozinho - PAC	1.969.491	0,04%
Amplia Via Light	974.179	0,02%
Implantação Viária em Volta Redonda	873.307	0,02%
<b>Total Geral</b>	<b>5.215.964.358</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no site de Transparência Fiscal do Rio de Janeiro

Por último, deve ser ressaltado que na função Desporto e Lazer estão concentradas as despesas inerentes a Reforma do Complexo do Maracanã, cujo custo foi de R\$ 824,7 milhões viabilizados pela Caixa Econômica Federal, pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF e pelo Banco do Brasil entre os anos de 2012 e 2013, conforme a tabela 16.

**Tabela 15 - Agência financiadora na área de desporto e lazer**

Agência Financiadora	Despesa Liquidada
	2012 - 2013
BB- PRO-CIDADES	207.155
PROCIS - CAIXA	206.753.882
PROCOPA ARENAS MARACANÃ	395.800.554
PROCOPA II - CAF/ MARACANÃ 2014	222.034.009
<b>Total Geral</b>	<b>824.795.600</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados apresentados no site de Transparência Fiscal do Rio de Janeiro

Diante da análise dos dados apresentados, é possível inferir que a dívida pública Estadual foi fator inibidor de crescimento econômico, uma vez que grande parte dos investimentos financiados com operação de crédito não trouxe retorno financeiro ao Estado. No entanto, há de se afirmar que deixou legado de bem estar - social.

Vale ressaltar que a reforma do complexo do Maracanã não tem objetivo de atender grande parcela da população fluminense pelo contrário, o aumento do preço do ingresso em virtude da modernização do Estádio resultou na segregação de grande massa da população de baixa renda. A linha 4 de Metrô, apresentou um custo alto na sua construção cerca de R\$ 11 bilhões e atendeu a região das Zonas Sul e Oeste que já apresentam uma grande quantidade de transporte público diferentemente da região da baixada fluminense. A falta de prioridade de atender regiões de pouco desenvolvimento é uma prática de todos os governos aqui analisados.

Neste capítulo pode – se observar que em virtude do descontrole da dívida, no final da década de 90, o Governo do Estado do Rio de Janeiro necessitou recorrer ao mecanismo da renegociação da dívida com o governo federal para tornar sua saúde financeira estável e voltar ao equilíbrio de suas contas. Para este reequilíbrio foi necessário aderir ao Programa de Ajuste Fiscal com o objetivo de criar uma disciplina fiscal por meio de metas, acompanhamento e transparência das contas a fim de assegurar a redução do nível de endividamento por meio de não autorização de novas operações de crédito e o aumento do nível de investimento de maneira responsável. Em 2001, foi criado a LRF como mecanismo de criar limites para as despesas de pessoal, de custeio e da contratação de empréstimos e levando indiretamente ao estado priorizar o pagamento do serviço da dívida.

Diante das reavaliações do PAF, em 2007, o governo federal observando a saúde financeira do ERJ, que na época estava equilibrada, pode dar margem para novas contratações de empréstimos. Tal medida possibilitou ao governo trabalhar com este meio de captar recursos de modo descontrolado a fim de desenvolver diversos projetos de investimentos.

Em virtude disto, foi apresentado, ao longo deste capítulo, o volume de contratos realizados com as instituições financeiras nacionais e internacionais, os programas que foram objetos do contrato e as moedas que foram lastreados. Além disso, foi feita correlação entre o crescimento da dívida e o nível de arrecadação de ICMS, cuja trajetória foi inversa nos anos de 2014 e 2015, à medida que a dívida cresceu a receita de ICMS declinou em função da retração da economia. A fim de averiguar o artigo 2º da LRF, que limita a DCL à proporção de duas vezes a RCL, foi observado que nos últimos anos foi a DCL cresceu mais que proporcional a RCL.

Importante ressaltar que foi desenvolvido um raciocínio da relação investimentos versus operação de crédito e os benefícios gerados com esse procedimento. Diante disto foram expostas as áreas que receberam maior quantidade de recursos para se potencializar gerando retorno para a população. Há casos, como a reforma do Maracanã e a despoluição de Baía mesmo com um elevado montante de recursos utilizado não foram capazes de trazer efetivo resultado para a sociedade fluminense. O primeiro caso permite pensar na exclusão das classes menos favorecidas já o segundo caso possibilita pensar que esta ação gerou pouco ou quase nenhum desenvolvimento para o estado.

Por fim foi tratado neste tópico à relação resultado primário versus investimentos/receita corrente líquida, uma vez que foi necessário demonstrar que o estado precisou captar recursos com terceiros para promover seus investimentos, uma vez que sua receita própria não é capaz de suportá-los.

### **CAPÍTULO III – O IMPACTO DAS CONCESSÕES DE BENEFÍCIOS FISCAIS NAS CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Neste capítulo será feita análise dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Rio de Janeiro de 2007 a 2015, tal estudo será balizado em dados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado em 2014 e no trabalho desenvolvido pela Casa Civil por meio do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência em 2016. Além de estudos elaborados pela FIRJAN, pelo FECOMÉRCIO e trabalhos acadêmicos.

O tema Renúncia Fiscal torna-se, ainda, mais relevante à medida que o Estado do Rio de Janeiro encontra-se em uma das mais graves crises fiscais de sua história, culminando no atraso de pagamento dos servidores e na suspensão de serviços essenciais para a sociedade, notadamente, nas áreas da saúde, educação e segurança.

Neste cenário, é necessária uma ampla reflexão sobre o tema, conceitual relativa a Renúncia Fiscal (ou Renúncia de Receita) que consiste na concessão de benefícios ou incentivos de natureza tributária, em regra, por parte de Chefes do Poder Executivo que abrem mão de exigir o recolhimento de determinado tributo.

Para Almeida, a renúncia fiscal:

(...) trata-se de política pública consagrada em âmbito internacional, de aplicação difundida em países de todos os continentes, sem distinções de nível de desenvolvimento econômico-social e regime de governo, cujo propósito é promover o suporte financeiro necessário à realização de programas, projetos e atividades de interesse da sociedade e destinados à promoção do equilíbrio do desenvolvimento de segmentos econômicos estratégicos e ao favorecimento de determinados grupos de contribuintes, entre outros objetivos públicos relevantes. (Almeida, 2001, p. 54)

Pela óptica da FECOMÉRCIO, a abordagem sobre os benefícios, incentivos e favores fiscais relativos ao ICMS, são descritas conforme abaixo está transcrita:

É comum a concessão, por parte dos Estados, de benefícios, incentivos ou favores fiscais relativos ao ICMS (Impostos sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e intermunicipal e de Comunicação) (art. 155, II, da Constituição Federal). Em regra, os efeitos práticos são os mesmos, mas diferem quanto à finalidade. (FECOMÉRCIO, 2016, p. 1)

O Benefício Fiscal (ou Tributário) é um regime especial de tributação que envolve vantagem ou simplesmente um desagravamento fiscal perante o regime normal, assumindo-se como uma forma de isenção, redução de alíquotas, deduções à matéria coletável, amortizações e/ou outras mediadas fiscais desta natureza. É medida de caráter excepcional instituída para tutela de interesse público extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem (por exemplo, a não-incidência do ICMS sobre a saída de mercadorias ou serviços ao exterior, e não-incidência do ICMS sobre a saída de mercadoria com destino a armazém-geral ou para depósito fechado do próprio contribuinte). (Relatório Casa Civil, 2016)

O Incentivo Fiscal (ou tributário) faz parte do conjunto de políticas econômicas. Facilita o aporte de capitais em uma determinada área através da cobrança de menos impostos ou de sua não-cobrança, visando o aquecimento econômico do respectivo território principalmente com capitais exógenos (de fora); consiste na redução do valor devido de natureza tributária, ou mesmo na eliminação de exigibilidade. Sua instituição, quanto legítima, representa instrumento de ação econômica e social objetivando à consecução do bem comum.

Segundo o Economista Luiz Arruda Varela<sup>31</sup>, “os incentivos fiscais podem ser entendidos como gasto tributário ocorre quando o governo abre mão de uma receita”. Ainda segundo o autor, “Os gastos tributários são subsídios dados pelos governos com o objetivo de promover o desenvolvimento e a geração de empregos, a partir da abertura de empresas beneficiadas com incentivos fiscais”. (Escola do Tribunal de Contas, 2012, p. 3)

Por fim, fica claro relatar a diferenciação entre o termo benefício e renúncia fiscal. Uma vez que o benefício fiscal pode ser considerado a toda liberdade tributária que vise atender o interesse público de qualquer ordem, ao passo que o incentivo, sendo benefício específico, objetiva satisfazer interesse de ordem social e econômica por meio de geração de emprego, redução de preço dos produtos, aumento do salário, estímulo de atividade econômica em determinada localidade em contrapartida aumenta a qualidade de vida da população desenvolvendo da sociedade. (Relatório Casa Civil, 2016)

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca preservar o equilíbrio fiscal em meio a Renúncia de Receita realizada pelo ente concedente, por meio de concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, estabelece que:

Art. 14 – A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Ainda, a Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional relativa à renúncia de receita fique a cargo do controle externo, tal função é papel do TCE.

Segundo matéria publicada pela Empresa Brasil de Comunicação<sup>32</sup>, para Ubiratan Iorio, professor da UERJ e presidente executivo do Centro Interdisciplinar de Ética e Economia Personalista, os incentivos fiscais no país fazem parte do chamado "capitalismo de compadrio", no qual empresários ligados às autoridades conseguem obter benefícios para si em detrimento dos seus competidores e dos pagadores de tributos em geral.

<sup>31</sup> Segundo palestra concedida pelo Economista Luiz Arruda Varela - Ex- funcionário do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado.

<sup>32</sup> <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2016/11/entenda-polemica-dos-incentivos-fiscais-no-estado-do-rio-de-janeiro>

(...) A carga tributária no Brasil é sabidamente uma das mais elevadas do mundo e os retornos dessa carga em termos de serviços para os que pagam esses impostos é sofrível. Por outro lado, estados e municípios estão quebrados porque gastaram muito acima de suas possibilidades. A solução não está em conceder benefícios fiscais, mas em uma reforma tributária profunda, que reduza a descomunal carga tributária e torne assim rentáveis muitos investimentos que deixam de ser realizados na situação atual. (EBC, 2016)

### 3.1 – A Guerra Fiscal

Compreender a questão da guerra fiscal é fator *sine que non* para entender a relação entre os estados brasileiros, visto que está cada vez mais crescente a disputa para a atração de novos investimentos privados.

Deste modo, para fazer essa compreensão é necessário analisar essa tema por diversas óticas. Prado & Cavalcanti (2000, p. 6), consideram que “a Guerra Fiscal visa ao bem estar das unidades federadas envolvidas ainda que possa estar em conflito com os interesses da nação, uma vez que o federalismo prevê a competição entre membros”. Araújo (2009, pág. 14.) diz que “a guerra fiscal é vista como jogo de benesses fiscais financeiras entre as Unidades federadas com o objetivo de atrair investimentos para seu território e receita tributária”. Em contrapartida essas empresas são beneficiadas pela redução da carga tributária e pela construção de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades comerciais e produtivas.

A configuração da guerra fiscal se dá por meio das desigualdades regionais no Brasil que é um elemento indutor para a competição entre os Estados.

A lógica dessa guerra parte do princípio de que é melhor garantir determinado percentual de arrecadação de tributos e gerar empregos, do que não arrecadar e não gerar absolutamente nada.

Segundo Chaves, a lógica da guerra fiscal é vista da seguinte maneira:

(...) Quando uma sociedade decide se estabelecer em determinado Estado, o faz por acreditar que ali poderá ter êxito na atividade, seja qual for o ramo de seu negócio. Na sua esteira, traz consigo investimentos e empregos.

Ao iniciar suas atividades, praticará fatos geradores de obrigações tributárias, que resultarão no pagamento de tributos, aumentando a arrecadação deste Estado. No entanto, o raciocínio inverso indica que, se outro Estado libera um incentivo fiscal economicamente mais atraente, esta mesma pessoa jurídica simplesmente fechará as portas e encerrará as suas atividades onde estava estabelecida, transferindo-as para o território deste outro Estado.

Por razões óbvias, se pode afirmar que esta dinâmica não produz crescimento, simplesmente por não resultar em ganho definitivo e fixação de investimentos, empregos e arrecadação, mas mera transferência dos mesmos. Transferência esta, que se opera de um território para o outro, sucessivamente. (Chaves, 2009, p. 2)

Por fim, Dênerson Dias Rosa (2016, pág. 1) acredita que: “a impressão que se tem é que a guerra fiscal entre Estados Federados no Brasil caminha para a concretização, na qual ninguém ganha e todos perdem, o que é um bom indicador de estar, o modelo de guerra fiscal adotado no Brasil, já superado”

A formação econômica e social do Brasil é constituída por disputa de forças entre os Estados. A incapacidade administrativa somada à falta de políticas voltadas para o desenvolvimento impulsionou o abismo socioeconômico entre os entes da federação. (Valentim, 2014)

Na análise da composição do Produto Interno Bruto Nacional, os Estados que apresentaram maior participação é da Região Sudeste, em média 60%, isto é reflexo da concentração de riqueza nacional. O Estado de São Paulo se destaca frente aos demais entes da federação, representando quase três vezes o PIB do Rio de Janeiro, que é a segunda maior economia nacional.



Os Estados que possuem pouca capacidade de desenvolvimento em função do baixo nível de investimento e da pouca arrecadação não tem o potencial de ofertar infraestrutura e condições necessárias para atrair as empresas consequentemente há perda estímulo de geração de emprego.

Em função disso, os estados que estavam segregados da competição no mercado nacional passaram a adotar a prática de redução de ICMS como política de incentivos fiscais para poder sobreviver frente aos grandes estados.

A Guerra Fiscal se configurou no Brasil, a partir da década de 90, período em que a economia se estabilizou controlando os galopes inflacionários e tornando-se mais confiável e lucrativa para o capital internacional. Diante deste quadro, os estados passaram a disputar os investimentos privados utilizando como moeda de troca o ICMS.

É importante ressaltar que no caso do ICMS, as isenções não podem ser concedidas unilateralmente nem pelos Estados e nem pelo Distrito Federal, porque, de acordo com a alínea g, do inciso XII, do artigo 155 da Constituição Federal<sup>33</sup>, “cabe à lei complementar regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

A Constituição não deixou a critério dos Estados e Distrito Federal, isoladamente, a concessão de benefício fiscal relativo ao ICMS. Para tanto, faz-se necessária à aprovação expressa dos demais estados, através de convênio entre eles firmado por meio do CONFAZ.

A realidade é que as políticas de incentivos fiscais passaram a ser adotado em escala crescente pelos estados brasileiros. Estes ao invés de alinharem seus interesses e ajustarem um acordo a cerca do ICMS, preferiram trilhar um caminho contrário, competindo entre si, através de isenções fiscais cada vez maiores.

Segundo a economista Marilene Simões Valentim<sup>34</sup>:

(...) De fato, esses incentivos fiscais não geram, agregadamente, aumento de investimentos, mas apenas determinam sua realocação dentro do território brasileiro. Dessa forma, não há aumento da produção e do emprego. A “guerra fiscal” pode comprometer a capacidade do estado de dinamizar sua economia. (VALENTIM, 2014, p. 3)

A título de exemplo do aprofundamento da política de incentivo fiscal no Brasil, é possível salientar os diversos estados que a partir de 1995 decidiram adotar os incentivos para instalação de montadoras de automóveis como fator de atratividade de investimentos.

O Governo de Estado da Bahia atraiu a instalação da fábrica da Ford, que antes havia escolhido o Rio Grande do Sul para se instalar e teve os seus incentivos cancelados por um novo governo local, levando a empresa a mudar a sua decisão, optando pela Bahia. E Governo de Estado do Paraná atraiu a alocação da fábrica da Renault (Relatório Casa Civil, 2016)

No caso do Estado do Rio de Janeiro, o governo decidiu entrar na guerra fiscal, para se defender do processo de desindustrialização e de esvaziamento econômico que estava vivenciado na década de 90. (Relatório Casa Civil, 2016)

A primeira ação nesse sentido foi através da negociação para a instalação da fábrica de caminhões da Volkswagen no município de Resende, em 1996.

A partir deste momento, o Estado do Rio de Janeiro foi aprofundando e aperfeiçoando este tipo de política, por meio de diversos convênios e leis de concessão de benefício fiscal, com buscando de certa maneira o desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que o incentivo fiscal não é considerado o único fator para escolha do local da implantação do empreendimento, porém é decisivo.

<sup>33</sup> Art.155, parágrafo 2º, II e XII, “g” da Constituição Federal de 1988.

<sup>34</sup> VALENTIM, Marilena Simões. Impactos Econômicos da Guerra Fiscal no Brasil. In [www.jusnavigandi.com.br](http://www.jusnavigandi.com.br)

Um ponto que deve ser levado em consideração é que segundo dados divulgados pelo IBGE apontam que há indícios de que os incentivos fiscais teriam contribuído de forma positiva para a desconcentração regional da economia, ocorrida no país a partir da década de 90, sobretudo a partir do ano 2000 quando a guerra fiscal se consolidou, generalizou e se intensificou no Brasil.

Segundo Aguirre & Moraes (1997, pág. 15), “há diversas concepções a respeito das consequências dessa competição que são consideradas extremamente danosas para o desenvolvimento tanto para os estados como para todo o país”. Elas se traduzem em intensificação da redução da capacidade de arrecadação do ICMS, uma vez que as alíquotas decrescem, a alteração na distribuição da atividade industrial, prejudicando estados que concentravam esses investimentos, e fragmentando o mercado nacional. Do ponto de vista de Lagemann (1995, pág. 40),” não se pode imputar à “Guerra Fiscal” entre os estados uma parcela considerável de responsabilidade na queda de recolhimento de ICMS; a seu ver, o problema maior causada por esse fato é uma enorme brecha que se abre para a intensificação da sonegação”. Além do mais, baseado em teorias recentes sobre competição interjurisdicional. Ainda, Lagemann (1995) aponta como um ponto positivo relacionado a esse fenômeno justamente a ocorrência da desconcentração industrial de áreas congestionadas para regiões ainda por explorar, o que traria benefícios tanto para ambas quanto para todo o país.

Para Varsano (1997), a concessão de benefícios fiscais via ICMS pode estimular a criação de um elo a mais na cadeia de produção e comercialização apenas para aproveitá-lo. Porém ele acredita ser desnecessária existência desse elo além que este propicia a mais constitui redução da eficiência econômica impondo perda ao país.

Ainda Versano (1997), acredita que concessão da redução de ICMS para empreendimentos multinacionais que se instalariam no Brasil, mesmo que o incentivo não existisse, é entregar a não-residentes, em troca de nada, recursos antes utilizados para aumentar o bem-estar da população do país.

Na ótica de redução do imposto em âmbito nacional, justifica-se caso o empreendimento não conseguisse existir sem a concessão. Desta maneira, é possível dizer que são raros os casos que se justifica um incentivo estadual.

Por fim é possível concluir que os vencedores das guerras fiscais são os estados mais desenvolvidos que possuem maior capacidade econômica – financeira, maior infraestrutura e detêm grande parcela do mercado. Ao renunciar receita, o estado está abrindo mão de recursos para disponibilizar serviços essenciais para a população, como saúde, educação e segurança ou até mesmo saneamento e investimentos em infraestrutura. Esses serviços fazem parte do processo produtivo de uma economia, sendo a falta desses insumos fatores relevante para gerar instabilidade social, macroeconômica e fiscal. Isto justifica em parte o déficit fiscal atualmente existente no Brasil que deve - se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais, inclusive do Rio de Janeiro. Mesmo nesta situação diversos estados estão com arrecadação quase insuficiente para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal, ainda insistem em continuar participando de verdadeiros leilões promovidos por diversas empresas.

