

Fórum: Perspectivas Práticas

A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017

Alethéia Ferreira da Cruz¹

Bruno Lobão Lopes²

Daiana Paula Pimenta¹

Gustavo Fernandes Soares²

¹ Universidade Federal de Goiás / Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública e Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Goiânia / Goiás — Brasil

² Universidade Federal de Goiás / Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, Goiânia / Goiás — Brasil

O objetivo desta pesquisa é verificar o papel da LRF na dinâmica da gestão fiscal do Rio de Janeiro e na sustentabilidade da dívida pública estadual no período de 2001 a 2017. Observou-se que os limites permitidos pela legislação foram extrapolados, e, de forma concomitante, o decréscimo do PIB, a elevação das taxas de juros e os contínuos déficits primários a partir de 2012 desencadearam um grave descompasso das contas públicas. Conclui-se que, embora a LRF tenha desempenhado um papel disciplinador na gestão das finanças do estado do Rio de Janeiro até meados de 2012, a legislação não limitou a má gestão dos recursos e não foi suficiente para evitar a insustentabilidade fiscal instalada no estado a partir de 2014.

Palavras-chave: Rio de Janeiro; Lei de Responsabilidade Fiscal; gestão fiscal.

La gestión fiscal del estado de Rio de Janeiro: un análisis a la luz de la LRF y la sostenibilidad de la deuda 2001-2017

El objetivo de esta investigación es verificar el papel de la LRF en la dinámica de la gestión fiscal de Río de Janeiro y en la sostenibilidad de la deuda pública estadual en el período de 2001 a 2017. Se observó que los límites permitidos por la legislación fueron extrapolados y, de forma concomitante, el descenso del PIB, la elevación de las tasas de interés y los continuos déficit primarios a partir de 2012 desencadenaron un grave desajuste de las cuentas públicas. Se concluye que, aunque la LRF desempeñó un papel disciplinario en la gestión de las finanzas del estado de Río de Janeiro hasta mediados de 2012, la legislación no limitó la mala gestión de los recursos y no fue suficiente para evitar la insostenibilidad fiscal instalada en el estado a partir de 2014.

Palabras clave: Rio de Janeiro; Ley de Responsabilidad Fiscal; gestión fiscal.

The fiscal management of the state of Rio de Janeiro: An analysis in light of the fiscal responsibility law and debt sustainability in the period from 2001 to 2017

The aim of this research is to verify the role of the fiscal responsibility law (FRL) in the dynamics of the fiscal management of Rio de Janeiro, and in the sustainability of the state's public debt in the period from 2001 to 2017. It was observed that Legislation limits were extrapolated, and concomitantly, the decrease in GDP, the rise in interest rates and the continuous primary deficits from 2012, triggered a serious mismatch of public accounts. It is concluded that, although the FRL played a disciplinary role in the management of the state of Rio de Janeiro's finances until mid-2012, the legislation did not limit the mismanagement of resources and was not enough to avoid the fiscal unsustainability installed in the state from 2014.

Keywords: Rio de Janeiro; fiscal responsibility law; tax management.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174116>

Artigo recebido em 4 jan. 2017 e aceito em 27 abr. 2018.



1. INTRODUÇÃO

A dívida pública é o principal instrumento, ao lado dos tributos, de financiamento dos gastos públicos estaduais. Em um círculo virtuoso, o endividamento público promove o desenvolvimento, aumenta a capacidade de arrecadação e relativiza as restrições intertemporais que os gestores ora enfrentam (Mora, 2016).

Nesse contexto, o desenvolvimento de princípios e normas para a gestão fiscal das finanças públicas desempenha um papel central no controle dos gastos públicos e na manutenção da dívida pública em uma trajetória sustentável. No intuito de fiscalizar o endividamento público nos estados brasileiros, distintas legislações foram criadas e implementadas, mas parte dessas legislações falhou ao propor a reestruturação e ajustes fiscais sem a eliminação das fontes do desequilíbrio financeiro da administração pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — Lei Complementar nº 101/2000 — surge, então, como um mecanismo de planejamento e controle mais rigoroso, inclusive com limites e penalidades previstos, com vistas a preservar a situação fiscal dos entes subnacionais, garantir a saúde financeira por meio da aplicação correta dos recursos públicos e gerar uma herança administrativa sustentável para os futuros gestores públicos (Nascimento e Debus, 2002).

Embora a LRF tenha sido determinante para a trajetória descendente da dívida dos estados no início da década de 2000, a redução do ritmo de crescimento da receita corrente líquida (RCL) e o contínuo ciclo de crescimento das despesas correntes, associados ao crescente endividamento estadual e ao afrouxamento fiscal da LRF, resultaram no agravamento da crise fiscal em grande parte dos entes federados, em especial no estado do Rio de Janeiro (a partir daqui ERJ) (Mora, 2016).

