

Os Tetos de Gastos do Estado do Rio de Janeiro

Allan Cristiano dos Santos¹

André Aranha²

Michelle Malher³

Pedro Henrique Lima⁴

1. Introdução

Com a adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal – NRRF, instituído pela Lei Complementar nº 178 de 2021, e em paralelo com a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 193 de 2021, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) instituiu novas limitações integrais de crescimento de despesas. Além disso, a Emenda Constitucional nº 109 de 2021, bem como a Lei Complementar nº 156 de 2016 alterada pela LC 178/2021, também instituíram mecanismos de controle de despesas para o nível estadual. O presente artigo visa fazer breve histórico das limitações de despesas recentes no ERJ, bem como realizar análise de caráter preliminar dos novos limites instituídos, avaliando criticamente as contradições presentes nessas legislações, tendo em vista seus objetivos declarados.

Em vista da crescente elaboração legislativa sobre limites de gastos no Brasil, vem surgindo crescente literatura avaliando tais inovações, frequentemente seguindo abordagens críticas aos seus objetivos de congelamento real de gastos, e portanto de contração fiscal, sobretudo em contextos de recessão econômica. Este artigo pretende somar-se à literatura crítica a estas legislações, analisando, contudo, a questão sob a ótica formal dos mecanismos jurídicos de fato implementados. Se bem o espírito de tais legislações possa ser questionado ou defendido a partir de concepções sobre a condução da política fiscal, pouca análise foi feita a respeito da forma pela qual tais normativas estão sendo implementadas. Pretende-se mostrar, com os exemplos do caso do Estado do Rio de Janeiro, que há uma ampla gama de detalhes jurídicos capazes de perverter o espírito da lei, fazendo as regras em questão tornarem-se peças contraditórias muito distantes das idealizações defendidas, ou atacadas, no debate teórico sobre política fiscal.

A contribuição deste artigo, assim, pretende ser uma crítica à implementação e à técnica jurídica das legislações de tetos de gasto no Brasil, além de constituir importante memória sobre os diversos dispositivos criados, e pouco debatidos, em relação ao nível federativo estadual. Se, como defendemos, a sua implementação frequentemente distorce a lógica imaginada pelo legislador,

¹ Superintendente na Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SUBPOF/SEFAZ-ERJ).

² Mestre em Economia pelo PPGE-UFRJ e entre 2021 e 2022 Coordenador na SUBPOF/SEFAZ-ERJ.

³ Mestre em Economia pelo PPGE-UFRJ e entre 2021 e 2022 Assessora na SUBPOF/SEFAZ-ERJ.

⁴ Doutorando em Economia pelo PPGE-UFRJ e Assessor na SUBPOF/SEFAZ-ERJ.

criando regramentos contraditórios, cuja interpretação passa a ser definida por instâncias administrativas do governo federal (como a Secretaria do Tesouro Nacional, e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional), configura-se uma adicional afronta destes dispositivos ao princípio federativo, a nível de sua implementação arbitrária.

Deve-se frisar que a análise proposta não esgota o debate interpretativo sobre tais dispositivos, nem tem como intuito sedimentar uma interpretação. A fiscalização e o acompanhamento do cumprimento de tais limites são prerrogativas alocadas conforme a lei para órgãos específicos, conforme veremos abaixo.

O artigo está organizado em 11 seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, apresentamos um contexto da imposição de regras de limitação de despesas nos anos recentes, no Brasil. Na seção 3, são abordados conceitos relevantes para a discussão metodológica de tetos de gastos. Na seção 4 é apresentado o teto federal. As seções 5 e 6 apresentam tetos de gastos anteriores do ERJ. As seções 7 a 10 abordam mecanismos de controle de despesas do ERJ vigentes. A seção 11 apresenta breves conclusões sobre o debate.

2. Contexto

O arcabouço fiscal do nível estadual da federação manteve-se em grande medida inalterado desde, por um lado, a instituição dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs) – que refinanciaram as dívidas estaduais, impondo contrapartidas de ajuste, sob a égide da Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997, implementados entre 1997 e 1998, com entrada tardia e em piores condições do ERJ em 1999 (Aranha, 2022; Alerj, 2022) – e, por outro lado, da edição da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Contudo, a partir da piora na situação fiscal de diversos entes federativos ao longo da recessão econômica brasileira de 2015-2016, esse arcabouço de regras fiscais na federação começou a ser alterado. Em 2016, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a União instituiu um teto de gastos para a esfera federal, com validade de 20 anos. Logo em seguida, por meio da LC 156, de 28 de dezembro de 2016, foi permitido o refinanciamento das dívidas estaduais, tendo como contrapartida a instituição de tetos de gastos por 2 anos. A partir de então, a limitação de crescimento de despesas esteve presente em diversos mecanismos de ajuste instituídos nos últimos anos, e a federação vem passando por recorrentes políticas de contração fiscal.

A situação fiscal dos entes federativos nestes últimos anos foi comprometida sobretudo pelo baixo desempenho da economia e, por conseguinte, da arrecadação. As políticas de ajuste fiscal passaram a ser criticadas como pró-cíclicas, ao aprofundarem o viés recessivo, sem promover saídas e abdicando do papel do setor público na estabilização e planejamento da economia.

Por conta de uma situação fiscal crítica, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao refinanciamento da LC 156/2016, assim como, em 2017, ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela LC 159/2017, que possuía validade de 3 exercícios, extensível por mais 3, e envolvia diversas medidas de contenção de despesas e ajuste fiscal. Em 2020, com as despesas em seu menor nível desde 2008 (Diagnóstico da Situação Fiscal do ERJ, SEFAZ-RJ/2021) e em meio aos pleitos do ERJ pela extensão do RRF, a pandemia do coronavírus, com seus impactos na atividade econômica, ensejou novo conjunto de medidas fiscais na federação.

Assim, em 2021, enquanto na União a Emenda Constitucional nº 113 de 2021 reviu a metodologia do teto de gastos federal, ampliando seu espaço para despesas, a LC 178/2021 reformulou as anteriores LC 156/2016 e LC 159/2017, criando novos mecanismos de refinanciamentos para os estados e um Novo RRF, em troca de contrapartidas, dentre as quais novas limitações integrais de crescimento de despesas.

3. Conceitos relevantes: ano-base, deflator e exclusões

Atualmente, tanto na esfera da União quanto no Estado do Rio de Janeiro vigoram dispositivos de limitação integral, ou congelamento, do crescimento real das despesas públicas, os chamados “tetos de gastos”. Pelas regras, as despesas em determinado período não podem ultrapassar as despesas do período anterior acrescidas da inflação.