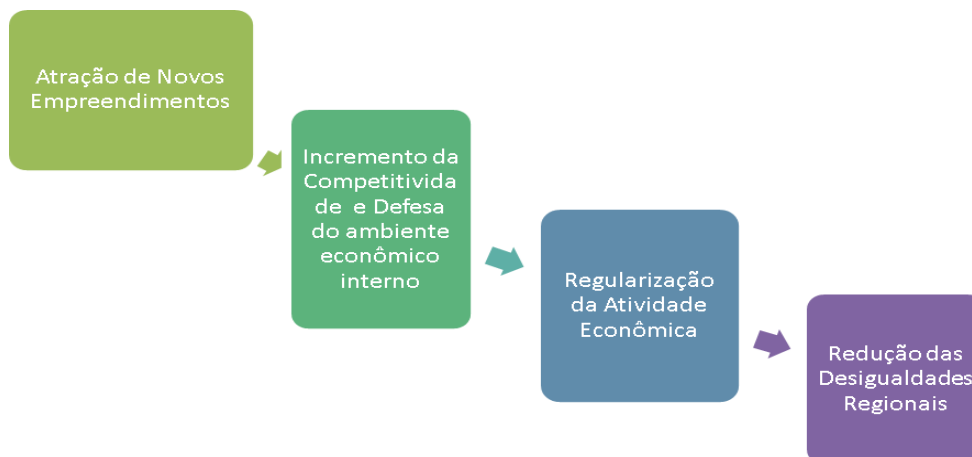
Fica evidenciado, portanto, que a guerra fiscal é inimiga tanto da política de desenvolvimento regional quanto da desconcentração industrial.

### **3.2 – Classificação dos Benefícios Fiscais**

Com base nos dados apresentados no Relatório em 2016, pelo grupo de Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a classificação dos incentivos fiscais pode ser dividida em três categorias: objetivos, natureza e enquadramento.

### 3.2.1 - Os 4 objetivos dos incentivos fiscais

Figura 2 - Objetivos dos incentivos fiscais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Quando se trata de incentivos concedidos **aos novos empreendimentos** é possível observar uma busca pela criação de novas receitas por meio da atração de novas empresas/indústrias para o território do Estado do Rio de Janeiro. É válido ressaltar, que pelo olhar da SEFAZ/RJ, essa receita não existia no caixa do tesouro, então conceder benefício fiscal a uma nova empresa, significa dizer que não há perda de recursos do Tesouro pelo contrário há estímulo de geração de emprego e um efeito multiplicador na economia fluminense. Os setores que o Estado estimulados neste caso foram: automotivo, máquinas pesadas, eletroeletrônico. (Relatório Casa Civil, 2016)

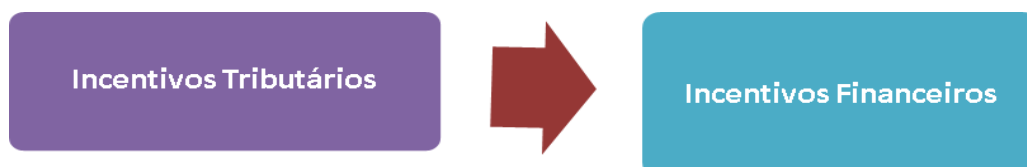
No ambiente de incentivos voltados ao **incremento da competitividade e defesa do ambiente econômico interno**, tal benefício concedido pelo Estado está relacionado a atividades pré-existente. Este tem como prioridade abrir espaço para que alguns setores sejam competitivos principalmente naquele que este ente da federação possua mercado atraente e que não tem seu potencial todo utilizado. Nesta hipótese as empresas buscam incentivos para poder competir de forma igual com seus concorrentes de outros entes da federação. Os setores que estão inseridos neste contexto são confecções, atacadistas, fármacos, bebidas. (Relatório Casa Civil, 2016)

No campo dos incentivos de **regularização da atividade econômica** a ideia principal é que as empresas se regularizem em troca de tal benefício como resultado haverá elevação dos números dos empregos formais e crescimento da receita. Este tipo de política ajuda ao Estado a controlar a tributação dessas empresas, uma vez que o grande entrave se dá pela grande quantidade de empresas existentes e produtos vendidos. Os ramos associados a esse benefício são os de joalherias, restaurantes e bares.

Por último, os Incentivos voltados para **redução das desigualdades regionais** foram criados com o propósito mudar a situação dos municípios que apresentavam uma economia estagnada e com entraves na atração de empresas e conseqüentemente na geração emprego, renda e qualidade de vida. Para promover este tipo de incentivo, no âmbito do Estado do Rio do Janeiro, foi promulgada a Lei Nº 4.533/2005 e para ampliar a outros municípios e estabelecer maior regulamentação foi criada a Lei nº 5.636/2010 e a Lei nº 6979/2015, que passou a ampliar tal benefício a mais de 50 municípios distribuídos por todo o Estado do Rio de Janeiro.

### 3.2.2 - A natureza dos incentivos fiscais

Figura 3 - Natureza dos incentivos fiscais



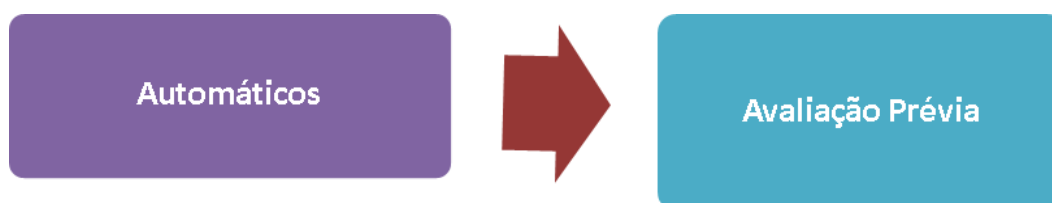
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Os **incentivos Tributários** têm por objetivo reduzir a carga tributária imposta às empresas que estão se instalando num território ou mesmo aquela que estão num processo de expansão. Esta ação não necessariamente resulta numa queda de arrecadação na cadeia produtiva. (Relatório Casa Civil, 2016)

No caso dos **incentivos Financeiros** a finalidade é dar suporte a implantação de empreendimentos por meio de financiamento, buscando não onerar o caixa do Estado. O trâmite se dá por meio da origem, na geração da receita que compõe o Tesouro Estadual somado a novos empreendimentos apoiados gerando um fluxo incremental. O Rio de Janeiro utiliza o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES), criado em 1975, como instrumento de suporte financeiro. (Prestação de Contas do Governador, 2015)

### 3.2.3 - Incentivos concedidos por enquadramento

Figura 4 - Enquadramento dos incentivos fiscais



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

O **enquadramento Automático**, declaratório e pós-avaliado é uma maneira de identificar as empresas que são muito pulverizadas. Setores que podem identificar este tipo de enquadramento estão relacionados ao de vestuário, jóias, mármore e granitos. (Relatório Casa Civil, 2016)

A utilização da **Avaliação Prévia** é determinada por meio de demanda de instância colegiada, cuja principal está no âmbito da Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro (CPPDE). Este tipo de enquadramento

alcança ao FUNDES, RIOLOG e Redução de Desigualdades Regionais oriunda da Lei nº 6.979/2010.

### 3.3 – Renúncia Fiscal na Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, os estados passaram a ter a obrigação de explicitar os incentivos fiscais na Lei Orçamentária Anual (LOA). O Estado do Rio de Janeiro vem tentando cumprir essa determinação legal, que visa transparência aos números relativos ao tema. No site de transparência fiscal, as LOAS disponíveis são de 2005 a 2015, no entanto dados de demonstrativo de renúncia fiscal está sendo apresentado a partir da LOA 2007.

Nas LOAS 2007 a 2009 constam uma previsão de renúncia para cada exercício demonstrado por meio de um quadro que apresenta de forma agregada, para cada região do Território do Estado do Rio de Janeiro, valores previstos, referentes aos fomentos de atividades econômicas, conforme apresentado na tabela 16:

**Tabela 16 - Demonstrativo regionalizado de fomento às atividades econômicas**

	R\$ 1.000				
	2007	2008	2009	% Cresc. 2007/2008	% Cresc. 2008/2009
Metropolitana	211.777	231.456	90.063	9,29%	-61,09%
Noroeste Fluminense	6.834	8.483	29.391	24,13%	246,47%
Norte Fluminense	9.683	4.945	18.547	-48,93%	275,07%
Baixadas Litorânea	28.218	61.822	8.331	119,09%	-86,52%
Serrana	10.877	29.431	29.822	170,58%	1,33%
Médio Paraíba	150.277	334.691	195.591	122,72%	-41,56%
Centro-Sul Fluminense	3.999	6.525	6.896	63,17%	5,69%
Costa Verde	46	62	1.083	34,78%	1646,77%
<b>Total</b>	<b>421.711</b>	<b>677.415</b>	<b>379.724</b>	<b>60,63%</b>	<b>-43,95%</b>

Fonte: LOA 2007- 2009

Esses valores de renúncia de receitas projetadas estão balizados em parâmetros macroeconômicos e nos aos valores da receita esperados para o exercício anterior. Estes, por sua vez, são resultantes da observação dos valores efetivamente realizados em ano X-1, quando as medidas de fomento já vinham influenciando nos valores da arrecadação, que também foram estimados a partir de séries históricas.

Na comparação entre 2007/2008, ocorreu crescimento de 60,63% da previsão de renúncia fiscal consequência da previsão de aumento de estímulo de fomento nas regiões da Baixadas Litorâneas, Serrana e Médio Paraíba.

Em relação à taxa de crescimento entre 2008/2009, a LOA demonstra uma redução na previsão anual de renúncia fiscal em 43,95% resultado no freio nos investimentos na região metropolitana, baixadas litorâneas e Médio Paraíba.

A Lei orçamentária Anual de 2010 e 2011 apresentam dados da renúncia fiscal discriminados por setores, região, base legal, prazo, porém não apresentam valores que mensuram o impacto sobre o caixa do Tesouro.

A LOA 2013 exibiu um estudo de projeção de renúncia de ICMS acrescida do FECPE de 2012 a 2015, baseada em dados da renúncia realizada em 2011, que se configurou em R\$ 3,6 bilhões, conforme detalhado em tabela 17.

**Tabela 17 - Renúncia por Grupo em 2011 (R\$)**

<b>Grupo</b>	<b>Renúncia</b>
<b>Creditício</b>	385.030.070,18
<b>Financeiro</b>	351.891,38
<b>Tributário</b>	3.223.089.740,63
<b>Total Geral</b>	<b>3.608.471.702,19</b>

Fonte: DW-GIA

Baseando-se nos valores de renúncia em 2011, visualizada na tabela 18, estima-se que o custo dos benefícios fiscais nos anos subsequentes utilizando a receita tributária total de 2011 e as projeções de receita para 2012 a 2015 elaboradas pela SEFAZ/RJ, chegaram aos seguintes resultados:

**Tabela 18 - Estimativa de receita (R\$ MIL) - 2012 A 2015**

<b>Receita</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>ICMS + FECPE</b>	27.314.528	28.789.5250	31.272.711	33.618.165	36.139.527
<b>Taxa</b>		5%	9%	8%	7%

Fonte: Subsecretaria de Política Fiscal

Na primeira hipótese, considera-se que as empresas que serão beneficiadas com incentivos fiscais no período 2012-2015 sejam as mesmas as que utilizaram o essa política no ano de 2011. Assim, dada à renúncia de 2011, supõe-se que esta cresça a mesma taxa que a receita, como mostrado na tabela 18.

**Tabela 19 - estimativa de renúncia (R\$ MIL) - 2012 A 2015**

<b>Valor</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Taxa de crescimento de ICMS</b>	5%	9%	8%	7%
<b>Renúncia</b>	3.803.330	4.131.379	4.441.233	4.774.325

Fonte: Subsecretaria Geral de Fazenda

Na segunda hipótese, tabela 19, a projeção de renúncia fiscal futura considera que outras empresas também usufruirão dos incentivos. Utiliza-se a quantidade de empresas incentivadas ao longo do tempo para estimar o número de empresas para o período de 2012 a 2015. A projeção adota o modelo das observações que correspondem aos exercícios de 2003, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

**Tabela 20 - Projeção do número de empresas - 2011 A 2015**

Ano	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Nº</b>	1374	1883	1674	1613	1856	1949	2222	2088	2175	2265	2359
<b>Crescimento</b>		37%	-11%	-4%	15%	5%	14%	-6%	4%	4%	4%

Fonte: Subsecretaria Geral de Fazenda

Uma vez conhecida à previsão de receita, pode-se calcular a taxa de crescimento anual. A partir disso, supõem-se que a renúncia fiscal cresça linearmente a mesma taxa que o número de empresas em 2015, como apresentado na tabela acima. Conclui-se que a taxa de crescimento da receita de ICMS irá variar entre 5% e 9% no período e que a taxa de crescimento da renúncia ajustada apresentará variação entre 10% e 13%. Conforme apresentado na tabela 20.

**Tabela 21 - Estimativa ajustada de renúncia (R\$ mil) para 2012 A 2015.**

Valor	2012	2013	2014	2015
<b>Taxa de crescimento de ICMS</b>	5%	9%	8%	7%
<b>Taxa de crescimento de empresas</b>	4%	4%	4%	4%
<b>Taxa de crescimento da Renúncia Ajustada</b>	10%	13%	12%	12%
<b>Renúncia Ajustada</b>	3.955.464	4.468.500	4.995.783	5.585.286

Fonte: Subsecretaria Geral de Fazenda

A projeção de renúncia de receita acumulada no período de 2012 a 2014, divulgada pela SEFAZ/RJ por meio da LOA chega a R\$ 18,9 bilhões equivalendo a 14,6% (R\$129,6 bilhões) da projeção da receita de ICMS acrescida do FECP, divulgado na tabela 21.

### 3.4 – O TCE e os Benefícios Fiscais

A auditoria interna especial do Tribunal de Contas do Estado (TCE) buscou apurar e avaliar de forma geral os benefícios fiscais no âmbito da Secretaria de Fazenda por meio da Resolução nº 293 de 12 de Maio de 2010, que concede isenção de ICMS, e da Lei Estadual nº 6.433 de 22 de Março de 2013, que isenta do Imposto de Transmissão Causas Mortis por Doação – ITCMD, do Imposto de Propriedade de Veículos – IPVA, da contribuição de melhoria e das Taxas de Serviços de Estaduais.

Tal auditoria constatou que a existência de diversas fragilidades no sistema de controle para avaliação e controle das Renúncias Fiscais no Estado do Rio de Janeiro.

O Estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de controlar as Renúncias Fiscais concedidas, criou por meio da Resolução nº 180 de 05 de Dezembro de 2008, o DUB- ICMS, sistema de prestação de informação dos valores não pagos a título do imposto incidente sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), maior fonte de arrecadação, em decorrência da fruição de incentivos e benefícios fiscais, a cada período de apuração, ou sua não fruição.

Trata-se, portanto, de obrigação acessória, a qual se submete os contribuintes elencados na Resolução mencionada anteriormente. (TCE/RJ, 2015)

Os desafios enfrentados pelo sistema DUB-ICMS no período da sua implantação estão relacionados ao cumprimento artigo 14 da LRF; a exigência do TCE a Fazenda na prestação de contas dos benefícios; a exigência legal dos beneficiários prestarem conta à Fazenda, que precisa

de regulamentação; verificação da compatibilidade entre arrecadação do beneficiário e os incentivos concedidos; avaliação de impacto dos programas e obtenção de informações de qualidade. (Prestação de Contas do Governador, 2015)

As soluções apresentadas pelo sistema DUB-ICMS, como possível forma de melhorar o controle dos benefícios, estão na busca pela identificação e segmentação dos contribuintes por tipo de beneficiários, decreto e natureza da operação beneficiada; nas formas para se evitar ônus de preenchimento mensal sendo compatível com as exigências dos TCE. Por fim, o objetivo principal estabelecido é prestar as informações de forma transparente e com responsabilidade jurídica.

Analisando os dados disponibilizados pelo TCE por meio de auditoria, foi possível constatar a existência de um expressivo valor de ICMS não pago entre 2008 a 2013, em virtude das renúncias fiscais concedidas, conforme a tabela 22.

**Tabela 22 - Volume de ICMS não pagos em virtude de renúncia fiscal**

<b>Volume de ICMS não pago em virtude de Renúncia Fiscal</b>	
<b>2008</b>	11.287.103.718,28
<b>2009</b>	16.595.734.367,47
<b>2010</b>	16.659.494.149,98
<b>2011</b>	34.580.737.258,21
<b>2012</b>	27.174.655.963,95
<b>2013</b>	32.321.493.181,20
<b>Total</b>	<b>138.619.218.639,09</b>

Fonte: Relatório de Auditoria do TCE- RJ Nº 113.423-3/2014

A tabela 22 detalha anualmente os montantes que não entraram nos cofres do Estado em virtude de Renúncia Fiscal. O ano de 2011 ocorreu crescimento de 107,6% se comparado ao ano anterior. O valor acumulado de ICMS não pagos nos exercícios analisados chegou a R\$ 138,6 bilhões.