Com a finalidade de atender aos basilares da LRF e alcançar os patamares aceitáveis das despesas de pessoal, da previdência e do endividamento, o ERJ tem adotado medidas impopulares e de austeridade, como aumento de impostos, demissões de comissionados e servidores, elevação de percentuais de contribuição para previdência de servidores, alteração das regras para aposentados e pensionistas, e o fim de alguns programas assistenciais, como os restaurantes populares.

No entanto, o governo estadual fluminense tem requerido da União contínuas renegociações da dívida e extrapolado os limites dos gastos públicos permitidos pela LRF sem a contrapartida de novas receitas, expondo o ERJ a uma situação de insustentabilidade fiscal (Mora, 2016; Caldeira et al., 2016; Santos, 2015).

Nesse sentido, o presente trabalho busca responder: qual é o papel da LRF na dinâmica da gestão fiscal e na sustentabilidade da dívida pública no ERJ? Assim, o objetivo geral desta pesquisa é verificar o papel da LRF na dinâmica da gestão fiscal do ERJ e na sustentabilidade da dívida pública estadual no período de 2001 a 2017.

Este trabalho reforça os estudos que mostraram a importância da LRF como instrumento de governança para o controle do endividamento e, conseqüentemente, para a sustentabilidade da dívida pública (Mello, Slomski e Corrar, 2005; Lima, Sampaio e Gaglianone, 2008; Borges et al., 2013; Caldeira et al., 2016). Ademais, preenche uma lacuna de pesquisa ao analisar a gestão fiscal do ERJ e o papel da LRF na recondução do equilíbrio fiscal e da sustentabilidade da dívida pública estadual, considerando variáveis macroeconômicas como PIB, taxa real de juros e inflação.

2. LIMITES IMPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Diferentes arcabouços institucionais estruturaram o aparato legal que acompanha e controla as finanças públicas estaduais. Como lei basilar, a Constituição Federal (CF) de 1988 determina os princípios gerais e os parâmetros para a construção do marco legal relativo ao endividamento estadual (Mora, 2016). A Lei nº 9.496/1997, que tratou a repactuação da dívida estadual, teve como objetivo apoiar a reestruturação e ajuste fiscal dos estados (Caldeira et al., 2016).

A LRF, criada a partir da Lei Complementar nº 101/2000, reforça o ambiente fiscal instituído pela Lei nº 9.496/1997, ao considerar os conceitos de dívida consolidada, dívida mobiliária, operação de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária (Santos, 2015).

As resoluções do Senado, com destaque para as Resoluções nº 40/2001, que rege limites globais para a dívida pública consolidada e mobiliária estadual, e nº 43/2001, que normatiza os limites das operações de crédito interno e externo dos estados, complementam os marcos legais para a gestão fiscal dos estados brasileiros (Mora, 2016).

Entre as legislações aplicadas aos estados brasileiros, a LRF é apontada como peça fundamental do arcabouço institucional, visto que busca garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, a transparência da gestão fiscal bem como o estabelecimento de regras no processo do endividamento público estadual (Mora, 2016).

A LRF estipula que a avaliação de desempenho dos gestores públicos seja feita pela razão entre as Despesas de Pessoal e as Receitas Correntes Líquidas (RCL) e entre as Dívidas Consolidadas Líquidas (DCL) e a RCL, condicionadas a limites predeterminados (Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna, 2011).

A RCL, que corresponde à receita corrente total menos as deduções legais devidas do ente federado, utilizada como denominador destas relações, tem como objetivo traduzir a efetiva capacidade de arrecadação do ente governamental e eliminar a dupla contagem gerada pelas transações entre entidades públicas do mesmo governo (Toledo Júnior, 2012).

A LRF também dispõe especial atenção às despesas públicas com pessoal, instituindo que a participação da folha de pagamento de pessoal não exceda 60% da RCL. Dessa forma, caso algum estado atinja os limites prudenciais previstos, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) emite alertas e pode implementar vedações conforme o art. 22 da lei (Brasil, 2000).

No que tange à dívida pública, a LRF fundamenta os parâmetros para o controle do endividamento, as operações de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária. Além de estipular esses limites, a LRF reforça a relevância do resultado primário e do acompanhamento das metas fiscais para a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis (Lima, Sampaio e Gaglianone, 2008; Borges et al., 2013).