Deve-se observar que a implementação de dispositivos jurídicos com este intuito depende de determinados conceitos-chave, a saber: (i) despesas excluídas da limitação; (ii) deflator; e (iii) ano-base. A definição desses conceitos em cada limitação específica é fundamental para a compreensão da execução do limite de gastos. A depender dessa definição, o ente que adotou o teto pode apresentar desempenho mais ou menos favorável.

Nesse sentido, esta seção desenvolve esses três conceitos amplamente utilizados nas metodologias que instituem a aplicação do teto de gastos.

3.1. Despesas excluídas

Cada limitação envolve um conceito de despesa a ter seu crescimento limitado, e exclui algumas rubricas deste cálculo. Alguns tetos se restringem às despesas correntes, excluindo as de capital, ou se restringem às despesas primárias, excluindo as não-primárias. Além disso, podem incluir ou não as despesas intraorçamentárias. Finalmente, diversos elementos de despesas são comumente excluídos, como transferências constitucionais por repartição de receitas, pagamento de sentenças judiciais, crescimento real de despesas obrigatórias com mínimos de saúde e educação, além de outras rubricas mais específicas de cada caso.

Neste sentido, é preciso ressaltar que excluir elementos da limitação de crescimento de despesas somente aumenta o espaço para despesas quando esse elemento sofre aumentos reais ao

longo do tempo. Isto porque cada exclusão reduz também a base de cálculo, reduzindo o valor do limite que será considerado a cada ano. Assim, a exclusão hipotética de uma rubrica de despesas bastante estável em termos reais ao longo do tempo, ao reduzir a base de cálculo, ao mesmo tempo que reduz as despesas consideradas na limitação, não tem efeitos substanciais no cumprimento do teto. Evidentemente, tais exclusões permitem a possibilidade da expansão de gastos da rubrica em questão, sem comprometer a limitação do estado. No entanto, caso a rubrica sofra redução real de gastos ao longo do tempo, ela abriria espaço para outras despesas se estivesse incluída na limitação.

Com relação aos gastos com investimentos, tem-se uma discussão acerca de sua inclusão ou exclusão dos mecanismos de limitação de despesa. Por exemplo, o teto de gastos do Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) limita o crescimento real das despesas primárias como um todo. Como esse mecanismo abarca inclusive as despesas de capital, impede que, durante a sua vigência, o Estado utilize o gasto público de qualidade como ferramentas para a implementação de um ajuste fiscal sustentado.

3.2 Deflator

Tanto o teto de gastos da União (EC 95/2016) quanto os tetos de gastos aplicados para o ERJ utilizam o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em 12 meses para a recomposição da inflação. No entanto, diferem na definição do período que compreende esses 12 meses (Tabela 1).

Tabela 1 – Comparação dos deflatores de diferentes tetos de gasto

| Teto de gastos | Deflator |
|--------------------------------------|---|
| Federal EC 95/16 | IPCA acumulado em 12 meses até dezembro ⁵ do ano anterior |
| LC 156/16 antigo | IPCA acumulado em 12 meses (não deixa explícito o período a ser considerado, mas foi aplicado como o acumulado em 12 meses até dezembro do próprio ano) |
| LC 156/16 novo | IPCA (não deixa explícito o período a ser considerado, mas foi aplicado como o acumulado em 12 meses até dezembro do próprio ano) |
| LCE 176/17 (RRF) | IPCA acumulado em 12 meses até abril do ano anterior |
| LC 159/17 (NRRF) | IPCA (não deixa explícito o período a ser considerado, mas foi aplicado como o acumulado em 12 meses até dezembro do próprio ano) |
| LCE 193/21⁶ (NRRF) | Conforme a LC 159 |

Fonte: Elaboração própria.

Para que a despesa nominal acumulada no ano não apresente crescimento real em relação à despesa nominal do ano anterior, teoricamente o limite estabelecido deveria ser a despesa do ano anterior, acrescida da inflação acumulada *no próprio ano alvo da limitação*. Por exemplo, o limite de

⁵ Antes da EC 113/2021, o deflator era o IPCA acumulado em 12 meses até *junho* do ano anterior.

⁶ Conforme alteração pela LCE 198/2021.

despesas para 2022 seria, nesse caso, a despesa em 2021 acrescida da inflação acumulada de janeiro a dezembro de 2022.

Tal deflacionamento mantém o acumulado das despesas fixo em termos do poder de compra da moeda em 31 de dezembro de cada ano. Contudo, na medida em que as despesas não são realizadas integralmente no último dia do ano, mas de maneira escalonada ao longo dos meses, caso a inflação acelere ou desacelere ao longo do período este deflacionamento cria distorções na aferição da correspondência real entre as despesas e os bens e serviços que elas podem custear. Se compararmos um ano hipotético com alta inflação no primeiro trimestre, e zero nos seguintes, com um outro ano com a mesma inflação, mas concentrada inteiramente no último trimestre, na medida em que ambos resultarão no mesmo índice inflacionário acumulado até dezembro, seriam tratados de maneira igual. Entretanto, no primeiro caso, as despesas por todo o ano haveriam tido poder de compra reduzido, enquanto no segundo caso, o mesmo valor nominal de despesas teria significado nos 3 primeiros trimestres um poder de compra maior. Desta forma, para um critério de congelamento do poder de compra das despesas, o método de deflacionamento usual, pela inflação acumulada até dezembro do ano alvo da limitação, apresenta distorções econômicas⁷.

Outro critério de correção frequentemente empregado é o de utilizar a inflação do ano *anterior* ao alvo da limitação. Este critério ganha sentido na medida em que se leva em conta que diversas despesas são reajustadas com defasagem, de forma que demoram um determinado período de tempo para refletir os impactos da inflação. O aumento da inflação em um ano corrói o poder de compra dos salários do funcionalismo, que podem ser recompostos no ano seguinte. Esta defasagem dos reajustes tem sua fundamentação no princípio evidente de que só podem ser realizados com base em índices de inflação já ocorridos. Neste sentido, justifica-se economicamente a utilização de critérios de deflacionamento *defasados*, com a inflação de períodos *anteriores* ao ano alvo da limitação.