Há de se considerar que tal montante não significa o total da Renúncia Fiscal efetiva do período uma vez que, ocorreram exclusões que efetivamente devem ocorrer, para que seja possível apurar o montante de recursos que deixaram de compor o caixa do Estado. (TCE/RJ 2015)

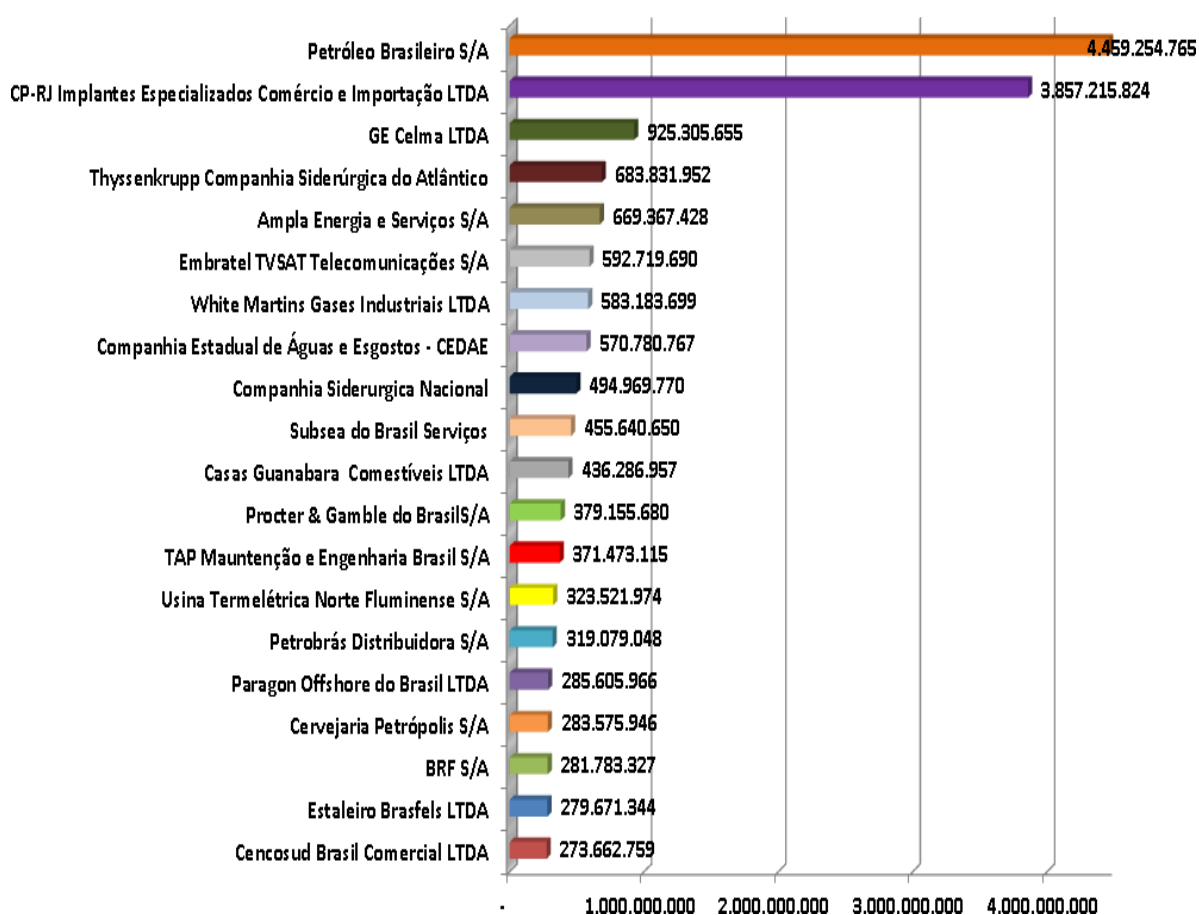
Dentro desta lógica o TCE/RJ considera as seguintes hipóteses:

- **Diferimento para pagamento futuro** – hipóteses em que se transfere a obrigatoriedade do pagamento do imposto, ou seja, a responsabilidade tributária, para um contribuinte que participe de uma das subseqüentes etapas de articulação de mercadoria. Registra-se que não é todo diferimento que será excluído da base de cálculo, devendo ser realizada a exclusão, tão somente, daquelas em que tenha razoável probabilidade de pagamento futuro.
- **Suspensão** – hipótese em que se posterga a obrigatoriedade de pagamento, ou seja, suspende a exigibilidade, mantendo-se a mesma responsabilidade tributária.
- **Reduções da base de cálculo e isenções** - no meio da cadeia produtiva, sem que os contribuintes subseqüentes usufruam do mesmo benefício ou incentivo fiscal, por força do que dispõe as alíneas “a” e “b”, do inciso II, do parágrafo 2º do artigo 155 da Constituição Federal.



O Gráfico 17 visa detalhar as 20 maiores empresas beneficiárias dos incentivos e benefícios fiscais concedidas pela SEFAZ no exercício de 2013.

**Gráfico 18 - Benefícios fiscais 2013 – 20 maiores empresas**



Fonte: Relatório de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado

Dentre as principais empresas, que usufruíram da concessão de Renúncia Fiscal destaque para a empresa Petróleo Brasileiro foi deixou de pagar ICMS no montante de R\$ 4, 5 bilhões e a empresa CP-RJ Implantes Especializados Comércio e importação LTDA no total de R\$ 3,8 bilhões apenas no exercício de 2013.

A título de exemplo, destaco dentre as empresas beneficiadas com Renúncia Fiscal, elencadas acima, as sociedades empresárias Procter & Gamble Brasil (P&G), para as quais foi concedido tratamento tributário diferenciado por meio do Decreto nº 41.482 /2008.

Segundo relatório de auditoria do TCE é possível auferir que a empresa P&G deixou de pagar ao Estado do Rio de Janeiro, nos exercícios de 2009 a 2013, em virtude de Renúncia Fiscal montante equivalente a R\$ 1,2 bilhão, conforme discriminado na tabela 23

**Tabela 23 - ICMS não pago pelo grupo P&G em face de renúncia fiscal**

<b>Iseção Grupo P&amp;G</b>	
<b>2008</b>	-
<b>2009</b>	11.043.788,51
<b>2010</b>	146.413.356,60
<b>2011</b>	292.290.448,32
<b>2012</b>	337.908.910,82
<b>2013</b>	483.654.087,98
<b>Total</b>	<b>1.271.310.592,23</b>

Fonte: Relatório de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado

Neste sentido considerando o que dispõe o inciso IV do artigo 58 da Constituição Federal, 25% do ICMS arrecadado deverão ser destinados aos municípios fluminenses, uma vez aplicado Renúncia Fiscal pode – se dizer que R\$ 317.827.398,06 não foram destinados aos cofres municipais. (TCE/RJ, 2015)

A título de reflexão, destaco matéria veiculada no site do Jornal Valor Econômico, em 27 de Julho de 2015, no qual informa que:

Mesmo com indicadores apontando queda no consumo das famílias, a Procter & Gamble (P&G) inaugurou hoje uma fábrica de creme dental no Estado do Rio de Janeiro, apostando no mercado interno. A multinacional investiu R\$ 280 milhões na unidade, e vai atender toda a demanda pela marca Oral B no país, acabando com a importação do produto. (Jornal Valor Econômico, 2015)

Neste sentido pode se afirmar que indiretamente todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro financiaram a instalação da fábrica P&G no município de Seropédica, mesmo os que não estavam usufruindo de quaisquer benefício fiscal ou social.

Desta maneira, ao observar os índices definitivos estabelecidos para a participação de cada município no produto de Arrecadação do ICMS para o exercício de 2016, definidos no Decreto nº 45.503/2015, é possível realizar os cálculos da contribuição de alguns municípios para a instalação da P&G em Seropédica, conforme tabela 24:

**Tabela 24 - Contribuição indireta de municípios fluminenses para construção da fábrica P&G em Seropédica**

Valor de Investimento na Fábrica:		R\$ 280.000.000
Municípios	IPM - ICMS - 2016	Contribuição
Barra Mansa	1,014%	R\$ 2.839.200,00
Cabo Frio	1,336%	R\$ 3.740.800,00
Cantagalo	0,432%	R\$ 1.209.600,00
Casemiro de Abreu	0,636%	R\$ 1.780.800,00
Itaboraí	0,801%	R\$ 2.242.800,00
Italva	0,192%	R\$ 537.600,00
Macaé	5,141%	R\$ 14.394.800,00
Mendes	0,211%	R\$ 590.800,00
Niterói	3,395%	R\$ 9.506.000,00
Nova Friburgo	0,872%	R\$ 2.441.600,00
Piraí	0,82%	R\$ 2.290.400,00
Resende	2,228%	R\$ 6.238.400,00
Rio de Janeiro	28,473%	R\$ 79.724.400,00
São Gonçalo	2,164%	R\$ 6.059.200,00
Teresopolis	2,390%	R\$ 6.692.000,00
Volta Redonda	0,179%	R\$ 501.200,00

Fonte: Relatório de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado

Portanto, a concessão de os incentivos fiscais são fatores determinantes para redução dos repasses de recursos oriundos do ICMS aos municípios constitucionalmente assegurados.

Para melhor entendimento da questão do tratamento tributário diferenciado ao Grupo P&G por meio do Decreto nº 41.483 de 18 de Setembro de 2008, será analisado aqui os parágrafo 3º do Art. 8º e o Artigo 9º, reproduzidos na íntegra:

**Art. 8.º** Para utilização do tratamento tributário especial, previsto neste Decreto, o Grupo P&G - Brasil deverá efetuar recolhimento mínimo mensal de ICMS, correspondente a:

§ 3.º Até 28 de fevereiro de 2015 o crédito presumido concedido pelo art. 2.º deste Decreto será de 3,25% (três vírgula vinte e cinco por cento).

**Art. 9.º** Para utilização do tratamento tributário especial, previsto neste Decreto, os estabelecimentos atacadistas do Grupo P&G Brasil ficam obrigados a realizar transferências mensais, em efetivo, em benefício de organização sem fins lucrativos própria ou de terceiros de acordo com os valores estabelecidos nos incisos I , II e III abaixo:

I - equivalentes a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), calculados sobre o valor das saídas interestaduais tributadas realizadas em cada período de apuração, até fevereiro de 2015;

II - soma de R\$ 4.000.000 (quatro milhões de reais) de março de 2015 a fevereiro de 2016;

III - a partir de março de 2016, um mínimo de 785.145 UFIRRJ (setecentos e oitenta e cinco mil cento e quarenta e cinco UFIR-RJ) por ano, descontados, para 2016, os valores mensais transferidos até fevereiro.

§ 1.º A organização sem fins lucrativos escolhida deverá estar devidamente constituída, registrada e apta a atuar nas áreas de educação e/ou cultura e/ou esporte e/ou assistencial e/ou de responsabilidade social e/ou ambiental.

§ 2.º A integralidade dos recursos mencionados no caput deste artigo deverá ser aplicada pela organização sem fins lucrativos exclusivamente no Estado do Rio de Janeiro.

§ 3.º As transferências mensais referidas no caput deste artigo, bem como a destinação dos referidos valores deverão ser auditados anualmente por auditores independentes indicados pelo Grupo P&G Brasil, que deverá ser responsável por arcar integralmente com todos os custos e despesas relacionados à auditoria mencionada neste parágrafo.

§ 4.º A organização sem fins lucrativos escolhida, o Grupo P&G e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços, representada pela Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro - CODIN deverão celebrar convênio tendo por objeto a consecução de atividades nas áreas de educação e/ou cultura e/ou esporte e/ou assistencial e/ou de responsabilidade social e/ou ambiental.

§ 5.º A organização sem fins lucrativos referida neste artigo poderá abranger uma ou mais organizações.

§ 6.º Na hipótese de existir saldo de recursos oriundos das transferências mensais de que trata este artigo e que seja apurado até 28 de fevereiro de 2015, este deverá ser obrigatoriamente aplicado nas ações já planejadas no âmbito do Convênio SEEDUC n.º 10/2013 e respectivos aditivos.

Em análise sintética do Decreto, pode se dizer que:

- O grupo P&G, terá creditado 3% sobre o valor das saídas interestaduais tributadas realizadas em cada período de operação, nos próximos 14 anos, conforme estabelecido no Art. 2º.
- Será majorado o crédito presumido em 3,25% até o mês de fevereiro de 2015, conforme Art. 8º.
- O art. 9º, estabelece que 0,25% calculados sobre o valor das saídas interestaduais tributadas, realizadas em cada período de apuração, até Fevereiro de 2015, valor este coincidente com incentivo extra concedido pelo preceito acima citado, será direcionado para Organização Sem Fins Lucrativos (ONG) da própria beneficiária de incentivo ou de terceiros.
- O valor pecuniário em favor da ONG, não se encerra em Fevereiro de 2015. No período de Março de 2015 a Fevereiro de 2016, o repasse será no montante de R\$ 4 milhões.

Assim, pode – se dizer que o Estado transformou a receita renunciada em proveito pecuniário a favor das Organizações Sem Fins Lucrativos (ONG). E que os benefícios e incentivos concedidos a particulares não pode ultrapassar benefícios sociais resultantes de tal operação, desta maneira deve haver equilíbrio entre os benefícios fiscais e sociais. (TCE/RJ, 2015)

### **3.4.1 - O caso do benefício ao setor de artefato de joalheria**

Na análise dos benefícios fiscais concedido ao setor de joalheria é possível inferir a falta interesse público e de benefício social como contrapartida a população fluminense. Uma vez que esse setor possui pouca capacidade de geração de muitos empregos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo relatório do TCE constata-se que, através do Decreto nº 41.596/2008, as pessoas jurídicas localizadas no Estado do Rio de Janeiro que realizem operações com artefatos de joalheria, classificados nas posições 7113, 9101, 9102 e 9113 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), passaram, alternativamente ao tratamento tributário especial instituído pela Lei Estadual nº 4.531 de 31 de Março de 2005.

O TCE apresenta a relação de Nomeclaturas Comum do Mercosul que fora, contemplado pelo decreto citado acima, descritos na Tabela 25.

**Tabela 25 - Nomenclatura comum**

<b>NCM</b>	<b>Descrição</b>
<b>7113</b>	Artefatos de joalheria e suas partes, de metais preciosos ou de metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê).
<b>9101</b>	Relógio de pulso, Relógio de bolso e relógios semelhantes (incluindo os contadores de tempo dos mesmos tipos), com caixas de metais preciosos ou metais folheados ou chapeados de metais preciosos (plaquê).
<b>9102</b>	Relógios de pulso, relógios de bolso e relógios semelhantes
<b>9113</b>	Pulseira de relógios e suas partes.

Fonte: Relatório de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado

Desta forma, conforme dados extraídos do DUB-ICMS informado pela SEFAZ/RJ é possível averiguar que deixaram de ser pagos pelos contribuintes beneficiários pelo Decreto nº 41.596/2008, no período compreendido entre 2008 e 2013, valor total de R\$ 230.716.759,28, conforme apresentado na tabela 26. Tais beneficiários são relativos às joalherias de grande porte e expressividade do ramo, conforme divulgado pelo TCE/RJ, como H Stern Comércio e Indústria S/A, Amsterdam Sauer Joalheiros LTDA, Caneta Continental LTDA, Ipanema Comércio de Relógios LTDA, Mc Avenida das Américas Comércio de Relógios LTDA, entre outros.

**Tabela 26 - ICMS não pago com base no decreto Nº 41.596/2008**

<b>2008</b>	R\$ 495.207,20
<b>2009</b>	R\$ 29.213.546,67
<b>2010</b>	R\$ 39.955.179,16
<b>2011</b>	R\$ 48.065.087,24
<b>2012</b>	R\$ 52.884.384,93
<b>2013</b>	R\$ 60.103.354,08
<b>Total</b>	<b>R\$ 230.716.759,28</b>

Fonte: Relatório de Auditoria Interna do Tribunal de Contas do Estado

É importante ressaltar que o setor de joalheria não é apenas beneficiado por esse decreto, existem outros que dão margem a concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Registra-se que não há justificativa, sob o ponto de vista do interesse público, para que o Estado do Rio de Janeiro abra mão de receita tributária de ICMS do ramo de Joias visando fortalecer a produção e comercialização desse setor, uma vez que tais produtos só podem ser adquiridos por contribuintes com elevado poder aquisitivo, inibindo assim a distribuição de renda.

Para elucidar tal discussão, o TCE/RJ (2015) exemplificou a relação da concessão dos ramos de joias com os pequenos comerciantes. Uma vez que o pequeno comerciante da região metropolitana e do interior do Estado do Rio de Janeiro, que gere dez postos de trabalho em seu empreendimento, colaborando para o desenvolvimento local, o qual, diante dos fatos não será contemplado com justiça fiscal, ao comparar os produtores que comercializam, muitas vezes fundamentais para os cidadãos daquela região, com os artigos de luxo, que somente os mais abastados terão a possibilidade de adquirir, uma vez que não goza dos mesmos benefícios, não tendo sequer conhecimento de tais vantagens.

### 3.4.2 - Empresa automotiva grupo Nissan

A Lei Estadual nº 6.078 de 18 de Novembro de 2011, concede tratamento tributário diferenciado a Nissan do Brasil Automóveis LTDA e Nissan Trading do Brasil Produtos Automotivos LTDA do grupo Nissan.

Segundo os dados do sistema DUB-ICMS, é possível averiguar que o montante de imposto que o Grupo Nissan deixou de pagar, foi de R\$ 120.911.005,55 no exercício de 2012 e R\$ 232.440.831,04 em 2013, totalizando R\$ 353.351.836,59.

Mesmo sendo inaugurada no dia 15 de Abril de 2014<sup>35</sup>, a fábrica da Nissan, que foi instalada no município de Resende, já usufruía de benefícios e isenções fiscais mesmo antes da empresa iniciar suas operações.

Cabe salientar que a construção da Fábrica da Nissan foi financiada pelo Estado do Rio de Janeiro, com recursos do FUNDES – Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, conforme Lei Estadual Nº 6.077/2011, com montante de crédito correspondente ao montante de R\$ 5,9 bilhões, conforme estabelecido no art. 1º da referida lei.

Art. 1º - Fica aprovado o enquadramento da Nissan do Brasil Automóveis Ltda. no Programa de Atração de Investimentos Estruturantes – RIOINVEST, instituído pelo Decreto nº 23.012, de 25 de março de 1997, e suas posteriores alterações, para, uma vez cumpridos todos os requisitos legais, utilizar os recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES para projetos a serem situados no Estado do Rio de Janeiro, constituídos de: 1 – implantação da fábrica Nissan (R\$3.869.644.000,00), considerando suas fases de implantação, pré-operação e operação, 2 – projeto de expansão da fábrica (R\$1.024.374.000,00), 3 – Projeto Sistema Motor e Transmissão (R\$513.144.000,00). 4 – Projeto Centro de Testes de Emissões (R\$30.827.000,00) 5 – Programa de Realocação da Sede (R\$87.974.000,00), 6 – Projeto Veículo Elétrico (VE) – conjunto de projetos para demonstração da tecnologia de veículos elétricos (R\$382.943.000,00).

Art. 2º O contrato de financiamento a ser firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a Nissan do Brasil Automóveis Ltda. será regido pela legislação vigente à época de sua assinatura, com as seguintes condições de financiamento: I - Montante de crédito correspondente ao valor de R\$5.908.906.000,00 (cinco bilhões, novecentos e oito milhões, novecentos e seis mil reais), atualizado anualmente pela taxa de juros SELIC, média do período, dividido em seis subcréditos, conforme artigo 1º;

\* II - valor das liberações mensais de até 10% da receita operacional bruta das vendas e do valor das operações de transferência de mercadorias realizadas pela Nissan do Brasil Automóveis Ltda., tendo como base o mês imediatamente anterior;

\* III - período de carência: 30 (trinta) anos para cada parcela liberada de cada subcrédito;

\* IV - taxa de juros: 1% ao ano para cada parcela liberada de cada subcrédito; e

V - prazo de utilização de cada subcrédito: 50 anos.

Parágrafo Único. O contrato de financiamento deverá prever o aproveitamento prioritário da população residente na região que receberá o complexo industrial.

Outra questão que deve ser aqui levantada é que a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Rio de Janeiro fez doação do imóvel urbano localizado no município do Rio de Janeiro para a Nissan Brasil Automóveis LTDA por meio da Lei Estadual nº 6079 de 18 de Novembro de 2011.

**Art. 1º** - Fica a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN autorizada a promover a doação com encargo de imóvel urbano de sua propriedade localizado no Município de Resende à **Nissan** do Brasil Automóveis Ltda., nos termos do disposto no art. 68, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e do

<sup>35</sup> Conforme publicado pelo G1 - <http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2014/04/nissan-inaugura-nova-fabrica-em-resende-rj.html>

seu estatuto social.

§1º - O imóvel a ser doado tem como finalidade e deve ser adequado à construção e implantação de Complexo Industrial dedicado à fabricação, montagem, distribuição e vendas de veículos pela **NISSAN DO BRASIL AUTOMÓVEIS LTDA.**, sujeitando-se aos seguintes encargos:

I - implantar e iniciar a operação do Complexo Industrial supramencionado no imóvel doado, em até 5 (cinco) anos contados data de emissão da respectiva licença de instalação ambiental autorizando a construção da referida fábrica;

II - realizar um investimento em montante suficiente para a construção da fábrica, com capacidade para produzir, anualmente, 200.000 (duzentos mil) veículos automotores;

III - criar, no prazo de 5 (cinco) anos contados do início das operações da mencionada fábrica, e manter, por 20 (vinte) anos contados da data da efetiva doação, 800 (oitocentos) empregos dedicados à fábrica, incluindo empregados da **Nissan** ou empregados contratados por terceiros que trabalhem diretamente no imóvel a ser doado; e

IV – Construir e situar no imóvel as edificações relacionadas com a Fábrica **Nissan** em conformidade com as suas especificações próprias, sujeita às exigências edilícias e ambientais, podendo a **Nissan** conceder a quaisquer fornecedores da Fábrica, o direito de acesso e uso do imóvel para fins de edificação e implementação de suas instalações.