Somam-se a esses padrões os desafios impostos às finanças estaduais como: a) o afrouxamento fiscal em 2014, promovido pela alteração do índice de correção da dívida dos estados com a União, levando ao questionamento quanto à possibilidade de ampliação de endividamento e ao estímulo de um comportamento fiscal irresponsável, dada a possibilidade de socorro por parte da União; b) a qualidade do ajuste fiscal realizado pelos estados, de modo a se obter a redução da dívida/PIB em sua maioria decorrente de redução dos investimentos; c) as recentes crises econômicas estabelecidas entre 2008-2009 e 2013-2016, que diminuíram o superávit primário dos estados como proporção do PIB; e d) o comportamento de redução do superávit acentuado a partir de 2012, podendo afetar a relação dívida/PIB (Caldeira et al., 2016).

Tais desafios têm fomentado vários estudos quanto a uma potencial inconsistência entre os mecanismos de controle de endividamento e sustentabilidade fiscal, com base apenas na RCL, justamente pela impossibilidade de se prevê-la nos governos estaduais (Sodré, 2002). Adiciona-se ainda a esse cenário o aumento da dívida em moeda estrangeira associado ao novo ciclo de endividamento decorrente da crise do Subprime, a partir de 2008 (Pessoa e Santos, 2016; Mora, 2016; Fontenele, 2015).

Embora os mecanismos propostos pela LRF direcionem a obtenção de resultados primários superavitários, a consistência intertemporal orçamentária também depende de outros fatores macroeconômicos, como o PIB, juros e inflação, cujos comportamentos se caracterizam pela volatilidade e pela incerteza (Forslund et al., 2011). Isso, por sua vez, torna a construção de expectativas que antecipeem o comportamento da RCL num cenário de risco cambial e de dívida em moeda estrangeira mais complicada e não garante que essas possibilidades sejam suficientes para estabilizar a relação Dívida/PIB (Pessoa e Santos, 2016; Sodré, 2002).

3. METODOLOGIA

Para atender ao objetivo desta pesquisa, utilizou-se de abordagem quantitativa a partir da análise dos relatórios da execução orçamentária do ERJ, disponíveis no portal da transparência estadual, das informações divulgadas no site do Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj) e dos indicadores de conjuntura e de dívida estadual apresentados no site do Banco Central do Brasil (Bacen).

Após a coleta dos dados, foram construídos indicadores em tabelas e gráficos para análise horizontal e vertical das receitas e despesas governamentais, dos índices de endividamento (DCL/RCL), das despesas com pessoal (DP/RCL) e da sustentabilidade da dívida (DCL/PIB) sob a ótica dos parâmetros da LRF, comparando os valores encontrados com o resultado primário, crescimento do PIB, taxas de juros e o serviço da dívida do ERJ de 2001 a 2017.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

Nesta seção, os dados são apresentados e analisados à luz da LRF, no intuito de identificar o papel da lei na dinâmica da gestão fiscal e na sustentabilidade do ERJ de 2001 a 2017.

4.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, PIB E DESPESAS COM PESSOAL

A LRF destaca que as receitas governamentais são requisitos essenciais na gestão fiscal do ente público e prevê, em seu artigo 13, as medidas adotadas para a arrecadação de todos os tributos competentes ao governo subnacional (Brasil, 2000).

No mesmo sentido, a imposição dos limites para os gastos com pessoal em 60% da RCL é um importante pilar na LRF, dado que sinaliza para o gestor a necessidade de manter o setor público com os recursos essenciais ao seu funcionamento além de atender as demandas de investimentos sociais presentes e futuras.

A tabela 1 mostra que o comportamento das receitas total e corrente líquida estadual é crescente até 2008, quando ocorre a crise internacional do Subprime e há um decréscimo de 9% em 2009. A retomada de crescimento das receitas ocorreu de 2010 a 2013, em especial pela arrecadação de impostos sobre a execução de investimentos do governo federal e estadual previstos para a Copa do

Mundo Fifa/2014 e Olimpíadas em 2016, e um novo decréscimo das receitas surge de 2014 a 2017 (queda de 2,2% em 2014-2013 e de 9,8% em 2016-2015), em função da crise econômica e política instalada no país.

TABELA 1 RECEITAS TOTAIS E CORRENTE LÍQUIDA, PIB, DESPESAS TOTAIS E COM PESSOAL, ÍNDICE RCL/PIB E RELAÇÃO DP/RCL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2001 A 2017