No mesmo sentido, para que a limitação de despesas possa ser considerada quando do planejamento orçamentário e da elaboração da Lei Orçamentária, no ano anterior ao ano alvo da limitação, o limite de despesas precisa já estar estabelecido. Assim, como no ano anterior não é conhecida ainda a inflação efetiva do ano alvo da limitação, tem-se duas opções principais: (i) utilizar uma projeção da inflação do ano seguinte; ou (ii) utilizar a inflação acumulada em 12 meses disponível no momento de elaboração do limite. Esta última opção foi utilizada originalmente no teto federal (EC 95/2016), enquanto o antigo teto da LC 156/2016 requereu a primeira.

⁷ Outra forma de deflacionamento utilizada (por exemplo, no reajuste de uma das opções de ano-base para a limitação da LC 156/2016) é a variação do número-índice médio do IPCA entre o ano anterior e o ano alvo da limitação. A fórmula de cálculo deste critério de correção torna-o tanto maior quanto mais a inflação do ano alvo da limitação for concentrada nos meses iniciais – o que o torna mais sensível ao impacto desta inflação inicial sobre as despesas de todo o ano. Além disso, tal fórmula também torna o critério de correção maior, quanto maior for a inflação do ano anterior à limitação de despesas, tornando a correção sensível a impactos defasados da inflação.

Ademais, a depender da trajetória da inflação em cada ano, a escolha do período do deflator pode representar um espaço fiscal maior ou menor para o limite de despesas. Um exemplo desse argumento é o caso do teto de gastos da União, estabelecido pela EC 95/2016, cujo limite para determinado ano era corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses *até junho* do ano anterior. Entretanto, a Emenda Constitucional “dos Precatórios” (EC 113/2021) realiza uma mudança na correção do teto de gastos, de modo que os limites passam a considerar o IPCA acumulado em 12 meses *até dezembro* do ano anterior. Como veremos abaixo, isto abriu um espaço fiscal para a União em 2022, porque o deflator passaria a incluir a aceleração da inflação durante o ano de 2021.

Além disso, a própria definição do índice de preços que será utilizado no reajuste das despesas pode influenciar o limite estabelecido. No caso dos tetos de gastos analisados neste artigo, todos utilizam o IPCA, disponibilizado mensalmente pelo IBGE. Esse índice mede a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no *varejo* e consumidos pela população. Contudo, para corrigir a variação de preços do PIB como um todo, deve-se utilizar outro índice de preços, mais amplo: o deflator implícito do PIB. Neste sentido, Gobetti e Orair (2017) destacam que, como entre 1997 e 2015 o deflator implícito do PIB cresceu mais do que o IPCA, uma regra de limitação de crescimento de despesas que utilize o IPCA como índice de reajuste, implicitamente conduz *não a um congelamento, mas a uma redução real* destas despesas⁸, na medida em que incide sobre gastos de uma cesta mais ampla do que o *varejo*. A Tabela 2, abaixo, apresenta as duas séries nos últimos 5 anos.

Tabela 2 – Comparativo IPCA e Deflator Implícito do PIB

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|-------|------|
| Deflator Implícito do PIB | 8,10 | 3,67 | 4,49 | 4,22 | 6,47 | 11,38 | 8,28 |
| IPCA | 6,29 | 2,95 | 3,75 | 4,31 | 4,52 | 10,06 | 5,79 |

Fonte: IBGE. O deflator implícito do PIB dos últimos anos ainda pode sofrer correções.

3.3 Ano-base

As limitações de crescimento de despesas analisadas neste artigo tomam os valores de despesa de algum exercício orçamentário como base de cálculo para a limitação, definidos pela legislação, ou permitindo a escolha pelo ente. Evidentemente, a escolha de um ano com despesas reais mais elevadas amplia a margem para as despesas. Na aplicação dos tetos, vemos que esta é a principal escolha a ser definida, na medida em que as diferenças reais entre os anos são de grande monta no caso do ERJ.

A seguir trataremos individualmente das limitações de despesas, começando pela federal, e seguindo cronologicamente com as incidentes no ERJ.

⁸ No mesmo sentido concluem Giambiagi e Pires (2022).

4. Teto federal

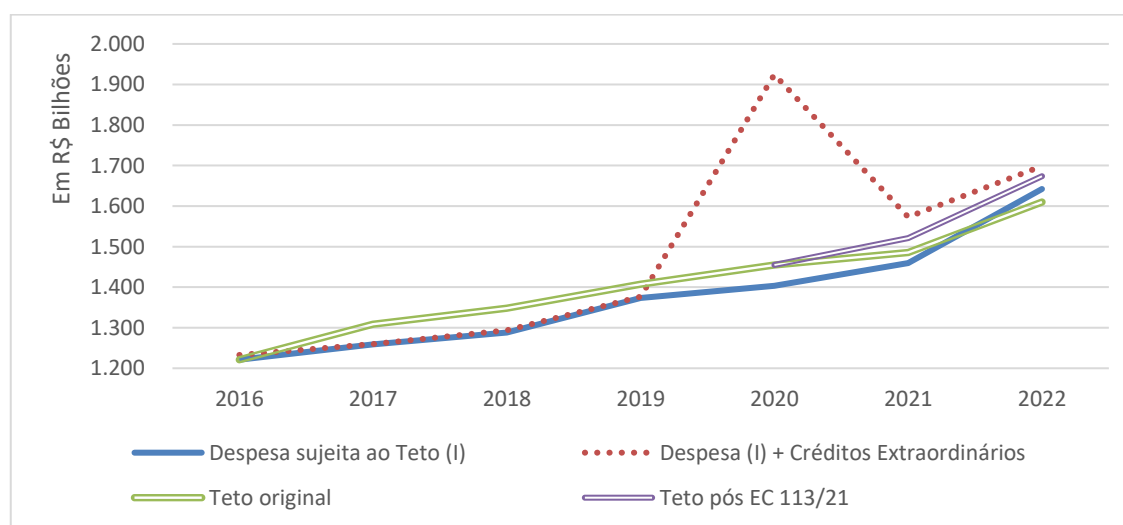
Em 15 de dezembro de 2016, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n° 95, que inclui os artigos 106-114 no ADCT, instituindo o Novo Regime Fiscal. Foram assim estabelecidos limites individualizados para o crescimento das despesas primárias dos Poderes, Ministério Público da União e Defensoria da União⁹ nos próximos 20 anos¹⁰. Deste modo, os limites individualizados devem ser observados na elaboração, na aprovação e nas alterações dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

O modelo de teto de gastos da União define limites de crescimento nominal das despesas *primárias pagas*, incluídos restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário. Para o ano de 2017, o limite equivaleu à despesa de 2016, corrigida em 7,2% (estimativa da inflação de 2016). Para os anos posteriores, o limite correspondia ao limite do exercício anterior corrigido pelo IPCA acumulado em 12 meses até *junho* do ano anterior – visando permitir a elaboração do PLOA, para o qual o Executivo deve enviar a proposta até o dia 31 de agosto de cada exercício. Portanto, o limite para 2018 equivaleu à despesa primária paga de 2017, acrescida do IPCA acumulado de julho de 2016 a junho de 2017.