§2º – Em caso de não cumprimento dos encargos previstos no §1º ou de encerramento das atividades da sociedade mencionada no caput deste artigo, ficará cancelada a doação, devendo o terreno ser reincorporado ao patrimônio da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN.

§ 3º - A **Nissan** do Brasil Automóveis Ltda. deverá reservar 3% (três por cento) dos seus postos de trabalho ao primeiro emprego pelo período de três anos a partir do início das operações da referida fábrica.

Diante de tal análise, significa dizer que o Estado do Rio de Janeiro financiou a instalação do Nissan por meio de três vias: A primeira refere-se aos recursos emprestados com prazo de carência de 30 anos (Lei Estadual Nº 6.077/2011), a segunda por meio das renúncias de receitas em favor deste contribuinte que deve ser mais adequadamente avaliada em contraponto com os benefícios que a instalação da indústria automobilística acarreta e a terceira por meio de doação do imóvel para a instalação da fábrica.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro atribui, em parte, a crise fiscal e o desequilíbrio das finanças públicas estaduais a renúncia de receita aqui examinadas, uma vez que ocorreram falhas ou ausência de planejamento adequado no que diz respeito ao impacto das concessões concedidas a grandes empresas.

### 3.5 – Benefícios Fiscais na Ótica do Governo do Estado do Rio De Janeiro

Este tópico tem por objetivo fazer a análise dos benefícios fiscais sobe a ótica do governo do Estado do Rio de Janeiro a partir dos dados do sistema de governança dos Incentivos Fiscais e Transparência.

Inicialmente é importante ressaltar que o governo considera equivocada a apuração e interpretação do relatório do Tribunal de Conta de que o desequilíbrio das contas estaduais e o agravamento da situação financeira podem estar associados ao não recolhimento de ICMS 2008/2013 de R\$ 138 bilhões em favor de empresas que se instalaram no território fluminense.

A justificativa dessa interpretação equivocada observada pelo Governo do Estado se dá pela necessidade deste ente da federação estar inserido um ambiente de guerra fiscal desde a década de

90 e se não houver concessão de incentivos fiscais dificilmente haveria atração de indústria e a arrecadação do ICMS gerada pelas empresas não chegaria ao Tesouro Estadual. (Relatório Casa Civil, 2016)

O governo defende a ideia de que os incentivos fiscais é fator importante para a atração de novas empresas para o território fluminense, para o crescimento da arrecadação, e para a geração de benefícios sociais e tecnológicos. Além, de promover aumento no número de empregos.

Para comprovar a tese de que ocorreu aumento do número de emprego, o governo recorreu ao estudo do economista Mauro Osório que apresentou os seguintes dados:

No período compreendido entre 2008 e 2013, a indústria de transformação fluminense passou de um total de 391.749 trabalhadores para 469.784, representando um crescimento da ordem de 20%. Na região Sudeste, no mesmo período, o aumento foi de 10% e, na média do Brasil, não ultrapassou 13%. Ampliando o período para 2015, o Estado do Rio também se destaca, apresentando crescimento de 9%, superior ao apurado na região Sudeste e no Brasil, que registraram, respectivamente, aumento de 1,5% e 3,5%. (Mauro Osório *apud* Relatório Casa Civil, 2016, p. 19)

Por fim, é válido ressaltar que, segundo o Governo, o aumento do emprego industrial desencadeia novos empregos na cadeia produtiva de serviços.

### 3.5.1 – Funcionamento dos incentivos fiscais

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS é gerado toda vez que ocorre venda de mercadoria e serviços tanto nacionais como importadas. Tal imposto incide a cada etapa da produção, variando sua cobrança de acordo com cada estado brasileiro. Além disso, as empresas deverão emitir nota fiscal para qualquer mercadoria que vier circular no ambiente da economia.

O funcionamento dos incentivos fiscais tributários se realiza pelo mecanismo de aumento de crédito ou redução de débito de determinada empresa. Isto significa dizer que o valor do imposto a ser pago pela empresa fica menor quando este adquire o benefício do incentivo fiscal. (Relatório Casa Civil, 2016)

Segundo análise apresentada pelo Tribunal de Contas do Estado há uma crítica em relação ao funcionamento e a confiabilidade dos dados do DUB- ICMS.

(...) A título de exemplo, os valores referentes aos benefícios concedidos pelo Governo Estadual em 2010, apurados com base no Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS), obtidos in loco, totalizaram R\$ 3,5 bilhões, superiores àqueles apurados com base na GIA-ICMS em cerca de R\$ 1,1 bilhão, mostrando, portanto, as fragilidades da metodologia adotada na elaboração do Anexo VI da Deliberação TCE-RJ nº 246/08, bem como a falta de fidedignidade dos dados apresentados ao TCE-RJ. No referido relatório, destacou-se que apesar do DUB-ICMS não ter sido implantado integralmente, carecendo de aperfeiçoamentos, foi desenvolvido com o objetivo específico de apresentar informações relativas aos benefícios fiscais vigentes no ERJ, constituindo-se, portanto, instrumento mais adequado que a GIAICMS para o controle desses benefícios por parte da SEFAZ. (Prestação de Contas do Governador ano 2012, fls. 744)

No entanto, segundo a Secretaria de Fazenda, a concessão de benefício fiscal não significa que houve redução de arrecadação uma vez que existe efeito em cadeia no sistema de apuração do imposto.

Segundo o Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência – SIS-GFT, o mecanismo do efeito em cadeia é processado da seguinte maneira:



(...) Quando se reduz o débito de uma empresa, automaticamente o valor a se creditar do imposto na etapa seguinte, que foi anteriormente cobrado, será menor. Assim, enquanto o incentivo fiscal reduz o imposto a recolher de uma empresa, aumenta na empresa seguinte.

Mesmo no âmbito da própria empresa incentivada, a redução da carga tributária por unidade produzida não necessariamente resulta em diminuição de receitas, pois permite as empresas ofertarem seus produtos/mercadorias com menores valores, possibilitando volume de vendas a maior, tendo como consequências a expansão da base tributária e o aumento da sua arrecadação. (Relatório Casa Civil, 2016, p. 20)

É importante destacar que a determinação do mecanismo de incentivo fiscal que fica estabelecida e detalhada, de acordo, com atos legais publicados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

### 3.5.1.1 - Apuração de incentivos tributários no estado

Segundo informado pela Secretaria de Fazenda no relatório SIS-GIFT, para cumprimento das determinações do órgão de controle foi criado o Documento de Utilização de Benefícios – DUB-ICMS em 2007, classificado como uma obrigação acessória.

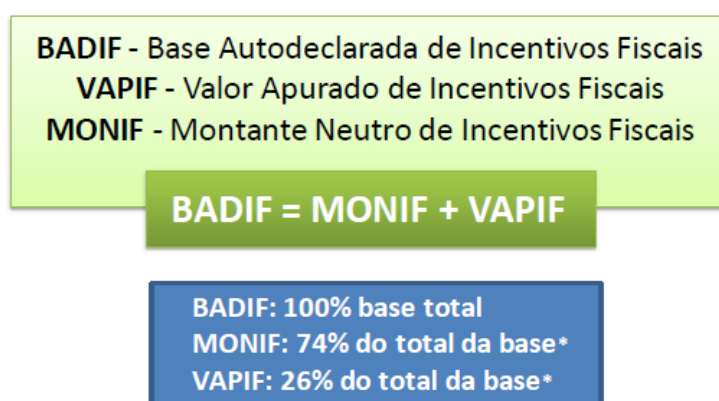
Neste documento são informados dados que ajuda no mapeamento do universo das empresas que se beneficiam dos incentivos fiscais; e no conhecimento dos valores apurados com a redução dos débitos e o aumento dos créditos tributários além de atos legais. É válido destacar que este documento tem como propósito adquirir uma declaração relacionada ao valor do débito/crédito que deixou ou passou a ser gerado. (Relatório Casa Civil, 2016)

O governo reafirma sob o viés orçamentário, que a “redução da carga tributária por unidade produzida não necessariamente se reflete em diminuição de receitas, pois permite às empresas elevar a oferta de venda, já que o custo unitário é reduzido”. (Relatório Casa Civil, 2016, pág. 27)

Além disso, o Governo defende a ideia de que a redução do tributo atrai novas empresas, gera crescimento na arrecadação e impacto positivo sobre as contas Estaduais.

Desta maneira, pode-se expressar a equação dos incentivos fiscais da seguinte forma:

**Figura 5 - Fórmula do cálculo dos valores dos incentivos fiscais ERJ**



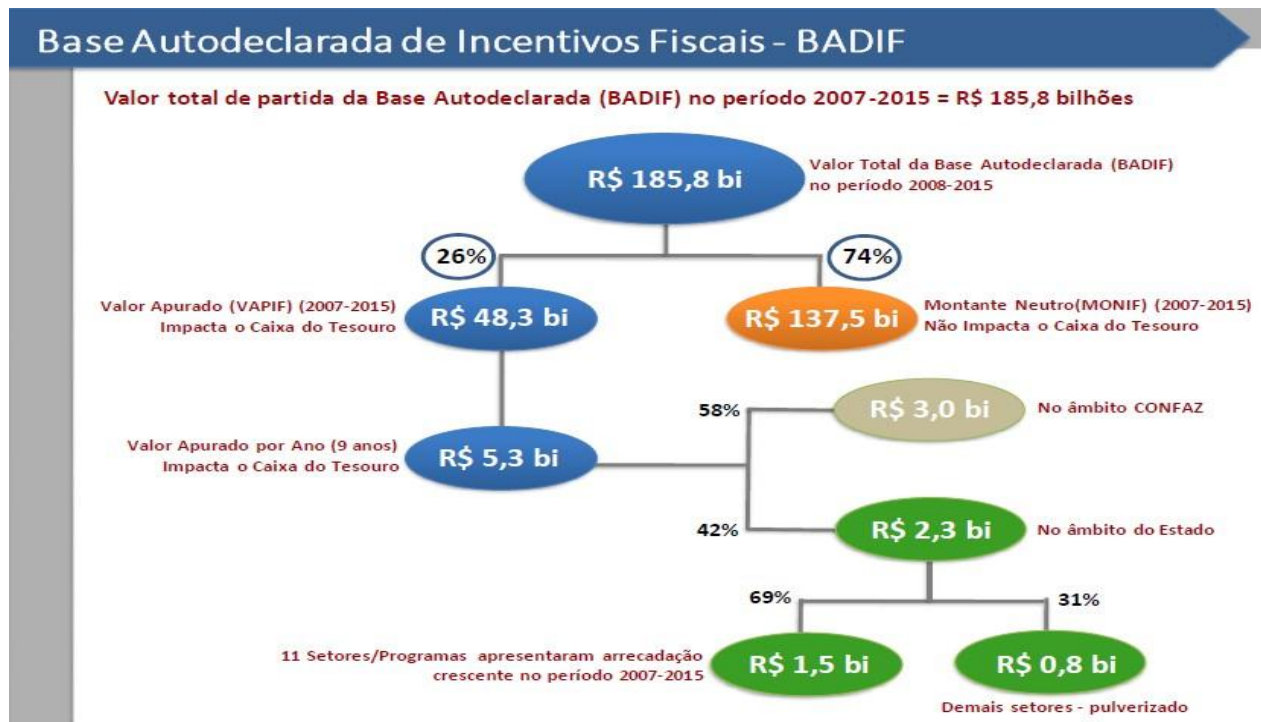
(\*) 2007/2015

Fonte: Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Segundo a análise do Governo a Base Autodeclarada de Incentivos Fiscais (BADIF) é o resultado da soma do Montante Neutro (MONIF) que representa 74% do total, além disso, não apresentar impacto sobre a arrecadação Estadual por serem compensados ao longo da cadeia

produtiva. E do Valor Apurado (VAPIF) cuja participação é dos 26% restantes, este gera impacto no Tesouro, como será detalhado na sequência.

**Figura 6 - Base autodeclarada de incentivos fiscais**



Fonte: Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro

Na análise da base autodeclarada de incentivos fiscais nos exercícios 2007-2015, apresentada na figura 6, verifica-se valor total de R\$ 185,8 bilhões, dos quais R\$ 137,5 bilhões referente ao Montante Neutro (MONIF) e R\$ 48 bilhões é relativo ao Valor Apurado (VAPIF). Este segundo impacta diretamente no caixa do Tesouro, apurando valor médio anual é possível chegar ao montante de R\$ 5,3 bilhões, dos quais 58% (R\$ 3,0 bilhões) dos incentivos foram concedidos no âmbito do CONFAZ<sup>36</sup> e os 42% (R\$ 2,3 bilhões) restantes por meio de leis e decretos. (Relatório Casa Civil, 2016)

### 3.5.1.1.1 Montante neutro de incentivos fiscais (MONIF)

O Montante Neutro de Incentivos Fiscais (MONIF) representa 74% da Base Autodeclarada de Incentivos fiscais de R\$ 185,8, que equivale a R\$ 137,5 bilhões. Dos quais se destacam 11 atos legais que representam 49% do total apurado do MONIF, resulta num montante de R\$ 67,3 bilhões. O quadro abaixo discrimina os 11 setores que receberam incentivos no âmbito do CONFAZ, apresentado na tabela 27.

<sup>36</sup> CONFAZ é o órgão que define incentivos fiscais a serem utilizados em escala nacional, sendo aprovados por unanimidade pelos secretários estaduais de Fazenda e o Governo Federal.

Tabela 27 - Participação por setor do MONIF

<b>PARTICIPAÇÃO POR SETOR DO MONIF</b>	<b>% Partic.</b>	<b>Montante R\$</b>
1) Circulação de bens para conserto	12%	16.500.000.000,00
2) REPETRO	11%	15.125.000.000,00
3) Retorno de Vasilhame	6%	8.250.000.000,00
4) Transferência de ativo fixo estabelecimento para mesma empresa	4%	5.500.000.000,00
5) Tratamento Tributário diferenciado geradoras de energia	3%	4.125.000.000,00
6) Regime Especial Aduaneiro Admissão Temporária	3%	4.125.000.000,00
7) Máquinas, aparelhos e equipamentos industriais e máquinas e implementação agrícolas	2%	2.750.000.000,00
8) Água Canalizada	2%	2.750.000.000,00
9) Regime especial de escrituração concedido para prestadores de serviços públicos de telecomunicação	2%	2.750.000.000,00
10) Tratamento Tributário especial às empresas CSA	2%	2.750.000.000,00
11) Agricultura Familiar e Pesca Artesanal	2%	2.750.000.000,00
<b>Total MONIF = 49% * 137,5 bilhões</b>		<b>67.375.000.000,00</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

1) O convênio AE-15/1974, elaborado no âmbito do CONFAZ, estabeleceu a suspensão do ICMS nas remessas interestaduais de **produtos para conserto**, reparo e industrialização desde que as mesmas retornem ao estabelecimento de origem no prazo de 180 (cento oitenta) dias. Este incentivo equivale a 12% do MONIF, o que representa R\$ 16,5 bilhões.

2) A política de Isenção fiscal no âmbito do **REPETRO**, iniciou pela promulgação da Lei nº3.851/2002, que visava fomentar a cadeia do petróleo por meio do diferimento do imposto no processo de compra de equipamentos e máquinas a serem utilizadas na exploração e produção de petróleo no Estado do Rio de Janeiro. Este incentivo equivale a 11% do MONIF no período de 2007/2011, o que significa R\$ 15,1 bilhões. Segundo o relatório do SIS-GIFT (2016, p. 8), o mecanismo do diferimento de imposto funcionava da seguinte maneira:

“O débito sobre máquinas e equipamentos se transforma em crédito para o adquirente a ser utilizado em 48 parcelas mensais. Com o diferimento, zerava-se o débito e, conseqüentemente, o crédito. Dessa forma, o incentivo seria apenas sobre a oportunidade do imposto pago”.

A partir do Convênio ICMS 130/2007, celebrado em reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), a legislação do REPETRO passou a autorizar a redução total da base de cálculo do ICMS incidente sobre máquinas e equipamentos utilizados no setor petrolífero. A partir dessa mudança, as empresas teriam a oportunidade de optar entre o débito de 7,5%, com direito ao crédito integral em 48 parcelas, ou o pagamento de 3% de imposto, sem direito a crédito.

3) O convênio ICMS 088/1991, elaborado por meio do CONFAZ, visa isentar do tributo de ICMS a **saída de vasilhames, recipientes, embalagens e botijões que serão retornados** ao seu

estabelecimento de origem por meio de destroca. Esta prática se dá, uma vez, que o retorno do vasilhame vazio não é caracterizado uma venda, isto resulta na emissão de nota fiscal que não gera imposto. Este convênio representa 6% do MONIF, ou seja, o montante de incentivo fiscal totalizou R\$ 8,2 bilhões no período de 2007/2015.

4) Convênio ICMS 070/1990, relacionado à **Transferência de ativo fixo entre estabelecimentos da mesma empresa**, isso trata de realocação de produtos por meio da circulação de mercadoria e não de venda. Essa isenção fiscal representa 4% apurado no MONIF, isto significa total de R\$ 5,5 bilhões.

5) As **geradoras de energia** foram beneficiadas com tratamento tributário diferenciado por meio do Convênio ICMS 083/2000. Este convênio determina que as distribuidoras de energia que terão de pagar o tributo (ICMS) incidente sobre a geração de energia elétrica. Desta maneira, é possível afirmar que não ocorreu redução no pagamento do imposto, na realidade houve transferência da obrigação no recolhimento do ICMS gerado. Tal ação representa 3% do total, ou seja, montante de R\$ 4,1 bilhões.

6) Convênio ICMS 058/1999 estabelece **Regime Especial Aduaneiro de Admissão Temporária**, que tem por objetivo dá permissão suspensão total do pagamento de ICMS relativo ao ingresso temporário mercadorias relacionadas a operações de aperfeiçoamento e consecutiva reexportação. Considerando-se que a exportação de mercadorias usufrui da isenção de ICMS, e com direito à manutenção do crédito, o regime também diminui o custo da produção da empresa, uma vez que não ocorrera acúmulo de crédito. O total deste benefício é de R\$ 4,1 bilhões, ou seja, 4% do total MONIF.

7) O Convênio ICMS 052/1991 acordado no âmbito do CONFAZ, tem por objetivo reduzir a base de cálculo dos tributos relativos a **Máquinas, aparelhos e equipamentos industriais e máquinas e implementos agrícolas**. Tais equipamentos são classificados como ativos fixos da empresa, neste caso existe autorização para se fazer uso do crédito equivalente à operação. Este benefício totalizou R\$ 2,7 bilhões (2%) no período compreendido entre 2007 a 2015.

8) O Convênio ICMS 077/1995, elaborado no CONFAZ, como propósito de conceder redução na base de cálculo tributária relativa à **Água canalizada**. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal consideram que não se deve ocorrer cobrança do ICMS sobre o fornecimento de água canalizada. Tal isenção totalizou R\$ 2,7 bilhões (2%).