Anos	RT	RCL	%RCL*	PIB	%PIB*	RCL/ PIB	DT	DP	% DP	DP/DT	DP/ RCL
2001	17.757.911	13.608.848	–	148.033.000	–	9,2%	17.923.786	5.994.650	–	33,4%	44,0%
2002	19.166.412	15.100.326	11,0%	184.311.000	24,5%	8,2%	20.360.535	7.039.997	17,4%	39,3%	46,6%
2003	24.428.243	19.168.781	26,9%	202.641.000	9,9%	9,5%	24.366.464	9.375.603	33,2%	46,0%	48,9%
2004	27.647.996	21.009.274	9,6%	241.207.000	19,0%	8,7%	27.502.839	8.735.130	-6,8%	35,8%	41,6%
2005	30.274.363	23.094.091	9,9%	269.830.061	11,9%	8,6%	30.209.983	9.772.335	11,9%	35,5%	42,3%
2006	34.196.364	26.132.742	13,2%	299.738.183	11,1%	8,7%	34.088.412	9.731.293	-0,4%	32,2%	37,2%
2007	36.429.692	26.849.822	2,7%	323.698.286	8,0%	8,3%	35.648.437	9.766.904	0,4%	28,7%	36,4%
2008	42.950.931	31.830.883	18,6%	378.285.800	16,9%	8,4%	40.802.306	10.449.628	7,0%	29,3%	32,8%
2009	43.497.939	28.976.688	-9,0%	391.650.854	3,5%	7,4%	45.615.831	10.839.234	3,7%	26,6%	37,4%
2010	50.814.141	34.534.906	19,2%	449.858.101	14,9%	7,7%	51.002.384	12.510.136	15,4%	27,4%	36,2%
2011	57.454.091	39.268.345	13,7%	512.767.905	14,0%	7,7%	56.553.049	13.867.242	10,8%	27,2%	35,3%
2012	63.590.465	40.613.415	3,4%	574.884.973	12,1%	7,1%	63.819.247	15.847.965	14,3%	28,0%	39,0%
2013	71.192.474	47.064.197	15,9%	628.226.069	9,3%	7,5%	71.663.151	18.063.168	14,0%	28,3%	38,4%
2014	75.790.988	46.045.518	-2,2%	671.076.844	6,8%	6,9%	75.704.295	19.936.477	10,4%	27,8%	43,3%
2015	61.654.166	51.224.317	11,2%	659.137.000	-1,8%	7,8%	65.978.035	22.098.512	10,8%	29,2%	43,1%
2016	50.685.309	46.228.984	-9,8%	638.095.000	-3,2%	7,2%	60.832.044	33.426.454	51,3%	50,7%	72,3%
2017	62.274.062	50.194.045	8,6%	623.856.000	-2,2%	8,0%	67.965.549	33.637.141	0,6%	55,3%	67,0%

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do portal da transparência do Rio de Janeiro, Ceperj e Bacen (2017). Valores nominais.

Legenda:

* Variação calculada entre o ano atual e o anterior

** Valores em R\$ 1.000,00

RT = Receita total

RCL = Receita corrente líquida

DT = Despesa total

DP = Despesa com pessoal

PIB = Produto interno bruto

A RCL representa, em média, 8% do PIB estadual por ano. Os períodos de crescimento e desaceleração da RCL coincidem com o comportamento do PIB estadual, sinalizando a dificuldade de previsão de receitas em momentos de recessão econômica por parte dos entes federados.

Ainda que haja dificuldade na construção de expectativas de RCL adequadas diante das incertezas do PIB estadual, a LRF institui que a execução das despesas programadas seja condizente com as receitas arrecadadas e a inserção de qualquer aumento de despesa seja acompanhada de contrapartida orçamentária (Brasil, 2000).

O crescimento médio da RCL foi de 8,9% de 2001 a 2017, enquanto as despesas totais e as despesas com pessoal cresceram, respectivamente, em média 9% e 12,1% ao ano. Isso, por sua vez, já evidencia o descompasso entre os gastos e receitas públicas. Ressalta-se que, dado seu caráter vegetativo, os gastos com pessoal do ERJ cresceram de forma continuada, em especial, os valores incrementais previstos em lei concedidos aos servidores públicos por progressões funcionais, ajustes salariais e anuênios a partir de 2014.

A relação entre as despesas com pessoal e RCL apresentou uma tendência de crescimento a partir de 2011, mas conservando níveis legalmente aceitos até o final de 2015 (abaixo dos 54% da RCL). Entretanto, o índice DP/RCL atingiu 72,3% e 67%, respectivamente, nos anos de 2016 e 2017, com crescimento acima da média histórica e extrapolando o limite máximo legal previsto de 60% pela LRF.

Adicionalmente, ao comparar os valores acumulados de 2001 a 2017, enquanto a RCL cresceu 268,8%, a despesa com pessoal evoluiu 461,12%, reforçando a influência do efeito denominador (queda da RCL) sobre o índice DP/RCL somada ao descontrole dos gastos com pessoal por parte do ente público, em especial nos períodos de maior recessão econômica.