Com a edição da EC 113/2021 (chamada “Emenda dos Precatórios”) foi alterado o período de aferição do IPCA a partir de 2021, passando a ser utilizado o acumulado em 12 meses até *dezembro* do ano anterior – o que significou a substituição do índice de 2,13% pelo de 4,52%, aumentando em 2,34% o limite para aquele ano. Já o limite para 2022 aumentou em 3,96%.

O gráfico 1, abaixo, apresenta o teto e seu cumprimento.

Gráfico 1 – Teto federal e seu cumprimento



Fonte: Elaboração própria com base em STN.

⁹ De 2017 a 2019 foi permitido ao Executivo compensar parcialmente os excessos dos demais poderes, conforme os §§7º e 8º do art. 107.

¹⁰ A possibilidade de revisão do deflator por Lei Complementar (art. 108 - ADCT) a partir do décimo exercício (isto é, 2026) foi revogada pela EC 113/2021.

Na base de cálculo e na aferição dos limites excluem-se as transferências constitucionais e de complementação ao Fundeb, os créditos extraordinários (§3º do art. 167 da CF), as despesas com realização de eleições, e o aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Como se vê no gráfico, os créditos extraordinários foram especialmente importantes em 2020 e 2021, tendo como objetivo as políticas de auxílio emergencial e combate à pandemia da Covid-19.

Além disso, a EC 95/16 determinou que os pisos de despesas mínimas em Saúde e Educação a partir de 2018 passam a ser os pisos do ano anterior corrigidos da mesma forma que o limite de despesas.

Em caso de descumprimento do limite, a EC 95/2016 inclui vedações de aumento de despesas a serem aplicadas (conforme o art. 109 - ADCT). Essa regra foi posteriormente alterada pela EC 109/2021, que determina a aplicação das vedações caso a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total supere 95%.

As recorrentes alterações legislativas para excepcionalizar gastos, as autorizações de créditos extraordinários e a mudança do relativizaram o congelamento dos gastos federais, ao mesmo tempo em que medidas neste sentido foram necessárias tendo em vista a inflexibilidade da legislação em meio às pressões por políticas anticíclicas e emergenciais. Isto ocasionou, para 2023, a necessidade de uma reelaboração do regime fiscal federal.

5. Teto antigo da LC 156/2016 “Novo PAF”

A Lei Complementar Federal nº 156, de 18 de dezembro de 2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos estados e Distrito Federal, possibilitando a celebração, até 22 de dezembro de 2018, de termos aditivos das dívidas do estado com a União, chamados de “Novo PAF”. Compreendiam a extensão do prazo de pagamento por mais 20 anos (art. 1º) e a redução extraordinária da prestação mensal das dívidas (art. 3º). Para a celebração dos termos aditivos, estabeleceu-se a limitação do crescimento anual das despesas por 2 exercícios (art. 4º), cujo descumprimento acarretaria a revogação dos benefícios citados.

O conceito de despesas abarcava as despesas *primárias correntes*, incluindo intraorçamentárias, excetuando transferências constitucionais a municípios e as contribuições ao PASEP. O índice de correção, conforme o Decreto 9.056/2017, era o IPCA transcorrido entre dezembro de 2016 e dezembro do exercício objeto da limitação. Este decreto ainda apresentou duas alternativas para apuração do valor inicial de limitação do crescimento anual das despesas correntes:

o exercício de 2016, ou uma média entre 2015 corrigido em 8,74%¹¹ e 2016. O ERJ, com base na autorização da Lei Estadual nº 7.698/2017, escolheu a última opção.

Para o ERJ, mudanças no entendimento contábil requereram adaptações. A partir de 2017, em atendimento à Determinação nº 4 do Processo TCE nº 102.203-6/16, os encargos com a operação de adiantamento de Royalties realizada pelo Estado, que até 2016 eram classificados como dedução de sua receita (sem compor, portanto, a base de cálculo do teto), passaram a ser classificados como despesa no exercício corrente, pressionando o teto. Para manter a coerência da limitação do crescimento de despesas, ofício da STN para o estado¹² determinou que o valor dos anos-base deveria ser revisto para incluir tais despesas.

A Tabela 3 apresenta a base de cálculo e a despesa empenhada nos anos de 2017 a 2019, já incluindo os encargos de antecipação de Royalties nos anos-base. Em 2018, prevendo o descumprimento do teto por conta do crescimento das despesas obrigatórias e com vinculações, foram feitos diversos pleitos junto à STN, sem sucesso¹³.

Tabela 3 – Cálculo do teto de gastos do Novo PAF (LC 156/2016)

| | DESPESAS EMPENHADAS | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Base 2015/2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Despesas Correntes (I) (incluindo intraorçamentárias) | 58.400.224.314 | 66.036.717.490 | 64.658.482.109 | 64.870.270.298 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 23.549.204.322 | 41.992.715.357 | 44.338.000.202 | 45.032.524.163 |
| Juros e Encargos da Dívida (II) | 3.449.819.929 | 901.550.107 | 116.457.957 | 128.360.655 |
| Outras Despesas Correntes | 31.401.200.063 | 23.142.452.026 | 20.204.023.950 | 19.709.385.480 |
| Despesas Primárias Correntes (III) = (I - II) | 54.950.404.385 | 65.135.167.383 | 64.542.024.152 | 64.741.909.643 |
| Transferências Constitucionais (IV) | | - | - | - |
| Contribuições para o PIS/PASEP (V) | 733.216.043 | 519.902.474 | 674.144.404 | 350.730.636 |
| Inclusão, na base, das despesas com antecipação de Royalties (VI) | 1.870.129.105 | | | |
| Despesa para aferição do limite (III - IV - V + VI) | 56.087.317.447 | 64.615.264.909 | 63.867.879.748 | 64.391.179.007 |
| TETO deflacionado para cada ano* | | | 59.901.255.034 | 62.481.271.636 |

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2018 e 2019, e Ofício SEFAZ/SGAB nº 197/2019 de 19 de março de 2019.