9) O Convênio ICMS 126/1998, estabelece **Regime especial de escrituração concedido para prestadoras de serviços públicos de telecomunicações**. Neste caso, o imposto devido será apurado e recolhido por meio de um só documento de arrecadação por todos os estabelecimentos da empresa de telecomunicação. O total da isenção chegou a R\$ 2,7 bilhões (2%) entre 2007/2015.

10) A Lei Estadual nº 4.529/2005, estabelece diferimento na totalidade da cobrança do ICMS nas fases de construção, pré-operação e operação das **empresas localizadas no COMPLEXO SIDERÚRGICO DO ATLÂNTICO – CSA**. Segundo o relatório SIS-GIFT:

(...) Com esse incentivo, a circulação de mercadorias entre empresas localizadas no complexo não gera débitos e, conseqüentemente, não gera crédito. Contudo, na saída de qualquer mercadoria para fora do complexo, à tributação é normal. A ideia é considerar todo o complexo uma única empresa. Assim, ao invés da apuração do imposto entre

estabelecimentos dentro da CSA, a apuração é entre a entrada de insumos no complexo versus a saída de produtos do mesmo. (SIS-GIFT, 2016, p. 7)

11) A Lei Estadual nº 4.177/2003, estabelece o regime especial de benefícios fiscais ao setor de **Agronegócio e da Agricultura Familiar Fluminense**. Este benefício visa modificar a etapa do recolhimento do imposto passando para a fase seguinte da cadeia de valor. Este benefício representa 2% do total, ou seja, R\$ 2,7 bilhões.

### 3.5.1.1.2) Valor apurado dos incentivos fiscais (VAPIF)

O Valor Apurado de Incentivos Fiscais (VAPIF) representam 26% do total apurado de R\$ 137,5 bilhões, equivalendo a R\$ 48,3 bilhões. O VAPIF é subdivididos entre incentivos fiscais via CONFAZ (58% do total VAPIF) e inventivos via atos de decretos e leis criadas pelo governo estadual (42% dos total VAPIF). Este impacta diretamente no caixa do Tesouro, ou seja, existe perda de arrecadação com tais benefícios concedidos, conforme apontado na tabela 28.

**Tabela 28 - Valor de apuração das isenções fiscais - VAPIF**

<b>Valor Apurado das Isenções Fiscais VAPIF</b>	<b>% de Participação</b>	<b>Valor Acumulado 2007-2015</b>	<b>Valor Anual</b>
<b>VAPIF Total</b>	<b>26% de 185,8 bi</b>	<b>48.300.000.000</b>	<b>5.366.666.667</b>
<b>VAPIF no âmbito do CONFAZ</b>	<b>58% de R\$ 48,3</b>	<b>28.014.000.000</b>	<b>3.112.666.667</b>
<b>Principais Setores</b>	<b>83%</b>	<b>23.184.000.000</b>	<b>2.576.000.000</b>
1) Cesta Básica	16%	7.728.000.000	858.666.667
2) Veículo Automotor Novo	11%	5.313.000.000	590.333.333
3) Embarcações	9%	4.347.000.000	483.000.000
4) Aeronaves	5%	2.415.000.000	268.333.333
5) Serviços de Saúde,	4%	1.932.000.000	214.666.667
6) Hortifrutigranjeiro	3%	1.449.000.000	161.000.000
<b>VAPIF no âmbito Estadual</b>	<b>42% de R\$ 48,3</b>	<b>20.286.000.000</b>	<b>2.254.000.000</b>
<b>Principais Setores</b>	<b>69%</b>	<b>14.007.000.000</b>	<b>1.556.333.333</b>
1) Redução Desigualdades Regionais	7%	3.381.000.000	375.666.667
2) Têxtil	5%	2.415.000.000	268.333.333
3) Farmacêutico	4%	1.932.000.000	214.666.667
4) Informática e Eletroeletrônico	4%	1.932.000.000	214.666.667
5) Atacadista	3%	1.449.000.000	161.000.000
6) Complexo Agroalimentar	1%	483.000.000	53.666.667
7) Bens de capital e de consumo durável	1%	483.000.000	53.666.667
8) Vendas por Internet	1%	483.000.000	53.666.667
9) Cosméticos	1%	483.000.000	53.666.667
10) Joias	1%	483.000.000	53.666.667
11) Complexo Pesca e Indústria Pesqueira	1%	483.000.000	53.666.667

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro

#### A) Valor Apurado dos Incentivos Fiscais no âmbito do CONFAZ

1) O Convênio ICMS 128/1994, no âmbito do CONFAZ, concedeu ao setor de **Cesta Básica** redução da alíquota tributária em 11%, ou seja, era 18% e passou a 7%. A ALERJ promulgou três anos depois a Lei nº 3.188/99, que deu direito a redução total do tributo no setor do varejo, isto

significa que de 7% passou para 0%. Neste caso o varejista faz estorno do crédito correspondente à saída isenta, o que impactou na redução do montante apurado como incentivo. Este setor foi o que mais ganhou incentivo, correspondendo num acumulado de nove anos, montante de R\$ 7,7 bilhões.

2) O Convênio ICMS 052/1993 autoriza ao Estado do Rio de Janeiro reduzir a base de cálculo do ICMS aplicada sobre o setor de **Veículos automotores novos**, com o objetivo de equipara a alíquota de 12% aplicada no horizonte interestadual. Esta medida levou a isonomia desta carga tributária entre todos os estados brasileiros, uma vez que havia concentração de investimento e alocação de montadoras na região Sudeste, principalmente do Estado de São Paulo. Este setor onerou o caixa do Estado, período de 2007 a 2015, em R\$ 5,3 bilhões, correspondendo a 11% do Valor Apurado dos Incentivos Fiscais.

3) O Convênio ICM 33/1977 , elaborada no CONFAZ, tem por objetivo conceder isenção total das saídas de **embarcação** construídas em território nacional e das peças utilizadas para seu conserto e reparo. Esta foi uma maneira do governo federal implementou para desenvolver uma política pública voltada ao incentivo do mercado de construção de embarcações brasileiras. O montante

4) O Convênio ICMS 075/1991, foi criado com o objetivo de promover a redução da carga tributária sobre as **aeronaves** e peças utilizadas para consertos. As isenções fiscais dadas a esse setor acumulada nestes 9 anos chegou a R\$ 2,4 bilhões (5%).

5) O Convênio ICMS 001/1999, realizado no âmbito do CONFAZ, beneficia os **Serviços de Saúde** uma vez que possibilita concessão de isenção para insumos e equipamentos utilizados neste setor. O Estado no acumulado de 2007-2012 onerou o caixa R\$ 1,9 bilhões (2% do VAPIF) para atender esse setor.

6) O Convênio ICM 44/1975, tem por objetivo conceder incentivos fiscais, via CONFAZ, para o setor de **produtos hortifrutigranjeiros**. O valor apurado deste incentivo se dá no Varejo para não ocorrer dupla contagem. O Estado concedeu benefício de R\$ 1,4 bilhão no acumulado dos exercícios de 2007-2015.

Tais incentivos impactam diretamente na receita do Estado e estão inerentes à decisão do governo, uma vez que, tais medidas são estabelecidas por meio de convênios articulados no âmbito do CONFAZ, que resultam de políticas definidas pelo Governo Federal.

#### **B) Valor Apurado de Isenção Fiscal no âmbito Estadual**

A análise aqui apresentada se dará com mais rigor, uma vez que, o Estado decidiu “abrir mão” de recursos tributários por meio de Leis e Decreto. Tal ação é de total responsabilidade do próprio do Executivo em conjunto com o Legislativo fluminense cujo resultado ao longo do tempo para ajudar que não ocorresse queda nos recursos arrecadados com ICMS. Para tanto, o principal argumento para essa decisão do Estado é que o impacto dos incentivos fiscais pode resultar no aumento da geração de novos postos de trabalho.

As áreas que foram beneficiadas com isenção fiscal concedido por meio de decisão própria do Estado do Rio de Janeiro estão relacionadas aos Municípios com baixa capacidade de desenvolvimento que buscam a redução das desigualdades regionais, ao programa do setor têxtil, a indústria farmacêutico, a área de informática e eletroeletrônico, ao setor atacadista, ao complexo agroalimentar, aos bens de capital e consumo durável, a venda por internet, ao setor de cosmético,

ao ramo de jóia, complexo pesqueiro e patrocínio de produção cultural e esportiva. (SEFAZ/RJ, 2015)

### 1) Redução das Desigualdades Regionais

A Lei nº 4.533/2005 publicada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro tem por objetivo promover a recuperação econômica dos seus municípios e a atração de indústrias para locais com dificuldade de desenvolvimento por meio de tratamento tributário especial. Os municípios que foram beneficiados inicialmente por esta lei, conforme tabela 29:

**Tabela 29 - Municípios beneficiados com a lei nº 4.533/2005**

1	Aperibé	17	Miracema
2	Bom Jardim	18	Natividade
3	Bom Jesus de Itabapoana	19	Porciúncula
4	Cambuci	20	Quissamã
5	Campos dos Goytacazes	21	São Fidelis
6	Carapebus	22	Santa Maria Madalena
7	Cardoso Moreira	23	Santo Antônio de Pádua
8	Carmo	24	São Francisco de Itabapoana
9	Conceição de Macabu	25	São João da Barra
10	Cordeiro	26	São José de Ubá
11	Duas Barras	27	São Sebastião do Alto
12	Italva	28	Sapucaia
13	Itaocara	29	Sumidouro
14	Itaperuna	30	Trajano de Moraes
15	Laje de Muriaé	31	Varre-Sai
16	Macuco		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro

Posteriormente, a Lei nº 4.786/2006 e a Lei nº 5.229/2008 as ampliaram esse benefício tributário para mais seis municípios, na tabela 30.

**Tabela 30 - Municípios adicionados à lei nº 4.533/2005 entre 2006 e 2008**

Quant.	Municípios
1	Cantagalo
2	Paraíba do Sul
3	São José do Vale do Rio Preto
4	Saquarema
5	Três Rios
6	Valença

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da SEFAZ/RJ

Em 2010, com a promulgação da Lei nº 5.636/2010 este programa foi estendido para 14 novos municípios que passaram a utilizar o regime de tratamento tributário Especial. Foram também introduzidos critérios de enquadramento prévio de empresas por meio de apresentação de um projeto.

Diante da incorporação destes novos municípios, o benefício passou a valer para um total de 51 municípios do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, isto equivale a mais de 50% do total de municípios que compõe este Estado, apresentado na tabela 31.

**Tabela 31 - Municípios beneficiados com tratamento tributário a partir de 2010**

<b>1</b>	<b>Areal</b>	<b>9</b>	<b>Distrito Industrial da Barra do Pirai</b>
<b>2</b>	<b>Comendador Levy Gasparian</b>	<b>10</b>	<b>Distrito Industrial da Japeri</b>
<b>3</b>	<b>Engenheiro Paulo de Frontin</b>	<b>11</b>	<b>Distrito Industrial da Pinheiral</b>
<b>4</b>	<b>Mendes</b>	<b>12</b>	<b>Distrito Industrial da Posse (Petrópolis)</b>
<b>5</b>	<b>Miguel Pereira</b>	<b>13</b>	<b>Distrito Industrial da Paracambi</b>
<b>6</b>	<b>Paty de Alferes</b>	<b>14</b>	<b>Distrito Industrial da CODIN (Queimados)</b>
<b>7</b>	<b>Rio das Flores</b>		
<b>8</b>	<b>Vassouras</b>		

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da SEFAZ/RJ

O resultado do tratamento tributário especial concedido aos municípios foi positivo no período de 2005 a 2015. Segundo estudo divulgado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS), tal ação do Estado conseguiu atrair 255 até 2013 e nos dois anos seguintes mais 32, chegando a 287 novas indústrias pulverizadas entre os 51 municípios beneficiados. Destaque para o município de Três Rios cujo número de empresas chegou a 37 e Campos dos Goytacazes com 34 empresas.

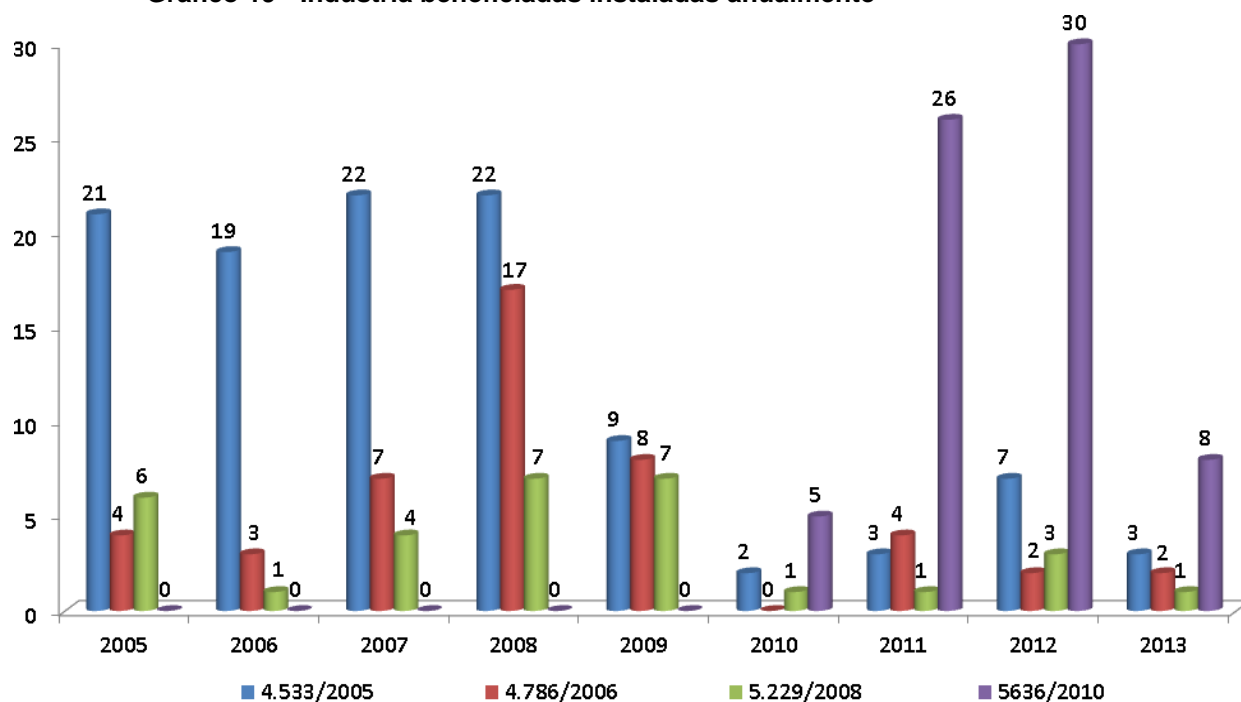
O gráfico 18, abaixo, apresenta por ano a quantidade de indústrias instaladas por meio das Leis promulgadas, no âmbito do Estado Rio de Janeiro, nos anos de 2005 a 2013. A Lei nº 4.533/2005 proporcionou a instalação de 108 beneficiadas, isto representa 42% das empresas atraídas. A Lei nº 4.786/2006 contribuiu com a atração de 47 novas empresas, representando 18% do total. A Lei nº 5.229/2008 colaborou com a obtenção de mais 31 empresas. E por fim, a Lei nº 5.636/2010 promoveu a inserção de mais 69 indústrias no Estado do Rio de Janeiro, isto equivale a 27% do total.

A FIRJAN aponta que:

(...) Nos 51 municípios do interior do estado beneficiados pela Lei 4.533/2005 (e suas alterações), a arrecadação de ICMS quase dobrou entre 2007 e 2015, passando de R\$ 0,7 bilhão para R\$ 1,3 bilhão, descontados os efeitos da inflação, ao passo que, no total do Estado, a alta foi de meros 11,4%. Além disto, mais de 80 mil postos de trabalho foram criados. Ou seja, ao invés de perda de arrecadação, a concessão de benefícios atraiu indústrias, que contribuíram para o incremento de arrecadação de ICMS do estado, além da criação de postos de trabalho formais nos municípios beneficiados. (FIRJAN, 2017, pág. 2)



Gráfico 19 - Indústria beneficiadas instaladas anualmente



Fonte: SEDEIS

Em função destes benefícios concedidos no período de 2005 a 2013 foram gerados 9.603 novos postos de empregos, os municípios que mais se destacaram foram Queimados que ampliou seu mercado de trabalho com mais 2.222 vagas e Paracambi com mais 1.894 vagas, segundo estudo da SEDEIS.

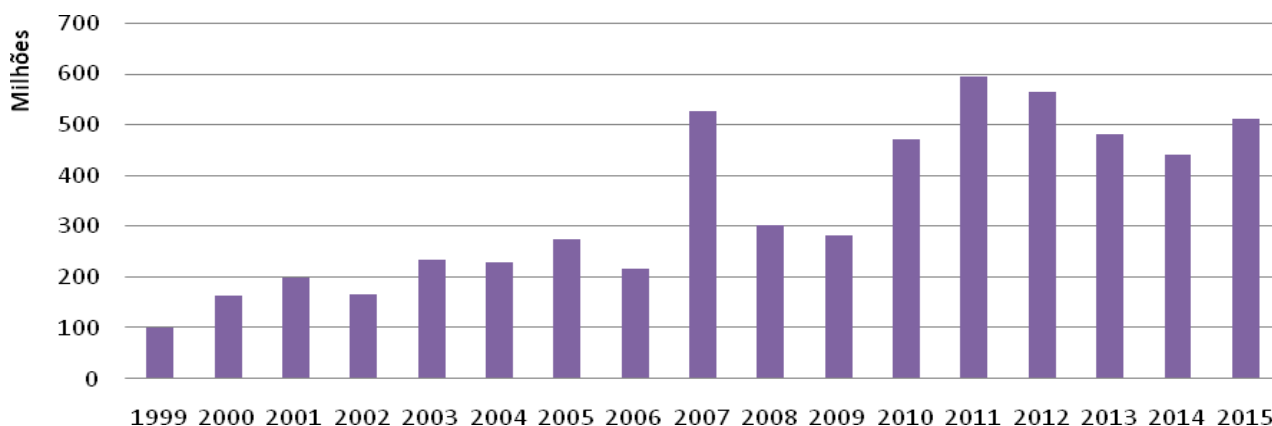
Segundo estudo da SEFAZ baseado pela base disponível do RAS, a quantidade de pessoas empregadas nas empresas enquadradas aumentou 75%.

No âmbito do crescimento do valor adicionado na economia, os municípios de Bom Jardim (1.211%) e Sapucaia (1.173%). (IBGE, 2015)

Além disso, outro dado expressivo é relativo ao crescimento de 59% da arrecadação das 84 empresas que já estavam fixadas no território fluminense e que foram enquadradas sob o regime tributário especial.

O gráfico 19 apresenta os valores da renúncia fiscal voltada para a redução das desigualdades regionais, conforme divulgado pela SEDEIS.

Em 1999, o Estado não tinha implantado uma política voltada para o desenvolvimento dos municípios por isso, o valor da renúncia não chegava aos 100 milhões. Em 2011, foi o ápice da trajetória das isenções fiscais chegando à R\$ 600 milhões. Com a configuração da crise e a queda da atividade econômica, ocorreu retração também nos valores absolutos de renúncia fiscal, fixando em R\$ 500 milhões em 2015. Por fim, deve-se considerar que o crescimento foi exponencial de 400% quando comparado 1999 a 2015.