Santos (2015) também destaca que os estados têm interpretado inadequadamente o art. 19, §1º, da LRF, que determina a exclusão de inativos e pensionistas quando os recursos são vinculados. No caso do ERJ, a autora evidencia que 28,5% da despesa correspondente à RCL não são computados, e que, se somada aos 43,2% da despesa considerada e divulgada pelo governo estadual, totalizaria 71,7% em 2014, extrapolando o limite permitido pela LRF e comprometendo o pagamento do serviço da dívida e a realização de investimentos, como efetivamente ocorre a partir de 2015.

4.2 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA, FATORES MACROECONÔMICOS E A SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA ESTADUAL

O instrumento de controle dos limites da dívida pública estabelecidos pela LRF considera que os valores da Dívida Consolidada Líquida (DCL), conceituada como a dívida pública consolidada, deduzida das disponibilidades de caixa, das aplicações financeiras e dos demais haveres financeiros, sejam duas vezes o valor da RCL e verificados a cada quadrimestre (Brasil, 2001). Caso a administração pública exceda esses limites, a LRF impõe sanções como a impossibilidade do estado de contratar operações de crédito e ainda de receber transferências voluntárias (Brasil, 2000).

Observa-se na tabela 2 que, apesar do crescimento do estoque da dívida do ERJ, o índice DCL/RCL apresenta um comportamento decrescente de 2001 a 2013, devido à elevação da RCL, da desvalorização do real ante o dólar e da queda dos índices de atualização dos saldos remanescentes da dívida pública. Contudo, nota-se a extrapolação do limite legal permitido pela LRF, alcançando os índices, respectivamente, de 233,84% e 269,74% da RCL em 2016 e 2017, provocados pela combinação entre redução da RCL, consecutivos déficits primários e aumentos da DCL.

TABELA 2 EVOLUÇÃO DA DCL, DCL/RCL, OPERAÇÕES DE CRÉDITO, AMORTIZAÇÕES, JUROS E ENCARGOS DE 2001 A 2017 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Anos	RCL	DCL	%DCL*	DCL/RCL	OC	Amort	Jur e Enc	AJE/RCL
2001	13.608.848	25.840.552	—	190%	328.558	387.367	1.188.098	11,58%
2002	15.100.326	35.449.514	37,2%	235%	420.814	508.943	1.489.941	13,24%
2003	19.168.781	38.957.303	9,9%	203%	189.331	472.653	1.804.216	11,88%
2004	21.009.274	42.929.196	10,2%	204%	260.894	849.983	1.673.602	12,01%
2005	23.094.091	43.901.530	2,3%	190%	280.750	712.696	1.997.551	11,74%
2006	26.132.742	45.072.844	2,7%	172%	352.734	728.646	2.167.339	11,08%
2007	26.849.822	46.575.259	3,3%	173%	163.674	840.568	2.373.213	11,97%
2008	31.830.883	51.041.606	9,6%	160%	175.610	883.068	2.511.144	10,66%
2009	28.976.688	47.204.512	-7,5%	163%	274.809	1.222.952	2.293.140	12,13%
2010	34.534.906	53.952.732	14,3%	156%	1.295.237	1.227.768	2.334.211	10,31%
2011	39.268.345	57.378.214	6,3%	146%	1.271.501	1.630.549	2.469.236	10,44%
2012	40.613.415	67.094.118	16,9%	165%	4.755.173	2.225.819	2.633.461	11,96%
2013	47.064.197	72.380.974	7,9%	154%	5.030.290	2.832.809	2.931.170	12,25%
2014	46.045.518	82.054.789	13,4%	178%	4.879.411	3.449.712	3.232.685	14,51%
2015	51.224.317	101.175.146	23,3%	198%	4.994.873	3.450.713	3.834.759	14,22%
2016	46.228.984	108.103.232	6,8%	234%	1.047.452	1.986.946	2.729.723	10,20%
2017	50.194.045	135.393.365	25,2%	270%	2.313.611	700.424	1.108.368	3,60%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Ceperj e Bacen (2017).

Legenda:

* Variação do ano atual em relação ao ano anterior

** Valores nominais em R\$ 1.000,00

RCL = Receita corrente líquida

DCL = Dívida consolidada líquida

OC = Operações de crédito

Amort = Valores pagos de amortização da dívida pública

Juros e Enc = Valores pagos em juros e encargos da dívida

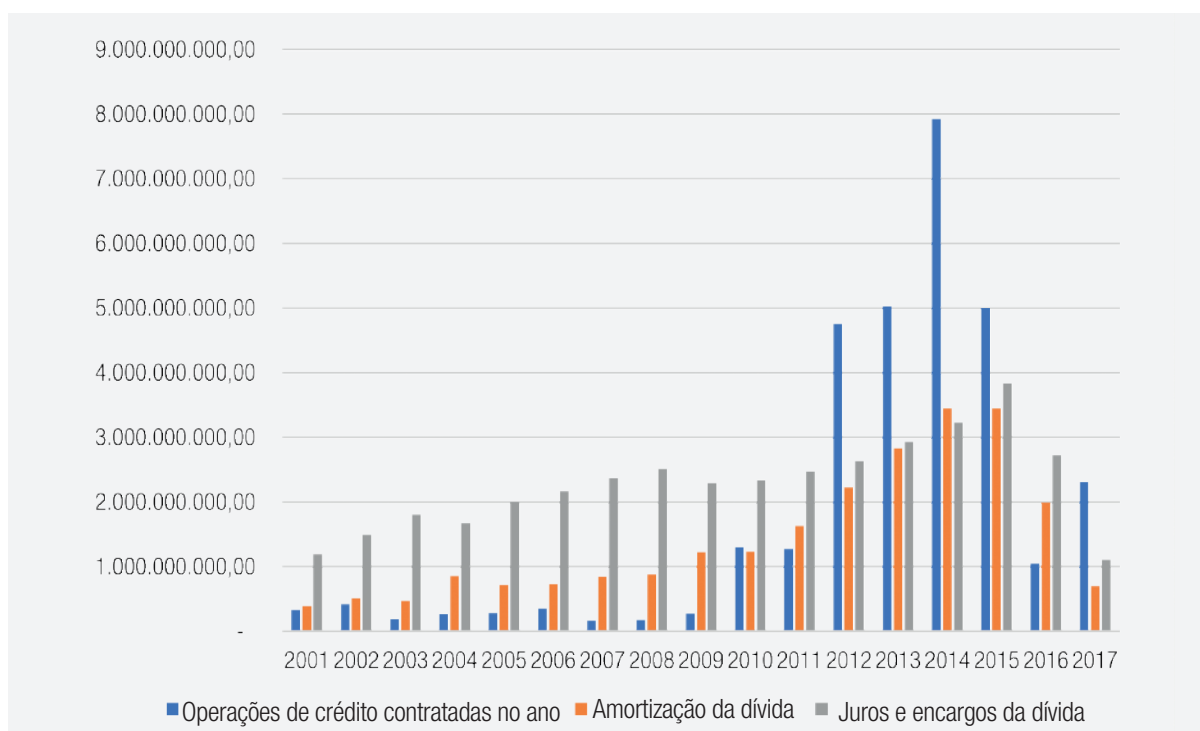
AJE/RCL = Relação entre valores pagos com amortização, juros e encargos sobre a receita corrente líquida estadual

Concomitantemente ao crescimento do índice DCL/RCL, o serviço da dívida, representado pelos valores pagos em amortizações, juros e encargos sobre a dívida pública estadual, e as operações de créditos também apresentaram comportamento ascendente no período de 2009 a 2015. A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal prevê que o comprometimento anual com o serviço da dívida, inclusive relativo a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não exceda 11,5% da RCL.

Percebe-se que o serviço da dívida consumiu, em média, 11,4% da RCL de 2001 a 2017 e excedeu os limites permitidos pela legislação dos anos de 2012 a 2016. Ainda assim, o ERJ continuou realizando operações de crédito, desembolsando um valor de R\$ 42.294.445.000,00 para pagamento de amortizações, juros e encargos entre 2009 e 2017, superior em 105,42% aos valores pagos no período de 2001 a 2008.

O aumento do serviço da dívida teve como causa o endividamento estadual via o crescimento expressivo das contratações de operações de crédito e do não pagamento integral das prestações por parte do governo estadual, em especial a partir de 2012 (gráfico 1). Assim, os resíduos das prestações somados ao saldo devedor da dívida, com incidência de juros e correção, não permitiram a redução do endividamento, agravando ainda mais a condição de sustentabilidade financeira do ERJ.

GRÁFICO 1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS E SERVIÇO DA DÍVIDA AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO PERÍODO DE 2001 A 2017



Fonte: Bacen (2017).

A análise da sustentabilidade da dívida pública, considerando os resultados primários, a relação DCL/PIB, o crescimento real do PIB e das taxas reais de juros, é tópico de discussão em distintos trabalhos e tem sido utilizada para o acompanhamento da sustentabilidade fiscal dos governos (Almeida e Salto, 2016; Greiner e Fincke, 2015; Burger e Marinkov, 2012).

No ERJ, a relação DCL/PIB apresentou um comportamento decrescente até 2011 e ascendente no período de 2012 a 2017, em especial pela disparada da dívida estadual a partir de 2015 e a sucessiva

geração de déficits primários a partir de 2012, afetando a capacidade de pagamento do serviço da dívida e, conseqüentemente, a trajetória de sustentabilidade que havia sido alcançada até 2011 (tabela 3).