* O teto deflacionado para 2019 foi calculado por elaboração própria.

Como pode-se ver na Tabela 3, o ERJ descumpriu a limitação de despesas nos dois anos. Nesse caso, os §§ 1º e 2º do art. 4º da LC 156/16 determinam como penalidades: (i) revogação do prazo adicional de pagamento da dívida, (ii) revogação da redução extraordinária da prestação mensal da dívida e (iii) a restituição à União dos valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes, à ordem de 12 parcelas mensais. Deve-se notar que, dentre os 18 estados que assinaram

¹¹ Variação do número-índice médio do IPCA entre 2015 e 2016.

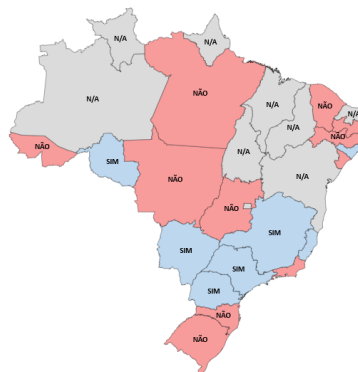
¹² SEI nº 2/2018/COPAF/COREM/SURIN/STN-MF.

¹³ A argumentação destes pleitos está descrita nas Notas Técnicas SEFAZ/SUPOF nº 08/2018 de 25 de julho de 2018 e nº 30/2018 de 18 de outubro de 2018.

termos aditivos com base na LC 156/2016, instituindo tetos de gastos, apenas 7 estados conseguiram cumprir, conforme apresentado na Tabela 4, abaixo.

Tabela 4 – Cumprimento da limitação de despesas da LC 156/2016

| UF | 2018 | 2019 | UF | 2018 | 2019 | UF | 2018 | 2019 |
|----|------|------|----|------|------|----|------|------|
| AC | Não | Não | MA | N/A | N/A | RJ | Não | Não |
| AL | Sim | Sim | MG | Sim | Sim | RN | N/A | N/A |
| AM | N/A | N/A | MS | Sim | Sim | RO | Sim | Sim |
| AP | N/A | N/A | MT | Não | Não | RR | N/A | N/A |
| BA | N/A | N/A | PA | Não | Não | RS | Não | Não |
| CE | Não | Não | PB | Não | Não | SC | Não | Não |
| DF | N/A | N/A | PE | Não | Não | SE | Sim | Não |
| ES | Sim | Sim | PI | N/A | N/A | SP | Sim | Sim |
| GO | Não | Não | PR | Sim | Sim | TO | N/A | N/A |



Fonte: Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais 2020 - STN.

Observe-se que, em 4 de dezembro de 2017, faltando 18 dias para o fim do prazo de assinatura do termo aditivo, o Decreto Federal nº 9.220/2017 incluiu uma terceira possibilidade para a base de cálculo, o exercício de 2017, para a qual o prazo para envio das informações era 30 de abril de 2018. Pela incerteza quanto ao valor que as despesas de 2017 assumiriam, dependentes de receitas de uma operação de crédito com o BNP Paribas em dezembro, o ERJ, premido pelas exigências e pressões inéditas do RRF, e pelos arrestos de receita e pelas suspensões do pagamento de seus funcionários, assinou o termo aditivo sem considerar 2017, mas já em 25 de abril de 2018, ainda dentro do prazo, solicitou a alteração da base, sendo tal pedido indeferido pela STN¹⁴.

Ressalte-se que essa recusa da STN resultou diretamente no descumprimento do limite pelo ERJ, que teria sido cumprido fosse o ano-base considerado o de 2017. Isto torna dúbio o significado do descumprimento, já que deveu-se não a uma situação econômica de expansão de gastos, mas a um julgamento administrativo sobre prazos e prerrogativas de enquadramento nas alterações frequentes da legislação. Como veremos, esse tipo de vicissitude seria largamente reeditado em 2021 em meio à adesão ao NRRF.

Ademais, os gastos do ano-base de 2015 e 2016 foram especialmente reduzidos, tanto pelos arrestos de receitas promovidos pelo governo federal, mas também por uma contabilização inadequada dos atrasos de gastos, que foi praticada em meio ao quadro de desorganização fiscal e tensionamentos com o funcionalismo público. Nos anos seguintes até 2018 foi necessária a realização de Despesas dos Exercícios Anteriores (as chamadas DEAs) para realizar despesas relativas a direitos líquidos e certos em 2015 e 2016 – o 13º de funcionários inativos – dificultando o cumprimento do

¹⁴ Conforme Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 30/2018 de 18 de outubro de 2018.

teto. Enquanto isso, na boa prática contábil, tais gastos deveriam ter sido empenhados no ano do fato gerador (em 2015 e 2016, aumentando a base de cálculo do teto) e inscritos em Restos a Pagar¹⁵.

A criação de um teto de gastos, em meio a uma calamidade fiscal que desorganizou profundamente as contas e a própria administração estadual, produziu então regras irreais, indicando a necessidade de um acompanhamento pela STN mais aderente à conjuntura do ente federado. Isto se fazia necessário, mesmo que para garantir o atingimento dos objetivos de contenção fiscal, mas em conformidade com a realidade do estado, e não com base em um rigor sem atenção para os números de fato apresentados.

6. Teto LCE 176/2017, com base no RRF da LC 159/2017

Em paralelo, a Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), com vigência de 3 anos prorrogável uma vez por igual período, e envolvendo a suspensão dos pagamentos das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN, bem como a implementação de medidas de ajuste fiscal por parte do estado aderente. O ERJ foi o único estado a aderir ao RRF, em setembro de 2017. Deve-se notar que os estados de MG e RS obtiveram por meio de liminares a suspensão do pagamento do serviço da dívida, em meio a trâmites para uma adesão ao RRF que não se concretizou, assim como os estados de GO, RN e AP fizeram em 2019 (STN, 2021).

A LC 159/2017 oferecia como opção aos estados que aderissem ao plano, em substituição à exigência de revisão dos benefícios e vantagens dos servidores estaduais, a medida de aprovação de lei limitando o crescimento das despesas obrigatórias, conforme dispõe o §4º do seu art. 2º. Com este intuito, o ERJ promulgou a Lei Complementar Estadual nº 176, de 30 de junho de 2017, que estabelecia um limite para o crescimento anual das despesas *obrigatórias liquidadas* pelos exercícios de 2018 a 2020. A lei tomava como ano-base o exercício de 2015, corrigido em 15,27% para a limitação do exercício de 2018, e corrigido para 2019 e 2020 pelo menor de dois indicadores: o IPCA de 12 meses encerrado em abril do ano anterior, ou a variação da RCL em 12 meses apurada no 1º quadrimestre do ano anterior.