**Gráfico 20 - Redução das desigualdades regionais**

Fonte: DUB-ICMS e Arrecadação ICMS.

1) A Lei nº 4.182/2003, promulgada pela ALERJ, tem por objetivo conceder benefícios fiscais às indústrias do setor têxtil, aviamentos e confecções instaladas no Estado do Rio de Janeiro. O programa do setor têxtil tem finalidade sustentar a operacionalização deste setor na região serrana. Além de proteger esse setor da competição da economia da Ásia e da concorrência desleal de empresas do Nordeste por conta da mão de obras ofertadas a custos baixos. O resultado da instauração dessa medida de sobrevivência da indústria Têxtil no Estado do Rio de Janeiro foi relativamente positivo, uma vez que antes existiam 122 empresas desse setor instaladas, pois a implementação do benefício fiscal foram criadas mais 232 empresas deste ramo. As 354 empresas apresentaram crescimento da arrecadação em 295% entre 2002 e 2015. É importante salientar que o crescimento do número de emprego foi baixo, apenas 10% entre 2010 e 2014. (Relatório Casa Civil, 2016)

2) O Decreto nº 36.450/2004 tem por objetivo promover a concessão de Tratamento Tributário Especial para os estabelecimentos industriais atacadistas e distribuidores integrantes da cadeia farmacêutica localizados no Estado do Rio de Janeiro. Esta foi uma medida do Governo, para defender este setor frente à guerra fiscal e evitar o esvaziamento da indústria farmacêutica, uma vez que, as empresas fixadas no Rio de Janeiro estavam recebendo propostas atraentes para se instalarem em outros estados da federação brasileira. O resultado da implantação de benefício fiscal neste setor foi satisfatório, pois atraiu 44 novos estabelecimentos do setor. No mercado de trabalho ocorreu aumento do número de vagas de trabalho em 19% na trajetória entre 2010 a 2014. Além do mais, é possível inferir que a arrecadação relativa a este setor chegou a aproximadamente R\$ 320 milhões.

3) O Decreto nº 33.981/2003, reformulado em 2010, por meio, do Decreto nº 42.649/10, tinha por finalidade conceder benefício fiscal para o programa do setor de informática e eletroeletrônico. O resultado deste programa se deu por meio do crescimento número de empregos em 39%, nas empresas enquadradas entre 2010 e 2014. Com implantação desse programa em 2003, primeiramente ocorreu queda de arrecadação em 42% por conta do enquadramento das 40 empresas que existiam no Rio de Janeiro. No entanto, a queda apresentada foi compensada com as 104 empresas atraídas por conta da concessão dos benefícios fiscais, isto resultou no crescimento da receita de ICMS desse setor em 153% no período em análise. (Relatório Casa Civil, 2016)

4) O Governo do Estado do Rio de Janeiro primeiro foi publicado Decreto nº 4.173/2003 e dez anos depois foi publicado o Decreto nº 44.498/2013. Ambos decretos serviram de instrumentos para expandir o setor atacadista, e desenvolver o Programa Riolog e o Comercial Atacadista.

No período compreendido entre 2003 – 2015 foram criados 208 estabelecimentos que utilizam esses benefícios. Ocorreu elevação da arrecadação em 721% (2002-2015), em função as atividades comerciais de 323 estabelecimentos atraídos por meio da concessão dos incentivos além das já instaladas. Em relação a emprego, ocorreu elevação de 12% entre 2010 e 2014, segundo informação da SEDEIS. (Ibid, 2016)

5) A Lei nº 4.177/2003 foi instituída como forma de incentivar o setor da agricultura familiar, o resultado desse incentivo foi o crescimento da arrecadação deste setor foi em 600% em valores absolutos foram R\$472 milhões. No âmbito do mercado de trabalho, ocorreu aumento em 50% dos empregos no período de 2010 a 2014. Tal programa corresponde a 1% do VAPIF, ou seja, R\$ 483 milhões. (Ibid, 2016)

6) O Decreto nº 36.451/2004, criado pelo Poder Executivo, tem por objetivo criar o Programa de incentivo fiscal voltado para o setor de Bens de Capital e de Consumo Durável e apresenta uma baixa participação no total do VAPIF, correspondendo a 1%. O resultado apurado após sua criação foi o aumento em 311% (R\$ 218 milhões) da arrecadação das empresas do ramo. E elevação do número de vagas de emprego em 6% entre 2010 e 2014. (Ibid, 2016)

7) O Decreto nº 36.449/2004, criado pelo Governo Estadual estabeleceu redução na base tributária para o segmento de vendas pela internet. As empresas que foram beneficiadas por meio deste incentivo, elevaram a sua arrecadação em R\$ 25 milhões entre 2004 e 2015, o que equivale a 600%. No entanto, este tipo de venda gera em 50% redução das vagas de empregos entre 2010 e 2014. (Ibid, 2016)

9) Os Decretos nº 35.418/2004 e nº 35.419/2004, criaram o programa estadual de incentivo fiscal para o setor de produtos e cosméticos e de higiene pessoal. A resposta nesta redução da carga tributária sobre esse setor foi considerada satisfatória, uma vez que ocorreu crescimento de R\$ 181 milhões (+600%) na arrecadação das empresas incentivadas e elevação em 32% do número de vagas de empregos nestas empresas entre 2010 e 2014. (Ibid, 2016)

10) O Decreto nº 41.596/2008, beneficiou com incentivos fiscais empresas do setor de Joias , cuja justificativa do Governo do Estado era relativo a regularização deste setor. Registrou – se crescimento da arrecadação das empresas incentivadas em 127% entre 2007 e 2015 além do crescimento de emprego em 57% nos períodos compreendidos entre 2010 e 2014. (Ibid, 2016)

11) O Decreto nº 43.771/2012, instituiu o programa de incentivos para o setor pesqueiro com intuito de desenvolver o complexo de Pesca e Indústria. As empresas apresentaram queda de R\$ 162 milhões (- 40%) na arrecadação entre 2012 e 2015. No entanto, o número de empregos aumentou em 50% entre 2010 e 2015. Esta concessão equivale a 1% do VAPIF, chegando em termos reais a R\$ 483 milhões no acumulado de 2007 a 2015. (Ibid, 2016)

### **3.5.2 - Funcionamento dos incentivos financeiros**

A análise dos incentivos de natureza financeiros estará balizada nos dados da Secretaria de Fazenda, cuja informação é relativa à arrecadação das empresas, e da Agência Estadual de Fomento (AGERIO) que detêm controle dos financiamentos e dos números de empregos.

O principal responsável pela concessão dos incentivos financeiros é o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FUNDES) criado em 1975 por meio do artigo 6º do Decreto- Lei nº 08 regulamentado em 1997, pelo Decreto 22.921/97 e aprimorado e complementado em 2011, pela Lei 6068/11.

O FUNDES funciona com o seguinte mecanismo: o financiamento concedido é “autoalimentado” pela própria receita gerada, ou seja, trata-se de uma operação de financiamento em valor financiados é recolhido pelo Estado com taxas de juros diferenciadas. Este fundo é composto por diversos programas, dentre eles se destaca o RIOINVEST (criado em 1997) que representa quase 90% dos financiamentos. (SEFAZ/2016)

O programa RIOINVEST visa à atração de empresas de grande porte que estabeleça investimentos altos com viés estruturante para o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro que resulte na geração de empregos, (Ibid, 2016)

Num pequeno histórico dos financiamentos concedidos através do FUNDES, é possível perceber que em 1998 foram atraídas a GERDAU (empresa de fabricação de aço), a GUARDIAN (empresa de fabricação de vidros de automóveis), Anos depois foram instalados a Volkswagen (fabricante de caminhões) e a Peugeot- Citroen (fabricante de automóveis). (Relatório Casa Civil, 2016, p.34)

Os financiamentos concedidos, no âmbito do FUNDES desde o período de sua criação até 2015, apresentou os seguintes resultados:

- Contemplou um total de 30 empresas
- Foram firmados 39 contratos
- Gerou R\$ 27 bilhões de investimentos
- As empresas financiadas geraram cerca de 26 mil empregos
- As empresas financiadas foram responsáveis pela arrecadação de ICMS em R\$ 15,7 bilhões.

Segundo relatório do SIS-GIFT, o FUNDES possibilitou:

“Entrada nos cofres do Estado de mais R\$ 2,2 bilhões, correspondentes aos valores dos financiamentos liquidados e dos financiamentos em fase de amortização, incluídos nesse montante R\$ 1 bilhão de financiamentos liquidados por securitização da dívida. O Estado tem a receber, correspondente à parte já utilizada dos financiamentos em fase de carência, amortização e fruição, um montante de R\$ 2,3 bilhões, a valores de 2016”. (Relatório Casa Civil, 2016, p. 12)

### 3.5.2.1 - Setor automotivo

O setor automotivo representa 56% do valor dos financiamentos concedidos pelo FUNDES. De 1996 a 2015, as empresas do setor automotivo, que foram financiadas pelo Fundo arrecadaram R\$ 1,7 bilhão de ICMS e geraram 6.700 empregos diretos. Ressalta-se que o efeito multiplicador do segmento é superior ao da indústria de transformação em geral, levando ao cômputo de mais de 30 mil empregos, entre diretos e indiretos. (SEDEIS, 2016)

O incentivo permitiu a criação de um polo automotivo no Rio de Janeiro, na região de Porto Real, Resende e Itatiaia.

O setor automotivo veio a se converter no principal segmento contemplado pelo FUNDES. Além da VW e Peugeot, já citadas, foram enquadradas, posteriormente, a Nissan (2011) e a Jaguar Land Rover (2014).

Nesse contexto, a política de isonomia adotada para as montadoras, a Peugeot também obteve financiamento, para a expansão de sua planta (2011). (Relatório Casa Civil, 2016)

Ainda dentro da cadeia produtiva automotiva, foram concedidos financiamentos às empresas: MA Automotiva Brasil, para fabricação de carrocerias (2006); Michelin para implantação de uma linha para a fabricação de pneus de automóvel (2011), e BMB Mode Center para fabricação de eixos para caminhão (2014).

Para atração da Peugeot, cujas negociações tiveram início no final da década de 90, além do FUNDES, o Estado participou com aporte de capital, oriundo do Tesouro, no valor de aproximadamente R\$ 150 milhões, à época.

A partir da vinda da Nissan, o Estado de Rio adensa uma adequada cadeia de fornecedores que garante a antes inexistente competitividade em relação às práticas adotadas em estados como São Paulo (maior polo automotivo do País) e Minas Gerais (Fiat). Essa deficiência já havia levado à perda na disputa pela Chery, Honda e Hyundai para São Paulo e Mercedes para Minas Gerais. (Relatório Casa Civil, 2016)

Em 2012, o Governo Federal criou o Programa “Inovar-Auto” para o desenvolvimento do setor automotivo. Com esse programa algumas montadoras decidiram se instalar no Brasil e, no sentido de atraí-las para seus territórios, os estados acirraram a disputa.

Em 2011, a Nissan decidiu instalar uma linha de automóveis de passeio no Brasil. A tendência natural era que fosse para o Paraná, onde já fabricava picapes e onde estava instalada a Renault, do mesmo grupo. Para evitar a perda da Nissan, o Rio de Janeiro retomou os financiamentos do FUNDES para o setor automotivo, o que permitiu a atração, não apenas da Nissan, mas também, da Jaguar Land Rover em 2014. (SEFAZ/RJ, 2015)

### 3.5.2.2 - Setor de bebida

O segundo ramo mais contemplado pelo FUNDES é o setor de bebidas, com 17% de participação. Entre 1996 e 2015, as empresas do setor de bebida, que foram beneficiadas com o financiamento do FUNDES, arrecadaram R\$ 5,8 de receita de ICMS. Além disso, contribuiu para o mercado de trabalho gerando 8.100 vagas de mão de obra.

Dentre o setor de bebidas, o ramo que recebeu maior volume de financiamento foi o cervejeiro.

Em 2000, o Estado concedeu financiamentos por meio do FUNDES para apoiar investimentos Brahma e Cintra (atual AMBEV) e Schincariol (atual Cia de Bebidas Brasil Kirin).

Os anos de 2004 e 2005 foram marcados pela concessão de financiamento para estimular investimentos da Cervejaria Petrópolis /Teresópolis.

Em 2014 e 2015, as fábricas da AMBEV e Cervejaria Petrópolis foram contempladas novamente com financiamento do FUNDES para promover investimentos de ampliação e modernização.

Além do ramo cervejeiro, foram contempladas: Nos anos 2000, a fabricante da Coca-Cola denominada Cia Fluminense de Refrigerantes, em 2005 foi à vez da empresa da empresa francesa Pernod Ricard fabricantes de bebidas quentes captarem recursos através do FUNDES, situada no município de Resende. Em 2011, a AMBEV fabricante de garrafas Ode vidro também foi beneficiada.

Segundo olhar da SEFAZ, o incentivo dado por meio do FUNDES proporcionou a criação do polo cervejeiro no Estado do Rio de Janeiro. Resultando na projeção de marcas de bebidas fluminenses ao âmbito nacional, na abertura do mercado interno consumidor do Rio de Janeiro e dos estados vizinhos para a distribuição de bebidas produzidas no território fluminense. E na criação do museu da cerveja em Petrópolis, na antiga fábrica da Bohemia, contribuindo para o turismo da região. (SEFAZ/RJ, 2015)

Por fim, destaque para a atração do centro de pesquisas da AMBEV para o parque tecnológico da UFRJ, promovido com o intuito de gerar empregos de alta capacidade intelectual, proporcionando cada vez mais pesquisadores que aprimorem a fabricação da cerveja.

### **3.6 – Críticas ao Controle e Transparência dos Benefícios Fiscais no Estado do Rio De Janeiro**

A grande fragilidade a respeito das concessões de benefícios fiscais do Estado do Rio de Janeiro está relacionada à falta de controle e transparência segundo averiguação propagada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o Tribunal de Contas, o Sistema DUB-ICMS<sup>37</sup> que não possui mecanismos para criticar os dados informados pelos contribuintes, nem para fazer cruzamentos com outros sistemas existentes na Secretaria de Estado de Fazenda, tornando, as informações da sua base “pouco confiáveis”.

Além disso, a SEFAZ não apresentou, ao longo dos anos, critérios para mensurar a renúncia fiscal em face das fragilidades dos controles dos benefícios fiscais concedidos evidenciadas em Auditorias do TCE, que não permitiram, sequer, segurança quanto ao volume de renúncia efetiva, fato que não altera a relevância dos valores que deixam de ser arrecadados.

Segundo Jorge Eduardo Salles<sup>38</sup> destacou a verificação de que "a SEFAZ não implementou nenhum procedimento de controle que resulte na correta quantificação dos benefícios fiscais instituídos pelo Estado para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos".

A problemática aqui apresentada não está no fato de se conceder benefício fiscal, mas sim na forma e objetivo que estão realizadas e ofertadas essas isenções. Tal ação deve estar pautada em uma política de acompanhamento eficiente que busque um retorno para a população.

Por fim, ao observar os dados acima é possível inferir que os benefícios fiscais são elementos impulsionadores da deflagração da crise dado que parcela significativa onera o caixa do Tesouro estadual. Grande parte das ações foi realizada por meio de decretos publicados no Diário Oficial.

Para começar a trilhar um caminho de equilíbrio das finanças públicas é necessário que o governo do Estado do Rio reavalie cada concessão com o intuito de separar as que trazem benefícios à sociedade por meio de geração de emprego das que não promoveram crescimento econômico para o Estado e não proporciona aumento de oferta de mão de obras, trazendo prejuízo para os cofres estaduais.

---

<sup>37</sup> Sistema de Documento de Utilização de benefício - ICMS

<sup>38</sup> Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação buscamos analisar aspectos específicos que estão inseridos num tema tão amplo relativo ao processo que desencadeou os desequilíbrios das receitas do Estado do Rio de Janeiro influenciando diretamente na oferta de serviços essenciais à população fluminense.

Na introdução, consideramos como questão central nesta dissertação que a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro foi deflagrada em função da queda de arrecadação, pelo aumento do endividamento e pelo crescimento da concessão de benefícios fiscais a partir de 2007. Os fatores macroeconômicos internos e externos foram componentes importantes para a configuração deste cenário. Em relação à política econômica interna, ocorreu um “*esvaziamento econômico*” diante das incertezas da economia e da política, uma vez que, os aumentos dos juros e da inflação atrelada à desvalorização cambial inibiram o processo de investimento dos empresários reduzindo o número de vagas de empregos, da produção nas indústrias além das vendas no comércio. Já no aspecto econômico externo o principal fator é a o preço do barril do petróleo que caiu em função da queda da demanda e do aumento da oferta. É importante deixar claro que o déficit fiscal em 2015 foi de R\$ 19 bilhões em quanto no ano anterior às contas fecharam deficitária em R\$ 6,2 bilhões em função das receitas extraordinárias.

No capítulo 1, evidenciamos que a trajetória da arrecadação do Estado do Rio de Janeiro foi declinante tanto em valores reais e nominais. A receita realizada praticamente cumpriu as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes orçamentária, apresentando uma média de 98% de 2000 a 2014, no entanto, em 2015 a receita realizada chegou a 78% da previsão. Em todo o período que analisamos a receita corrente se destacou frente à de capital mesmo esta crescendo ao longo do tempo. A variação da receita corrente em valores reais expôs resultados negativos nos últimos quatro anos ao mesmo tempo ao mesmo tempo que a variação da receita de capital foi ascendente, com mudança de rumo em 2015 com queda de 50% quando comparado ao ano anterior em função do aumento dos juros que contribuiu para a captação de receita de operação de crédito.

As receitas tributárias representaram em média 55% do total arrecadado pelo Estado do Rio de Janeiro, no entanto em 2015 o seu peso no total aumentou para 70% compensando a perda de arrecadação dos Royalties do Petróleo, isto impactou no cumprimento das despesas já realizadas, pois parte dos recursos do tesouro foi direcionado para pagar despesas com pessoal inativo e pensionista que antes era custeado com receita dos Royalties do Petróleo e Participações Especiais.

Ao observarmos a receita tributária deflacionada a preços de março de 2017, é possível constatar que sua trajetória está atrelada as atividades econômicas, ao nível de preços e as alíquotas estabelecidas em decretos e leis. O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços compreende em média 85% do total da Receita Tributária do Estado do Rio de Janeiro, evidenciando que existe vulnerabilidade na capacidade financeira do Estado em função de políticas de incentivo tributário adotadas visando atrair novos investimentos.

Para tentar aumentar a arrecadação do ICMS, a SEFAZ/RJ, adotou uma série de medidas, dentre elas destacamos a ampliação da utilização do mecanismo de substituição tributária e incremento da fiscalização nas barreiras fiscais para combater a evasão fiscal.

Analisamos que as receitas de Royalties do Petróleo exibiu inicialmente uma participação pouco expressiva no total arrecadado pelo tesouro estadual, passando a “tomar forma” a partir de 2006, mantendo tal ritmo até 2011, contabilizando uma participação média de 17%. Nos anos seguintes a participação foi declinando passando de 15% em 2012 para 10% em 2015. Fator importante que impulsionou tal queda está atrelado à trajetória inversa entre o valor do Brent médio (variação negativa em 52%) e o câmbio médio (variação positiva de 91%). Enquanto o Brent médio declinou de US\$ 111,63 em 2012 para US\$ 52,32 em 2015. O câmbio médio elevou - se neste mesmo período de R\$ 2,04 para R\$ 3,90. Este produto fóssil é de extrema importância para a economia nacional, com a descoberta do pré-sal a produção e venda passou a ser uma das

molhas propulsoras para desenvolver a economia tornando-se importante para as finanças públicas, porém conforme já apontado acima está pujança foi inibida por questões econômicas e políticas, levando os royalties deste produto perder espaço no caixa do tesouro. É importante ressaltar que a produção do petróleo não perdeu seu ritmo, pelo contrário, cresceu, mas como o seu preço despencou o resultado da sua venda não dava o retorno que antes se observava.