TABELA 3 TRAJETÓRIA DA DCL, PIB, DCL/PIB, RESULTADO PRIMÁRIO E A TAXA REAL DE JUROS DE 2001 A 2017 NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Anos	DCL	PIB	% Cresc PIB	DCL/PIB	RP	RP/PIB	TS	I	Taxa real**
2001	25.840.552	148.033.000	–	17%	1.034.996	0,70%	17,32%	7,67%	8,96%
2002	35.449.514	184.311.000	25%	19%	255.808	0,14%	19,16%	12,53%	5,89%
2003	38.957.303	202.641.000	10%	19%	1.860.847	0,92%	23,33%	9,30%	12,84%
2004	42.929.196	241.207.000	19%	18%	2.204.017	0,91%	16,24%	7,60%	8,03%
2005	43.901.530	269.830.061	12%	16%	1.971.289	0,73%	19,04%	5,69%	12,63%
2006	45.072.844	299.738.183	11%	15%	1.891.735	0,63%	15,08%	3,14%	11,58%
2007	46.575.259	323.698.286	8%	14%	3.491.927	1,08%	11,85%	4,45%	7,08%
2008	51.041.606	378.285.800	17%	13%	4.923.231	1,30%	12,48%	5,90%	6,21%
2009	47.204.512	391.650.854	4%	12%	1.446.492	0,37%	9,92%	4,31%	5,38%
2010	53.952.732	449.858.101	15%	12%	1.758.668	0,39%	9,78%	5,90%	3,67%
2011	57.378.214	512.767.905	14%	11%	2.857.175	0,56%	11,62%	6,50%	4,80%
2012	67.094.118	574.884.973	12%	12%	-552.238	-0,10%	8,48%	5,83%	2,51%
2013	72.380.974	628.226.069	9%	12%	-4.095.654	-0,65%	8,21%	5,91%	2,17%
2014	82.054.789	671.076.844	7%	12%	-6.974.179	-1,04%	10,91%	6,41%	4,23%
2015	101.175.146	659.137.000	-2%	15%	-3.957.621	-0,60%	13,29%	10,67%	2,36%
2016	108.103.232	638.095.000	-3%	17%	-6.324.635	-0,99%	14,03%	6,29%	7,28%
2017	135.393.365	623.856.000	-2%	22%	-6.204.629	-0,99%	9,96%	2,21%	7,58%

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Ceperj e Bacen (2017). Valores nominais em R\$ 1.000,00.

Legenda:

DCL = Dívida consolidada líquida

PIB = Produto interno bruto

TS = Taxa Selic

I = Inflação medida pelo IPCA

RP = Resultado primário obtido

RP/PIB = Resultado primário obtido em relação ao PIB

**Taxa real = $(1 + \text{Taxa Selic}) / (1 + \text{Inflação})$

Percebe-se ainda que a sustentabilidade intertemporal da dívida estadual é agravada com os reajustamentos de financiamentos internos, com a União, e externos, contratados em dólar, e a retração

da RCL por força da crise interna do país. A insustentabilidade do endividamento do ERJ também é apontada pelo TCE-RJ (2017) em função da trajetória ascendente e não sustentável da DCL de 2008 a 2017, da aplicação de recursos de longo prazo, captados via operações de crédito, em projetos de curto prazo e em finalidade diversa daquela autorizada legalmente, e da falta de publicidade sobre os fatos envolvendo a situação da dívida estadual.

Observa-se que a deterioração da gestão fiscal do ERJ é reconhecida quando da divulgação da Lei nº 7.483, de 8 de novembro de 2016, que instituiu o estado de calamidade no âmbito da administração financeira estadual fluminense até dezembro de 2017 e na consecução do termo de compromisso com a União em janeiro de 2017 para implementação de um plano de recuperação fiscal do ERJ no período de 2017 a 2019 (TCE-RJ, 2017).

Ressalta-se que a Lei nº 7.483 suspendeu para o ano de 2017 os prazos de ajustes para enquadramento aos limites estabelecidos pela LRF e a União consignou a suspensão do pagamento da dívida estadual por três exercícios, sem limitar a obtenção de novos empréstimos pela gestão fluminense.

Nesse ponto, ressalta-se que, embora a LRF estabeleça normas claras para a responsabilidade fiscal estadual e preveja sanções e punições para o gestor público quando da extrapolação dos limites impostos, as inúmeras exclusões realizadas pelos gestores, as constantes anuências do governo federal sobre as dívidas estaduais, a falta de condenação dos gestores envolvidos e a ausência da aprovação da lei que cria o conselho de gestão fiscal previsto no artigo 67 da LRF têm enfraquecido o cumprimento adequado da legislação e, conseqüentemente, o papel disciplinador da LRF sobre a gestão fiscal estadual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a dinâmica da gestão fiscal do ERJ no período de 2001 a 2017 sob a ótica dos parâmetros estabelecidos pela LRF e da influência do resultado primário e dos fatores macroeconômicos para a sustentabilidade da trajetória da dívida pública estadual.