O ERJ *cumpriu tal limitação em todos os anos.*

Destaca-se uma diferença fundamental para o cumprimento do teto de gastos da LCE 176/2017 em relação do teto da LC 156/2016: o primeiro, por limitar o crescimento das despesas obrigatórias, considera em sua base de cálculo o pagamento da dívida efetuada em 2015 – ao mesmo tempo que, devido ao ingresso no RRF, houve suspensão de parcela significativa da dívida estadual.

¹⁵ A inscrição de DEAs no futuro em vez de restos a pagar no exercício corrente foi criticada em Silva e Batista (2017).

O mesmo não ocorre no caso do teto da LC 156/2016, que limitou o aumento de despesas *primárias* correntes. Sendo assim, por definição, a base de cálculo do teto da LCE 176/2017 foi maior.

Além disso, acrescenta-se a essa questão o fato de que o ERJ não foi capaz de cumprir o teto da LC 156/2016 porque, como já havia aderido ao RRF, precisou escolher o ano-base previamente à publicação do Decreto nº 9.220/2017, tendo escolhido o exercício de 2016. Como mencionado na seção anterior, caso houvesse sido aceito 2017 como ano-base, o Estado teria cumprido com essa limitação de despesas.

A partir dessas experiências, resta evidente que a escolha do ano-base é fundamental para o cumprimento de mecanismos de limitação de gastos em anos posteriores. Ou bem deveria ser feita uma média de anos, controlando ainda para despesas extraordinárias ou fora de controle, ou o dispositivo torna-se uma artificialidade contábil, um jogo mais ou menos aleatório que premia ou pune estados com base no acaso; uma ilusão administrativa onde a escolha de um ano-base com significativas despesas extraordinárias garante o cumprimento da forma da lei, sem atentar para o seu conteúdo. Note-se que o próprio espírito da lei, em termos de indicar a contenção de gastos, pode ser criticado por si só, mas aqui atentamos apenas para os problemas da forma da lei implementada.

7. Novo Teto da LC 156/2016, alterada pela LC 178/2021

Em 2021, a LC 178/2021 alterou a LC 156/2016, incluindo, entre outros, o artigo 4º-A que permite a assinatura de novo termo aditivo relativo ao descumprimento da limitação de crescimento de despesas do art. 4º da LC 156/2016. Tal termo aditivo permitiu (i) converter as penalidades daquele descumprimento; ou (ii) reeditar a limitação de crescimento de despesas por mais três exercícios (de 2021 a 2023), tomando 2020 como ano-base e modificando as deduções consideradas.

O Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021, a Portaria STN nº 1.114, de 26 de outubro de 2021, as alterações promovidas pela LC nº 189 de 4 de janeiro de 2022, seguida da nova Portaria STN nº 1.487, de 12 de julho de 2022, especificaram o cálculo da nova limitação, que tomava como base o ano de 2020, e referia-se às despesas *primárias correntes* empenhadas, excluídas as despesas intraorçamentárias. Além disso, instituiu diversas deduções, que são aproximadamente as mesmas do teto instituído no NRRF (ver seção abaixo), apenas ressaltando-se que se tratam das despesas *primárias correntes*, que não há dedução da devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais, e que excluem-se os gastos com o PASEP.

O cumprimento da limitação de gastos considera o somatório das despesas *primárias correntes* de 2021 a 2023 e suas deduções, respectivamente deflacionadas de acordo com o IPCA de dezembro de cada ano para preços de dezembro de 2020, e comparadas com três vezes o valor da base de cálculo (conforme o inciso IV, § 1º do artigo 18º do Decreto nº 10.819/2021). Inovou-se, desta forma, permitindo que excessos de gastos em um ano fossem compensados por reduções em outro ano;

inovação tímida, mas que traz a primeiro plano a necessidade destas regras fiscais de incorporar o seu cumprimento a médio prazo.

8. Teto do NRRF (LC 159/2017 alterada pela LC 178/2021)

Em 4 de junho de 2021 o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF), instituído pela LC nº 178, de 13 de janeiro de 2021, que altera a LC 159/2017. O arcabouço jurídico do novo regime implica na implementação de legislação de limitação do crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA (inciso V, § 1º, art. 2º da LC 159/2017), com prazo de vigência de, no mínimo, 3 exercícios financeiros subsequentes ao aceite do pedido de adesão (art. 15 do Decreto 10.681/2021).

Tal limitação está regulamentada pelo Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, e pelas Portarias STN nº 931, de 14 de julho de 2021, nº 1.023, de 1 de setembro de 2021, e nº 1.487, de 12 de julho de 2022, esta última já incluindo as alterações na metodologia de cálculo introduzidas pela LC nº 189/2022.

8.1 Despesas abrangidas, exclusões e ano-base

A limitação de crescimento será avaliada de maneira agregada, isto é, abrangendo a totalidade das despesas primárias dos Poderes e órgãos do Estado. São consideradas tanto para o estabelecimento da base de cálculo, como para a apuração de cumprimento da limitação (conforme §1º do art. 1º da Portaria 931), as despesas *primárias empenhadas* (inciso I do art. 1º da Portaria STN 931), excluídas:

- i. As despesas intraorçamentárias (Portaria STN 931);
- ii. As despesas com transferências constitucionais a municípios (inciso I do §4º do art. 2º da LC 159/2017);
- iii. As despesas com pagamentos de sentenças judiciais (inciso II, a, do art. 1º da Portaria STN 931);
- iv. A diferença positiva entre (a) as despesas com as aplicações mínimas em saúde e educação no ano alvo da limitação; e (b) os valores das aplicações mínimas no ano-base, corrigidos pela inflação. Isto é, o crescimento *real* das obrigações de tais índices é excluído da limitação de despesas (inciso IV do §4º do art. 2º da LC 159/2017);
- v. As despesas com recomposição de fundos de reserva e devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais (inciso II, b, do art. 1º da Portaria STN 931, alterado pela Portaria STN 1.023, de 01-09-2021);
- vi. As despesas com recursos de emendas impositivas de bancada ou individuais dos arts. 166 e 166-A da CF (inciso II do §4º do art. 2º da LC 159/2017) podendo ser apuradas de acordo com o valor transferido pela União no respectivo exercício (§10º do mesmo artigo);

- vii. As despesas com recursos de transferências da União com aplicações vinculadas, conforme definido pela STN (inciso V do §4º do art. 2º da LC 159/2017) podendo ser apuradas de acordo com o valor transferido pela União no respectivo exercício (§10º do mesmo artigo);
- viii. As despesas decorrentes de impactos de fatores extraordinários ou temporários sobre as finanças estaduais, conforme avaliação da STN (inciso III do art. 10 da Portaria STN 931).