As receitas com operação de crédito conquistaram resultado significativo a partir de 2011, em função de novas contratações de operação de crédito no mercado interno e externo, chegando ao patamar de 10% do total arrecadado.

A receita de alienação de bens é um indicador importante para observar o comportamento do governo estadual diante a perda de ICMS e Royalties a saída foi alienar seus bens para capitalizar seu caixa. Este rumo começou a ser traçado em 2013 e 2014 com a venda de título de royalties futuros no mercado internacional por meio da empresa *Rio Oil* e recursos advindos de parcela da venda do BERJ. Em 2015, o governo do Estado alienou seus bens móveis e realizou a securitização da carteira do FUNDES.

No capítulo 2 que examinamos o endividamento do Estado do Rio de Janeiro, pelos seus principais indicadores. A Dívida pública do ERJ, composta por dívida fundada e flutuante, cresceu em de maneira exponencial, elevando-se principalmente a partir de 2007, período em que a Secretaria do Tesouro Nacional autorizou aos Estados contratarem novas operações de crédito por meio da revisão do programa de Ajuste Fiscal.

O principal componente do endividamento é a dívida fundada interna uma vez que equivale 80% do total. Esta possui grande representatividade, pois dentro do seu montante há dívidas contraídas na década de 90 que foram renegociadas com o governo federal em 1999 além das novas contratações realizadas com bancos brasileiros e estrangeiros.

Em relação ao montante captado no mercado, o Banco do Brasil S.A. se destaca, ocupando 73,06% dos contratos celebrados, seguido do Banco Central do Brasil com 22,51%. Grande parte desses recursos financiaram investimentos na área de transporte e infraestrutura voltados para atender os pré-requisitos impostos pelo Comitê Olímpico Internacional e a FIFA, como exemplo: a ampliação da linha de metrô e trem, a reforma do maracanã e a construção do arco metropolitano.

A dívida fundada externa possui era de R\$ 1,2 bilhão em 2000 chegando a R\$ 14,3 bilhões em 2015. Sua participação no total da dívida cresceu em 10,93%, ou seja, seu peso passou em 2000 de 3,2% para 14, 4% em 2015.

Segundo a SEFAZ/RJ a contratação de operações de crédito externo dá oportunidade ao Governo captar recursos a taxas de juros menores que as praticadas no mercado interno em função das instituições de fomento que cobram juros inferiores aos de mercado.

A captação desses novos recursos levou a uma ilusão de crescimento da receita uma vez que impactou nos orçamentos dos anos subsequentes como despesas que o governo não possuía total controle em função das operações de créditos internos estarem atreladas a inflação e aos juros e as externas estarem lastradas em moedas estrangeiras que estão balizadas no câmbio.

Na análise da relação da dívida fundada em relação ao ICMS arrecadado no período entre 2000 a 2015. Ocorreu a trajetória inversa, uma vez que, à medida que ocorria crescimento exponencial da dívida fundada a receita de ICMS não acompanhou tal ritmo, evidenciando queda em 2014 e 2015 no período em que a dívida chegou seu ápice batendo a R\$ 104 bilhões e R\$ 126 bilhões, respectivamente.

No estudo da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL) verificamos que em 2015 o Estado do Rio de Janeiro chegou a 198% próximo ao limite máximo estabelecido pela LRF. Isto demonstra que gestor comprometeu todos os seus recursos.

A abordagem da evolução do resultado primário versus os investimentos sobre a receita corrente líquida é capaz de informar que a contratação de operação de crédito foi capaz de financiar as despesas investimentos, porém apresentou impacto negativo sobre as contas, uma



vez que o resultado primário ficou deficitário a partir de 2013, isto quer dizer que o governo do Estado do Rio de Janeiro investiu sem sustentabilidade. É importante ressaltar que 79% dos recursos obtidos com operações de crédito financiam investimentos e 20% juros, encargos e amortização da dívida.

A Dívida flutuante corresponde aos compromissos de curto prazo, na sua composição os restos a pagar correspondem a 60% do seu total. Os restos a pagar chegaram a R\$ 6,07 bilhões em 2015, apresentando crescimento de 72% quando comparada ao ano anterior. Optar pelo crescimento do RP significa dizer que o governo deixou de cumprir suas obrigações com as dívidas no exercício para apresentar um caixa superavitário e um Resultado Primário positivo ou mesmo amenizar o rombo do caixa.

No capítulo 3, tentamos analisar o impacto dos benefícios fiscais na arrecadação estadual, no entanto, este complexo tema não tem seus dados divulgados de forma transparente ao contribuinte para realizar o estudo utilizamos principalmente relatório de auditoria do TCE/RJ e relatório da casa civil. O TCE/RJ defende a tese de que os benefícios/Renúncias fiscais são onerosos ao caixa do tesouro e que o montante concedido pelo Estado às empresas foi de R\$ 138 bilhões (acumulado de 2008 a 2015). Já a SEFAZ/RJ defende a ideia de que existem retornos importantes para a sociedade através da geração de emprego e renda. Pela metodologia de cálculo apresentada pela SEFAZ/RJ, o montante que consta na base DUB-ICMS é de R\$ 185 bilhões (acumulado 2007 a 2015) dos quais R\$ 48 bilhões impactam no caixa do tesouro em função de sua grande parte não estar atrelada ao âmbito do CONFAZ.

É importante ressaltar que não se deve generalizar que benefícios fiscais é algo danoso as contas estaduais, no entanto, deve-se aprimorar a forma de controle e de retorno que estes podem gerar a sociedade. Outro ponto importante é o grau de necessidade do benefício a cada setor. Como exemplo: No setor de joalheria, acreditamos que não haja necessidade do Estado conceder benefício, pois é um setor de pouca representatividade na economia fluminense.

Por fim, a deflagração da crise fiscal do estado do Rio de Janeiro é algo complexo e de grande relevância de estudo, uma vez que, a efetivação da política pública só é realizada no momento em que se têm recursos. Diante da falta de recursos o Estado deixa de ofertar um ensino de qualidade em suas universidades, um salário em dia e digno aos seus servidores, um atendimento hospitalar aceitável e um serviço de segurança efetivo a população fluminense.

Este cenário apontado em meados de 2014 pode ser caracterizado por uma depressão profunda de longo prazo que não há perspectiva de ter fim nos próximos anos, uma vez que o governo deveria ter adotado medidas de austeridade dos gastos e crescimento da receita.

Assim que ocorreram sinais que haveria desequilíbrio entre a receita e despesa, no entanto as primeiras medidas adotadas até o fim de 2015 foram ínfimas diante da situação aqui exposta.

## BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). **Dados Estatísticos Diversos.**

AGUIERRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. **Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria.** *IN* Revista de Economia Política. São Paulo, Volume 17, nº 1, Janeiro-Março 1997.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. **A renúncia como fonte alternativa de recursos orçamentários.** *IN* Revista Tribunal de Contas da União – Brasília, V. 32, n.88, abr./jun. 2001. p.54/65.

ANDRADE, Cesar Augusto Seijas de. **O controle do Endividamento Público e a Autonomia dos entes da federação.** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

AFFONSO, José Roberto. **Com receita frustrada, peso da dívida manterá Rio acima do limite.** Disponível em: <<http://www.sinfrerj.com.br/comunicacao/destaques-imprensa/com-receita-frustrada-peso-da-divida-mantera-rio-acima-do-limite>>. Acesso em: 24 de Abril de 2017.

ARAÚJO, Alex Macedo. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal. 153 páginas.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2009.

ASSIONI FILHO, Sérgio. **Autonomia financeira local e democracia.** *IN* Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 103 p. 475 - 499 jan./dez. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Históricos das Taxas de Juros e Taxa de Câmbio.**

BRASIL. **Código Tributário Nacional.** 2º edição. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Congresso Nacional. Brasília, 2000.

BRASIL. LEI Nº 4.230, 17 de Março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos.** Brasília, 1964.

BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de Maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Brasília, 2000.

BRASIL. RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 43, de 2001. **Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.** Brasília, 2000.

BRASIL. Decreto Nº 41.483, de 18 de Setembro de 2008. **Dispõe sobre a concessão de tratamento tributário diferenciado para os contribuintes que menciona e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Nº 176, publicado em 19 de Setembro de 2008.

BRASIL. Lei Estadual Nº 6.077, 18 de Novembro de 2011. **Aprova o enquadramento da sociedade que menciona no programa de atração de investimentos estruturantes – RIOINVEST.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Lei Estadual Nº 6.079, de 18 de Novembro de 2011. **Autoriza a doação pela companhia de desenvolvimento do estado do rio de janeiro – CODIN de área de sua propriedade.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Lei Estadual Nº 4.533, de 04 de Abril de 2005. **Dispõe sobre a política de recuperação econômica de municípios fluminenses e dá outras providências.** Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

CARTA CAPITAL. **Entenda a crise e as razões da revolta de servidores no Rio de Janeiro –** Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/entenda-a-crise-e-a-revolta-dos-servidores-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 28 de Maio de 2017.

CHAVES. Vinicius Figueiredo. **O ICMS e a Guerra Fiscal entre os Estados.** *IN* Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, volume 12, nº 48, 2009.

CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro na constituição de 1988.** São Paulo, Editora Oliveira Mendes, 1998.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Editora Saraiva, 38º edição, atualizada e ampliada, 2008.

DIÁRIO OFICIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Destaques Orçamentários Exercício 2015.** Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/117291421/doerj-tribunal-de-contas-03-06-2016-pg-2>> Acesso em: 03 de Junho de 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **A Situação Fiscal dos Estados Brasileiro. (Artigo).** Rio de Janeiro. Abril de 2017

FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diretoria de Políticas Estratégicas. **Seminário Debate: Incentivos Fiscais e Competitividade para o Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. Dezembro de 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 15º edição. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas – Teoria e Prática.** 4º edição. São Paulo. Editora Campus.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Mercado de Trabalho.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/mapa\\_site/mapa\\_site.php#economia](http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#economia)>. Acesso em: 22 de Junho de 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Nota Técnica nº 10:

**Análise dos ratings dos estados brasileiros: todos deveriam se endividar?.** Brasília, 2016.

JORNAL O GLOBO. **S&P rebaixa a nota de crédito do Estado do Rio.** Rio de Janeiro. Publicado em Abril de 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 12 de Dezembro de 2016.

LAGEMANN, Eugênio. O Federalismo Fiscal Brasileiro em questão. IN: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **A Federação em Perspectivas: ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 329-53.

MACHADO JR., J. TEIXEIRA, REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada: Com a Introdução de Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 30ª ed. RIO DE JANEIRO: IBAM, 2001.

MANUEL, Alexandre & NETO. **Pimenta nos olhos nos outros é Rating.** Disponível em: [www.joserobertoafonso.com.br/attachment/7073](http://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/7073). Acesso em: 01 de Março de 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas: manual de procedimentos.** 4ª edição. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. 233 p.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a partir da elaboração e execução da lei orçamentária de 2009** - 1ª Edição - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

\_\_\_\_\_. Portal da Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário.** Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_t.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_t.asp)>. Acesso em: em 08 de Junho de 2017.

\_\_\_\_\_. **Impacto Positivo do Refinanciamento da Dívida dos Municípios sobre as Contas Fiscais do Setor Público (Artigo).** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/1999/r990226anx1>>, Acesso em 14 de Junho de 2017.

NERY, Mariana. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Baixo dinamismo da atividade convive com baixo desemprego e alguns desequilíbrio.** Disponível em: <[www.Ipea.gov.br](http://www.Ipea.gov.br)>. Acesso em: 12 de Junho de 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de, **Taxas de Polícia.** 2ª. edição, rev. e atualiz. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Financeiro.** Edição Nº 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVERIA, Cristiane de. Portal Empresa Brasil de Comunicação. **Entenda a polêmica dos incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2016/11/entenda-polemica-dos-incentivos-fiscais-no-estado-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em 14 de Março de 2017.

OSÓRIO, MAURO *IN* RELATÓRIO SECRETARIA DA CASA CIVIL. Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência em 2016. **Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Dezembro de 2016.

PIQUET, R.(Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PORTAL G1. **Classificação das agências de risco**. Rio de Janeiro. Publicado em Maio de 2016. Disponível em: <[www.g1.globo.com](http://www.g1.globo.com)>. Acesso em 12 de Dezembro de 2016.

PRADO, S.; CAVALCANTI, E. G. C. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 2000. 146 p. (Federalismo no Brasil).

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** – nº 61 (jul./dez. 2005) Rio de Janeiro: O Tribunal.

ROSA, Dêneron Dias. **Guerra Fiscal Internacional**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/artigos/guerrafiscal.htm>>. Acesso em: 23 de Janeiro de 2016.

SALES, Robson. VALOR ECONÔMICO. **Procter & Gamble investe 280 milhões em fábrica de creme dental**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4151406/procter-gamble-investe-r-280-milhoes-em-fabrica-de-creme-dental>>. Acesso em: 20 de Fevereiro de 2016

SECRETARIA DA CASA CIVIL. Sistema de Governança dos Incentivos Fiscais e Transparência em 2016. **Incentivos Fiscais no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Dezembro de 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO. **Boletim de Transparência Fiscal**. <[http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu\\_sitios\\_analiseContas/BoletimTransparencia?\\_adf.ctrl-state=57qmfqodg\\_58&&\\_afrLoop=2485930513085730](http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/sitios-transparencia-navigation/menu_sitios_analiseContas/BoletimTransparencia?_adf.ctrl-state=57qmfqodg_58&&_afrLoop=2485930513085730)>. Acesso em: 27 de Maio de 2017.

\_\_\_\_\_ **Portal de Transparência Fiscal**. Disponível em: <<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia>>. Acesso em 12 de Janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_ Auditoria Geral do Estado. **Relatório das Contas Consolidadas Exercício 2005**. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/age/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName:596057>>. Acesso em 08 de Fevereiro de 2017.

\_\_\_\_\_ **Relatório Programa de Ajuste Fiscal**. Disponível em: <[http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?\\_afrLoop=2499109469110413&datasource=UCMServer%23dDocName%3A3066001&\\_adf.ctrl-state=fwl4sdhos\\_9](http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afrLoop=2499109469110413&datasource=UCMServer%23dDocName%3A3066001&_adf.ctrl-state=fwl4sdhos_9)>. Acesso em: 04 de Novembro de 2016.

\_\_\_\_\_ Subsecretaria de Política Fiscal. **Análise sobre o impacto do Tratamento Tributário Especial nos municípios beneficiados pela Lei 4.533/05. Set. 2015**. Disponível: <<https://pt.slideshare.net/forumdesenvolvimentorj/apresentao-impacto-tratamento-tributario-especial-lei-453305-v0>>. Acesso em: 12 de Fevereiro de 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Programa de Ajuste Fiscal**. Disponível em : <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/programas-de-ajuste-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/programas-de-ajuste-fiscal) >. Acessado em: 18 de Janeiro de 2017.

SERRA, R. V.; GOBETTI, S. W. Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

SILVA, Robson Dias. **Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro (1990- 2008)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

\_\_\_\_\_. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. In: BRANDÃO, A. C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora da fundação Perseu Abramo, 2013.

SILVA, Robson Dias & Matos, Manuel Victor Martins. **Petróleo e desenvolvimento regional: o rio de janeiro no pós-boom das commodities**. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE - Ano XVIII – V. 2 - N. 34 - Agosto de 2016 -Salvador, BA – p. 704 – 722.

SOBRAL, Bruno. **Cabe ao Rio evitar o caminho da “penitência eterna”**. Jornal dos Economistas. Edição Nº 323. Conselho Regional do Economista/RJ. julho 2016.

S&P GLOBAL RATING. **Ratings do Estado do Rio de Janeiro rebaixados a 'B' e 'brB' após não pagamento do serviço da dívida e colocados em CreditWatch negativo**, publicado em 30 de Maio de 2016, Brasil.

STANDARD & POOR’S RATINGS SERVICES. **Visão geral do sistema de finanças públicas: Estados e municípios brasileiros**, publicado em 4 de Agosto de 2015, Brasil.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Prestação de Contas do Governador nos exercícios de 2000 a 2015**. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro;jsessionid=283B1D66740E18FF14A3543CA047FAE1.tcerj90>>. Acesso em: 13 de Maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria Governamental – Acompanhamento ordinário da receita**. Processo nº: 113.423-3/14. Rio de Janeiro. Dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Análise de legado propiciado por benefícios fiscais (artigo)**. Rio de Janeiro. Publicado em 21 de Junho de 2016. Disponível em: <[http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todasnoticias/asset\\_publisher/SPJsTI5LTiyv/content/analisedelegadopropiciadoporbeneficiosfiscais](http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/todasnoticias/asset_publisher/SPJsTI5LTiyv/content/analisedelegadopropiciadoporbeneficiosfiscais)>. Acesso em: 02 de Fevereiro de 2017.

TRIGO, Agustin Justo. **O Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra – Estrutura Urbana do Estado da Bahia - e o Desenvolvimento Urbano Preconizado pelo Banco Mundial**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, 2008.

VALENTIM, Marilena Simões. **Impactos Econômicos da Guerra Fiscal no Brasil**. Disponível em: <[www.jusnavigandi.com.br](http://www.jusnavigandi.com.br)>. Acesso em: 12 de Novembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. **Fitch retira grau de investimento do Rio de Janeiro. Disponível em:** <<http://www.valor.com.br/brasil/4238778/fitch-retira-grau-de-investimento-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 10 de Fevereiro de 2017.

VARSANO, Ricardo. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde.** Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 500, jul./1997.

VASCONCELOS, Fabio. **Isenções fiscais do governo do Rio para empresas somam R\$ 138 bilhões diz relatório do TCE.** (Artigo) Rio de Janeiro. Março, 2016.