Observou-se que os limites permitidos pela legislação referentes aos índices DP/RCL, DCL/RCL e serviço da dívida foram extrapolados, e, de forma concomitante, o decréscimo do PIB, a elevação das taxas de juros e os contínuos déficits primários a partir de 2012 revelaram a insustentabilidade fiscal fluminense e desencadearam uma forte crise fiscal no ERJ em 2017.

Conclui-se que, embora a LRF tenha desempenhado um papel disciplinador na gestão das finanças do ERJ até meados de 2012, a legislação não limitou a má gestão dos recursos e não foi suficiente para evitar a insustentabilidade fiscal instalada no ERJ a partir de 2014.

Sugere-se que pesquisas futuras desenvolvam modelos teórico-empíricos que identifiquem os determinantes da sustentabilidade fiscal pública e que considerem diferentes combinações de fatores endógenos e exógenos à gestão pública para a definição da trajetória ótima da dívida pública.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto; SALTO, Felipe. *Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*. Rio de Janeiro: Record, 2016.
- BORGES, Guilherme de F. et al. Endividamento dos estados brasileiros após uma década da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise com estatística multivariada. *Revista FSA*, Teresina, v. 10, n. 4, p. 20-43, out./dez. 2013.
- BACEN. *Banco Central do Brasil*. 2018.
- BURGER, Philippe; MARINKOV, Marina. Fiscal rules and regime-dependent fiscal reaction functions: the South African case. *OECD Journal on Budgeting*, Paris, v. 12, n. 1, p. 1D, 2012.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal*.
- BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 40, 20 de dezembro de 2001*.
- CALDEIRA, Alessandro A. et al. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 285-306, mar./abr. 2016.
- CEPERJ. *Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro*. 2017.
- DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mario B. O impacto *ex post* da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, jul./ago. 2011.
- FONTENELE, Ana Lúcia et al. Sustentabilidade da dívida pública dos estados brasileiros (Public debt sustainability of brazilian states). *Revista Ciências Administrativas*, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 621-638, jul./dez. 2015.
- FORSLUND, Kristine; LIMA, Lycia; PANIZZA, Ugo. The determinants of the composition of public debt in developing and emerging market countries. *Review of Development Finance*, v. 1, p. 207-222, 2011.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Portal da transparência do Estado do Rio de Janeiro*. 2017.
- GREINER, Alfred; FINCKE, Bettina. *Public debt, sustainability and economic growth: theory and empirics*. Berlin: Springer Science, 2015.
- LIMA, Luiz; SAMPAIO, Raquel; GAGLIANONE, Wagner. Debt ceiling and fiscal sustainability in Brazil: a quantile autoregression approach. *Journal of Development Economics*, v. 86, p. 313-335, 2008.
- MELLO, Gilmar R. de; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. Estudo dos reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos estados brasileiros. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 41-60, jan./jul. 2005.
- MORA, Mônica. *Evolução recente da dívida estadual*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2185). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2185.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.
- PESSOA, Mônica M. Y. A. C. S.; SANTOS, Francisco Eduardo D. L. E. A. *Limites ao endividamento e sustentabilidade fiscal: o caso dos governos estaduais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2232). Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/04102016td_2232.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.
- SANTOS, Darcy F. C. *Situação financeira dos estados após quinze anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Estudos e trabalhos sobre finanças públicas. Porto Alegre: s.n., 2015. Disponível em: <www.bcq.usp.br/fotos/manual_referencias.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.
- SODRÉ, Antônio Carlos D. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-15, jul./dez. 2002.
- TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Relatório de auditoria governamental*. Processo n. 108.167-8/16. 2017.
- TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. Receita corrente líquida: limites da despesa de pessoal e dívida pública, precatórios e parcelamentos previdenciários. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, a. 17, n. 3467, n.p., dez. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23335>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

Alethéia Ferreira da Cruz

Doutora em administração e professora adjunta da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da UFG. E-mail: aletheiacruz@yahoo.com.br.

Bruno Lobão Lopes

Mestre em administração pública (UFG). E-mail: brunolobaolopes@hotmail.com.

Daiana Paula Pimenta

Doutora em administração e professora adjunta da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da UFG. E-mail: daiana-pimenta@hotmail.com.

Gustavo Fernandes Soares

Mestre em administração pública (UFG). E-mail: gustavofs_1@hotmail.com.