Sobre o item (iv), este tipo de exclusão inova positivamente, a nosso ver, ao permitir a manutenção das vinculações de receita com saúde e educação (o que a EC 95/16 não fez para a União), as quais não são passíveis de contenção pelo gestor público, excluindo da avaliação do cumprimento do teto apenas o crescimento real dessas despesas, o que consubstancia uma exclusão que necessariamente facilita o cumprimento da limitação pois não interfere no montante relativo ao ano-base.

Para os pedidos de adesão realizados em 2021, como no caso do ERJ, a base de cálculo podia ter como referência um dos exercícios entre 2017 e 2021. Isto pode ser interpretado, em consonância com o significado econômico da limitação, fazendo a despesa do exercício escolhido ser trazida *a preços do ano alvo da limitação*, significando que a lei permitia ao estado escolher o ano que seria congelado. Contudo, o entendimento da STN, após diversas mudanças ao longo do processo de adesão, firmou-se em oposição ao espírito da lei de congelamento de gastos de um ano, atendo-se unicamente a uma interpretação formalista, com viés de aumento das restrições ao ente estadual: a STN definiu¹⁶ que as despesas do ano-base seriam consideradas *pelo seu valor nominal mas como se tivessem ocorrido em 2021*. Evidentemente, ao utilizar valores nominais de um ano, em outra data, sem se fazer a atualização dos índices de preços, tais valores perdem seu significado econômico, mantendo apenas um significado fictício, aumentando a arbitrariedade da legislação e sua carência de realismo e adaptação à situação de fato dos estados.

Por conta desta interpretação, foi escolhida pelo ERJ a base de cálculo do ano de 2021, que foi a opção mais alta nominalmente, simplesmente pela perda de poder de compra da moeda. Na Tabela 5 abaixo apresenta-se o cálculo das deduções a serem consideradas na aferição do valor de 2021, considerado como base para a limitação de despesas dos anos posteriores, e em seguida a tabela 6 mostra a aplicação do Teto em 2022.

Tabela 5 – Cálculo do teto de gastos do NRRF, ano-base 2021

| | |
|---|----------------|
| DESPESAS PRIMÁRIAS EMPENHADAS (I) | 75.717.040.231 |
| Exclusões Portaria STN nº 931 c/c Portaria STN nº 1023 | |
| (-) Despesas intraorçamentárias | 5.893.855.084 |
| (-) Pagamentos de sentenças judiciais | 1.518.341.357 |

¹⁶ Note-se que na prática concede-se a prerrogativa à STN de definir em que consiste a própria lei de subordinação do ente estadual.

| | |
|--|----------------------------|
| (-) Despesas com recomposição de fundos de reserva (LC 151) e devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais | 618.500.000 |
| Exclusões LC 159 com alterações pela LC 189/2022 | |
| (-) Despesas com recursos de transferências vinculadas | |
| <i>Salário Educação FR 105</i> | 286.623.328 |
| <i>Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE FR 126</i> | 9.163.618 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 212</i> | 183.743.720 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 214</i> | 23.787.343 |
| <i>Transferências Legais Recebidas da União FR 224</i> | 150.701.246 |
| <i>Transferências do SUS FR 225</i> | 941.923.100 |
| <i>Transferências Auxílio Fin. para Ações Emergenciais ao Setor Cultural FR 227</i> | 1.390.426 |
| (-) Diferença positiva nos mínimos de saúde e educação | - |
| (-) Transferências constitucionais para os municípios | Já excluído na base |
| (-) Despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal | Já excluído nas vinculadas |
| TOTAL EXCLUÍDO (II) | 9.628.029.222 |
| BASE 2021 PARA LIMITAÇÃO DE DESPESAS (I) - (II) | 66.089.011.009 |

Fonte: Elaboração própria com base em SIAFE-RJ.

Tabela 6 – Aplicação do teto de gastos do NRRF em 2022

| | |
|--|----------------------------|
| DESPESAS PRIMÁRIAS EMPENHADAS (I) | 92.267.783.927 |
| Exclusões Portaria STN nº 931 c/c Portaria STN nº 1023 | |
| (-) Despesas intraorçamentárias | 6.369.714.642 |
| (-) Pagamentos de sentenças judiciais | 2.863.849.268 |
| (-) Despesas com recomposição de fundos de reserva (LC 151) e devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais | 652.360.800 |
| Exclusões LC 159 com alterações pela LC 189/2022 | |
| (-) Despesas com recursos de transferências vinculadas | |
| <i>Salário Educação FR 105</i> | 1.066.093.449 |
| <i>Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE FR 126</i> | 29.311.930 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 212</i> | 175.629.285 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 214</i> | 48.299.771 |
| <i>Transferências Legais Recebidas da União FR 224</i> | 179.856.317 |
| <i>Transferências do SUS FR 225</i> | 1.044.877.727 |
| <i>Transferências Auxílio Fin. para Ações Emergenciais ao Setor Cultural FR 227</i> | 283.088 |
| (-) Diferença positiva nos mínimos de saúde e educação | - |
| (-) Transferências constitucionais para os municípios | Já excluído na base |
| (-) Despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal | Já excluído nas vinculadas |
| TOTAL EXCLUÍDO (II) | 12.430.276.277 |
| DESPESAS EMPENHADAS EM 2022 VÁLIDAS PARA O TETO (I) - (II) | 79.837.507.650 |
| BASE 2021 AJUSTADA PELA INFLAÇÃO DE 2022 | 69.915.564.746 |
| DESPESA ACIMA DO TETO DE GASTOS | -9.921.942.903 |

Fonte: Elaboração própria com base em SIAFE-RJ.