## TABELAS ANEXAS

## DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA INTERNA – 2000 A 2003

Discriminação	Saldo do Exercício Ano 2000	Saldo do Exercício Ano 2001	Saldo do Exercício Ano 2002	Saldo do Exercício Ano 2003
<b>Banco do Estado do RJ/AS (Em Liquidação)</b>	<b>510.638.173</b>	<b>518.418.047</b>	<b>527.590.355</b>	<b>541.336.990</b>
Assunção da Dívida do Metro em 1992	510.638.173	518.418.047	527.590.355	541.336.990
<b>ERJ/Município RJ/Previ-Rio</b>	<b>48.734.490</b>	<b>22.987.514</b>	-	-
Financiar Programas de Segurança Pública	48.734.490	22.987.514	-	-
<b>Banco do Brasil S/A</b>	<b>18.160.584.426</b>	<b>20.625.862.660</b>	<b>24.265.640.141</b>	<b>26.220.228.592</b>
Comissão do Metro - Será Honrada p/ União	30.459.370	30.459.370	30.459.370	30.459.370
Refinanciamento da Dívida - Saneamento Lei 7976/89	299.609.983	272.255.868	262.436.200	219.700.009
Refinanciamento da Dívida - Operação ARO Lei 7976/89	13.503.317	12.270.584	11.828.011	9.901.893
Refinanciamento da Dívida Externa - Honrada pela União Lei 7976/89	255.388.919	269.387.087	262.436.200	251.566.488
Refinanciamento da Dívida - Lei 8727/93	689.104.099	678.373.999	667.767.883	664.990.520
Refinanciamento da Dívida Externa - Debit Conversion Bond	18.406.605	21.842.429	33.259.721	27.196.667
Refinanciamento da Dívida Externa - New Money Bond	4.854.387	5.082.811	6.707.622	4.641.092
Refinanciamento da Dívida Externa - Flirb Bonds	3.767.436	4.470.676	6.807.550	4.710.177
Refinanciamento da Dívida Externa - C- Bonds	20.300.252	24.089.549	36.681.436	29.994.624
Refinanciamento da Dívida Externa - Discount Bond	15.870.909	18.833.414	28.677.857	23.450.051
Refinanciamento da Dívida Externa - Par Bond	22.745.256	26.990.944	41.099.424	33.607.238
Refinanciamento da Dívida Externa - Eligible Interest Bond	8.397.572	8.153.251	9.656.150	5.639.922
Refinanciamento da Dívida - Programa de Ajuste Fiscal 9496/97	14.683.278.417	16.144.787.657	18.586.877.509	19.695.223.459
Saldo Residual-Refinanciamento da Dívida L 9496/97	926.290.098	1.892.672.626	3.037.175.574	4.199.348.042
Ressarcir Perdas Imputadas p/ Lei 9424/96 FUNDEF	633.108.054	742.665.244	657.568.185	556.998.933
Assunção da Dívida do BERJ	21.544.069	20.752.787	20.005.697	19.592.442
Assunção da Dívida da CEHAB	513.955.680	452.774.365	444.058.202	443.207.576
<b>Banco Central/STN</b>	<b>5.596.241.416</b>	<b>6.123.139.480</b>	<b>6.846.801.876</b>	<b>8.444.009.592</b>
Assunção do Saldo Devedor Res Bancária do BERJ	5.596.241.416	6.123.139.480	6.846.801.876	8.444.009.592
<b>BNDES</b>	<b>515.746.477</b>	<b>620.088.954</b>	<b>712.856.270</b>	<b>849.027.066</b>
Expansão Metro	290.156.818	270.856.635	250.802.178	-
Expansão das linhas 1 e 2 do Metro	1.712.207	1.598.317	1.479.976	-
Expansão das linhas 1 e 2 do Metro	60.743.697	56.703.246	52.504.889	-
Expansão das linhas 1 e 2 do Metro	123.691.824	116.955.851	110.008.933	-
Expansão das linhas 1 e 2 do Metro	15.503.774	14.659.474	13.788.734	-
Expansão das linhas 1 e 2 do Metro	23.938.155	22.634.538	21.290.097	-
Programa de Expansão do METRO	-	136.680.892	262.981.463	849.027.066
<b>Caixa Econômica Federal</b>	<b>22.719.816</b>	<b>35.114.648</b>	<b>65.844.153</b>	<b>56.569.792</b>
Programa Nacional de Apoio a Adm. Fiscal p/ Estados	22.336.272	35.114.648	65.844.153	56.569.792
CEF-FGTS - Parcelamento da Dívida - 2000	383.543	-	-	-
<b>INSS</b>	<b>3.877.128</b>	<b>3.083.162</b>	<b>65.375.177</b>	<b>68.828.851</b>
Termo de Parcelamento - ERJ - INSS- 1997	3.877.128	3.083.162	-	-
Termo de Amortização de Dívida Fiscal - ERJ - INSS - 27/03/02	-	-	65.375.177	68.828.851
<b>Outras Operações de Crédito</b>	-	-	<b>834.645.021</b>	<b>340.808.303</b>
Precatórios emitidos a partir de 05/05/2000	-	-	330.623.690	340.808.303
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>24.858.541.926</b>	<b>27.948.694.464</b>	<b>33.318.752.993</b>	<b>36.520.809.185</b>

Obs: \*No exercício de 2002 não foi discriminado o valor de R\$ 504 milhões no item de outras operações de crédito

\*\* Não foram apresentadas as dívidas da administração indireta de 2000 a 2004 na Prestação de Contas do Governo



### DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA INTERNA – 2004 A 2007

Discriminação	Saldo do Exercício Ano 2004	Saldo do Exercício Ano 2005	Saldo do Exercício Ano 2006	Saldo do Exercício Ano 2007
<b>Banco do Brasil / STN</b>	<b>29.087.315.241</b>	<b>29.892.967.290</b>	<b>31.732.496.000</b>	<b>34.013.880.000</b>
Comissão do Metro - Será Honrada p/ União	30.459.370	30.459.370	30.459.370	-
Refinanciamento da Dívida - Saneamento Lei 7976/89	205.096.352	153.433.037	117.332.000	79.341.000
Refinanciamento da Dívida - Operação ARO Lei 7976/89	9.243.701	6.915.233	5.288.000	3.576.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Honrada pela União Lei 7976/89	211.861.961	135.871.909	93.079.000	51.410.000
Refinanciamento da Dívida - Lei 8727/93	638.944.124	611.415.146	572.509.000	523.017.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Debit Conversion Bond	22.046.862	16.849.161	13.022.000	8.827.000
Refinanciamento da Dívida Externa - New Money Bond	3.488.661	2.392.730	1.561.000	776.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Flirb Bonds	3.540.592	2.428.347	1.584.000	788.000
Refinanciamento da Dívida Externa - C- Bonds	24.932.538	19.671.668	15.854.000	11.384.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Discount Bond	21.544.308	18.998.178	17.353.000	14.377.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Par Bond	30.876.039	27.227.074	24.869.000	20.604.000
Refinanciamento da Dívida Externa - Eligible Interest Bond	3.108.945	913.842		
Refinanciamento da Dívida - Programa de Ajuste Fiscal 9496/97	21.007.532.966	20.976.825.735	21.308.449.000	22.237.782.000
Saldo Residual-Refinanciamento da Dívida L 9496/97	5.617.705.521	7.053.184.154	8.236.680.000	9.583.850.000
Ressarcir Perdas Imputadas p/ Lei 9424/96 FUNDEF	464.165.777	371.332.622	278.499.000	185.666.000
Assunção da Dívida do BERJ	18.531.301	17.475.789	16.226.000	14.783.000
Assunção da Dívida da CEHAB	445.844.960	447.573.295	444.178.000	426.455.000
Pendência Jurídica - Ação Cautelar nº 23/2004			555.551.000	851.247.000
<b>Banco Central/STN</b>	<b>9.426.870.470</b>	<b>9.614.102.241</b>	<b>9.795.766.000</b>	<b>10.199.487.000</b>
Assunção do Saldo Devedor Res Bancária do BERJ	9.426.870.470	9.614.102.241	9.795.766.000	10.199.487.000
<b>BNDES</b>	<b>899.315.805</b>	<b>927.247.839</b>	<b>951.950.000</b>	<b>957.208.000</b>
Programa de Expansão do METRO	899.315.805	927.247.839	951.950.000	957.208.000
<b>Caixa Econômica Federal</b>	<b>59.283.127</b>	<b>50.929.374</b>	<b>42.487.000</b>	<b>31.847.000</b>
Programa Nacional de Apoio a Adm. Fiscal p/ Estados	59.283.127	50.929.374	42.487.000	31.847.000
<b>INSS</b>	<b>72.048.913</b>	<b>74.171.155</b>	<b>74.059.000</b>	<b>111.619.000</b>
Termo de Amortização de Dívida Fiscal - ERJ - INSS - 27/03/02	72.048.913	74.171.155	74.059.000	111.619.000
<b>Secretaria da Receita Federal</b>	<b>228.715.001</b>	<b>264.452.870</b>	<b>296.608.000</b>	<b>321.934.000</b>
Termo de Parcelamento - PASEP - MP 38, 14/05/02 - IN 160 SR	228.715.001	264.452.870	296.608.000	321.934.000
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>39.773.548.557</b>	<b>40.823.870.769</b>	<b>42.893.366.000</b>	<b>45.635.975.000</b>
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>	<b>2.172.636.662</b>	<b>2.250.781.542</b>	<b>2.298.591.000</b>	<b>2.459.409.000</b>
<b>TOTAL GERAL DA DÍVIDA</b>	<b>41.946.185.219</b>	<b>43.074.652.311</b>	<b>45.191.957.000</b>	<b>48.095.384.000</b>

Fonte: Prestação de Contas do Governador – 2004 a 2007

## DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA INTERNA – 2008 A 2011

Discriminação	Saldo do Exercício Ano 2008	Saldo do Exercício Ano 2009	Saldo do Exercício Ano 2010	Saldo do Exercício Ano 2011
<b>Banco do Brasil S/A</b>	<b>38.216.742.883</b>	<b>37.912.033.924</b>	<b>42.308.805.458</b>	<b>44.794.256.202</b>
Refinanciamento da Dívida - Saneamento Lei 7976/89	40.332.054	-		
Refinanciamento da Dívida - Operação ARO Lei 7976/89	1.817.767	-		
Refinanciamento da Dívida Externa - Honrada pela União Lei 7976/89	33.914.283	-		
Refinanciamento da Dívida - Lei 8727/93	466.237.881	397.530.673	320.554.463	235.284.377
Refinanciamento da Dívida Externa - Debit Conversion Bond	9.058.284	4.820.675	2.767.818	1.036.666
Refinanciamento da Dívida Externa - New Money Bond	341.278	-		
Refinanciamento da Dívida Externa - Flirb Bonds	346.358	-		
Refinanciamento da Dívida Externa - C- Bonds	12.708.606	7.747.074	5.765.961	4.636.637
Refinanciamento da Dívida Externa - Discount Bond	18.968.147	14.132.365	13.523.631	15.224.839
Refinanciamento da Dívida Externa - Par Bond	27.184.036	20.253.677	19.381.275	21.819.347
Refinanciamento da Dívida Externa - Eligible Interest Bond				
Refinanciamento da Dívida - Programa de Ajuste Fiscal 9496/97	24.162.389.486	23.146.189.272	24.942.949.697	25.556.592.436
Saldo Residual-Refinanciamento da Dívida L 9496/97	11.702.517.273	12.267.057.569	14.442.673.320	15.906.660.164
Ressarcir Perdas Imputadas p/ Lei 9424/96 FUNDEF	92.833.155	-		
Assunção da Dívida do BERJ	13.173.171	11.468.074	9.582.308	7.665.697
Assunção da Dívida da CEHAB	384.614.950	327.340.219	253.559.618	180.238.707
Pendência Jurídica - Ação Cautelar nº 23/2004	1.250.306.153	1.562.724.362	2.128.047.054	2.703.202.483
BB - PEF - Programa Emergencial de Financiamento	-	61.108.000	58.561.833	50.923.333
BB - PEFII - Programa Emergencial de Financiamento	-	91.662.000	91.662.000	91.662.000
BB - SEAPPA - Programa de Sustentação de Investimentos Rurais	-	-	3.321.819	2.852.856
BB - SEAPPA - Programa de Sustentação de Investimentos Rurais II	-	-	16.454.661	16.454.661
<b>Banco Central/STN</b>	<b>11.096.035.539</b>	<b>10.858.311.923</b>	<b>11.676.523.850</b>	<b>11.941.992.958</b>
Assunção do Saldo Devedor Res Bancária do BERJ	11.096.035.539	10.858.311.923	11.676.523.850	11.941.992.958
<b>BNDES</b>	<b>981.604.805</b>	<b>990.087.407</b>	<b>916.603.624</b>	<b>932.360.144</b>
Programa de Expansão do METRO	976.778.507	978.893.979	876.560.519	763.813.847
Programa de Modernização Estadual - PMAE	4.826.298	11.193.428	14.010.811	13.088.951
Programa de Modernização Estadual - PMAE II			1.589.008	2.805.480
Programa Delegacia Legal			24.443.286	72.651.866
Programa Maracanã Procopa 2014				80.000.000
<b>Caixa Econômica Federal</b>	<b>37.595.192</b>	<b>24.715.226</b>	<b>323.117.319</b>	<b>535.885.227</b>
Programa Nacional de Apoio a Adm. Fiscal p/ Estados	37.595.192	24.715.226	20.497.229	19.525.578
CEF-FGTS - Parcelamento da Dívida - 2000				
CEF - Programa de Apoio ao Financiamento de Contrapartidas do PAC			302.620.090	472.322.720
CEF - Saneamento			-	44.036.929
<b>INSS</b>	<b>103.921.844</b>	<b>95.876.170</b>	<b>86.326.778</b>	<b>72.518.009</b>
Termo de Parcelamento - ERJ - INSS- 1997				
Termo de Amortização de Dívida Fiscal - ERJ - INSS - 27/03/02	103.921.844	95.876.170	86.326.778	72.518.009
<b>Secretaria da Receita Federal</b>	<b>326.380.329</b>	<b>315.784.839</b>	<b>303.873.519</b>	<b>1.325.823.851</b>
Termo de Parcelamento - PASEP - MP 38, 14/05/02 - IN 160 SR	326.380.329	315.784.839	303.873.519	289.002.783
Parcelamento INSS				1.036.821.068
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>50.762.280.592</b>	<b>50.196.809.489</b>	<b>55.615.250.548</b>	<b>59.602.836.391</b>
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>	<b>2.749.573.267</b>	<b>2.366.316.086</b>	<b>210.494.420</b>	<b>64.830.820</b>
<b>TOTAL GERAL DA DÍVIDA</b>	<b>53.511.853.859</b>	<b>52.563.125.575</b>	<b>55.825.744.968</b>	<b>59.667.667.211</b>

Fonte: Prestação de Contas do Governador – 2008 a 2011

## DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA INTERNA – 2012 A 2015

Discriminação	Saldo do Exercício Ano 2012	Saldo do Exercício Ano 2013	Saldo do Exercício Ano 2014	Saldo do Exercício Ano 2015
<b>Banco do Brasil S/A</b>	<b>49.788.917.493</b>	<b>54.474.076.542</b>	<b>59.300.593.211</b>	<b>68.374.832.047</b>
Refinanciamento da Dívida -Lei 8727/93	137.710.002	28.968.219		
Refinanciamento da Dívida Externa - Discount Bond	16.585.968	19.013.599	21.558.918	31.693.119
Refinanciamento da Dívida Externa - Par Bond	23.770.037	27.249.175	30.896.977	45.420.720
Refinanciamento da Dívida Externa - Eligible Interest Bond				
Refinanciamento da Dívida - Programa de Ajuste Fiscal 9496/97	26.518.622.784	26.983.757.022	26.993.398.326	28.584.128.655
Saldo Residual-Refinanciamento da Dívida L 9496/97	17.480.732.079	18.677.881.157	19.166.982.112	21.244.805.719
Ressarcir Perdas Imputadas p/ Lei 9424/96 FUNDEF				
Assunção da Dívida do BERJ	5.596.025	3.420.082	1.181.144	156.607
Assunção da Dívida da CEHAB	119.435.157	77.426.582	53.752.159	48.192.679
Pendência Jurídica - Ação Cautelar nº 23/2004	3.425.025.248	4.193.500.504	5.015.679.166	6.281.349.786
BB – PEF – Programa Emergencial De Financiamento	43.284.833	35.646.333	28.007.833	20.442.841
BB – Seappa – Programa De Sustentação De Investimentos Rurais	16.953.125	14.427.329	1.445.968	977.006
BB – Seappa – Programa De Sustentação De Investimentos Rurais			10.455.566	8.398.734
BB – PEF II – Programa Emergencial De Financiamento – II	81.159.063	69.701.313	58.243.563	46.954.652
BB – Pró Cidades	1.447.876.703	2.295.898.850	3.924.763.403	6.330.043.613
BB – Pró Invest	469.135.773	940.956.773	940.956.773	891.888.443
BB – Pró Cidades II	0	1.105.071.507	3.053.271.303	4.840.379.473
<b>Banco Central/STN</b>	<b>12.398.872.682</b>	<b>12.564.731.847</b>	<b>12.707.415.327</b>	<b>13.365.371.902</b>
Assunção do Saldo Devedor Res Bancária do BERJ	12.398.872.682	12.564.731.847	12.707.415.327	13.365.371.902
<b>BNDES</b>	<b>1.271.736.533</b>	<b>2.203.822.741</b>	<b>5.814.980.679</b>	<b>8.133.699.756</b>
Expansão Metro	647.329.334	527.972.720	408.616.110	294.807.770
Programa de Modernização Estadual - PMAE	10.641.696	7.601.213	4.560.729	1.525.732
Programa de Modernização Estadual - PMAE II	4.125.429	6.186.047	6.224.155	4.461.869
Programa Delegacia Legal	114.530.299	113.240.248	93.256.679	75.395.298
Programa Maracanã Procopa 2014	360.000.000	400.000.000	388.888.889	356.838.674
Programa Metro Linha 4	135.109.775	1.148.822.513	143.863.606	127.794.806
PRÓ ML4			3.031.405.000	3.042.344.642
C PRO-ML4 ADICIONAL			492.238.236	2.163.098.298
D PRO-ML4 ADICIONAL			195.927.275	913.866.818
Apoio ao Programa de Desenvolvimento Socioambiental			600.000.000	660.701.202
Apoio ao Program de Suporte a Política			450.000.000	492.864.647
<b>Caixa Econômica Federal</b>	<b>610.771.767</b>	<b>1.042.575.885</b>	<b>1.321.295.034</b>	<b>1.916.059.844</b>
Programa Nacional de Apoio a Adm. Fiscal p/ Estados	17.403.709	15.517.468	12.567.690	11.085.230
CEF-FGTS - Parcelamento da Dívida - 2000				
CEF – Programa de Apoio ao Financ. Das Contrapartidas do PAC	483.930.406	445.581.921	389.120.260	323.388.808
CEF – Saneamento	109.437.652	181.519.069	246.825.588	264.257.844
CEF – PROCOI – Programa Coordenado de Investimentos	-	399.957.427	639.200.967	1.247.364.995
CEF - VIALIGHT Pró-Transportes			1.073.346	83.473
CEF - Saneamento II			32.507.183	69.879.494
<b>INSS</b>	<b>56.997.783</b>	<b>38.859.201</b>	<b>19.588.935</b>	<b>1.181.274</b>
Termo de Parcelamento - ERJ - INSS- 1997				
Termo de Amortização de Dívida Fiscal - ERJ - INSS - 27/03/02	56.997.783	38.859.201	19.588.935	1.181.274
<b>Secretaria da Receita Federal</b>	<b>1.091.903.316</b>	<b>1.006.396.290</b>	<b>920.353.127</b>	<b>832.770.041</b>
Termo de Parcelamento - PASEP - MP 38, 14/05/02 - IN 160 SR	274.610.806	258.167.356	653.249.213	413.098.690
Parcelamentos INSS	817.292.509	748.228.934	267.103.914	419.671.351
<b>Municípios do E.R.J.</b>	<b>217.994.913</b>	<b>187.543.295</b>	<b>80.331.413</b>	<b>-</b>
Parcelamento Decreto nº 42.516/10	217.994.913	187.543.295	80.331.413	-
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	<b>65.437.194.487</b>	<b>71.518.005.801</b>	<b>80.164.557.726</b>	<b>92.623.914.864</b>
<b>TOTAL DA DÍVIDA - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>	<b>97.715.460</b>	<b>132.744.919</b>	<b>452.267.716</b>	<b>449.854.918</b>
<b>TOTAL GERAL DA DÍVIDA</b>	<b>65.534.909.947</b>	<b>71.650.750.720</b>	<b>80.616.825.442</b>	<b>93.073.769.782</b>