O aumento de gastos, que ocasionou o descumprimento, pode ser justificado ao se levar em conta que o ano de congelamento da despesa – 2021 – representava ainda um valor reduzido após anos de fortíssima contração fiscal no estado, com ausência de reajustes para o funcionalismo público

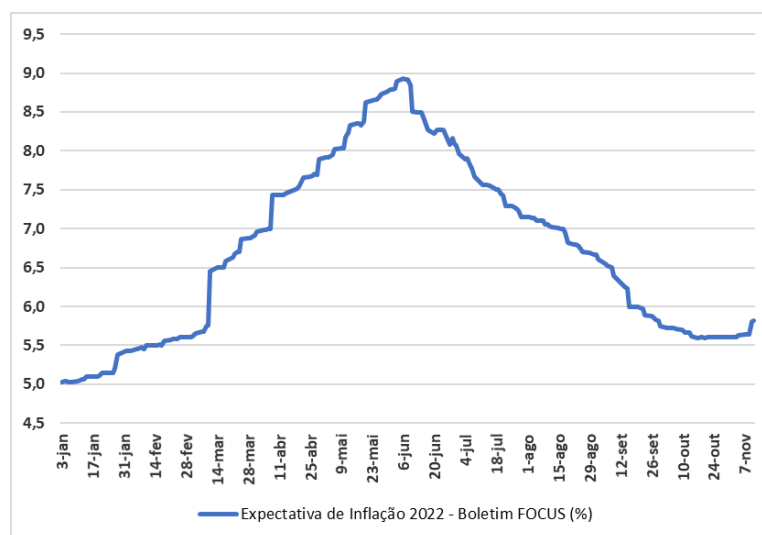
e quase ausência de investimentos públicos até 2021¹⁷. Neste contexto, o aumento de receitas em 2021 pela concessão da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE) permitiu uma recomposição conjuntural do gasto público, evidentemente bastante acima do Teto de Gastos estabelecido no NRRF.

8.2 Deflator

Embora as normativas publicadas estabeleçam que as despesas primárias devem ser limitadas ao crescimento do IPCA, não se explicita qual o período deve ser utilizado para deflacionar os valores referentes ao limite de despesas, sobretudo em se tratando de anos-base anteriores a 2021. Em que pese as mudanças de interpretação relacionadas ao longo do processo de adesão, a STN, com base em Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN (SEI nº 17346/2021/ME), adotou a interpretação estrita de que deve ser utilizada a variação do IPCA de janeiro de 2022 a dezembro do *próprio ano* alvo da limitação, para a correção dos valores do ano-base, independente de qual seja o ano-base escolhido.

A forte variação da inflação, e sobretudo das expectativas de inflação, ao longo de 2022, às vésperas de eleições gerais, mostrou alguns dos graves problemas da mecânica do RRF. Destacamos aqui o fato do indexador do teto de gastos ser reajustado pela inflação do ano *corrente*, por decisão interpretativa da STN. Ao longo de 2022 o Boletim Focus feito pelo Banco Central do Brasil (BCB), que funciona como um balizador das expectativas gerais do mercado financeiro, mostra bem como a expectativa de inflação em 2022 disparou por boa parte do ano, para depois ser fortemente reduzida em meio a uma desoneração de impostos liderada pelos Congresso Nacional e o Executivo Federal mas realizada a custo de arrecadação dos estados e municípios.

Gráfico 2 – Expectativas ao longo de 2022 sobre a inflação acumulada em 2022



¹⁷ O ERJ foi o último colocado entre os estados da federação em Investimento Público como percentual da Receita Corrente Líquida até 2021, e no período 2015-2022 foi o 3º que menos investiu. Fonte: <https://www.poder360.com.br/economia/rio-de-janeiro-tem-pior-percentual-de-investimento-do-pais/> e <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/estados-do-nordeste-lideram-ranking-de-investimento-publico>

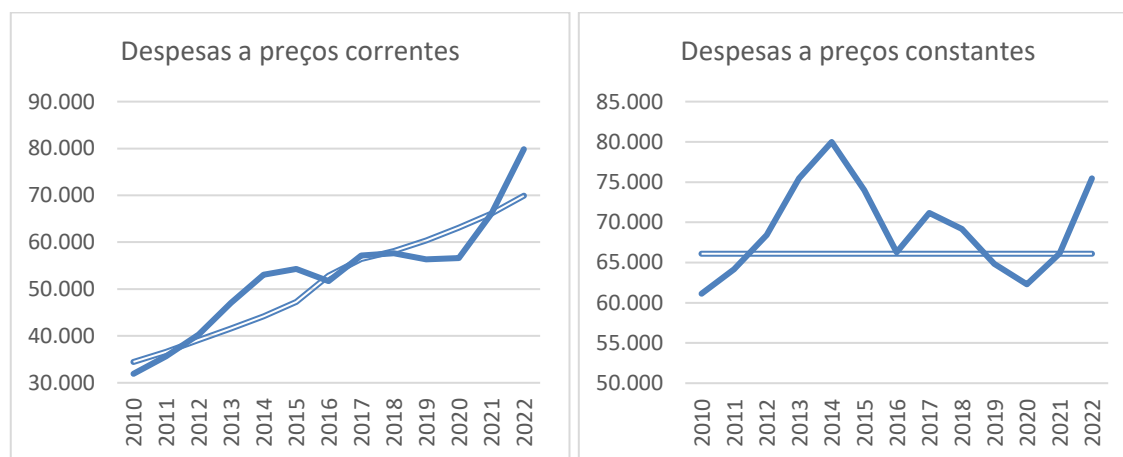
Fonte: Boletim Focus/BCB, elaboração própria.

Essa flutuação compromete de forma decisiva o planejamento orçamentário em relação à contenção de gastos. Enquanto em 3 de junho de 2022 a previsão do Teto de Gastos para 2022 havia aumentado para quase R\$ 72 bilhões, em 30 de setembro, após flutuações negativas do preço do mercado internacional de petróleo e principalmente pela intervenção da LC 194/22, a expectativa de inflação caiu mais de 3%, de 8,93% para 5,74%, e dessa forma o Teto havia caído para menos de 70 bilhões. Assim, em cerca de 3 meses o espaço fiscal do ERJ foi reduzido em R\$ 2 bilhões, o que é superior ao que o estado gastou nas funções de Cultura (186 mi), Direitos da Cidadania (355 mi) e Urbanismo (1,3 bilhão) somados¹⁸.

8.3 Análise da trajetória

O gráfico 3 simula a limitação do NRRF tomando por base o histórico de despesas de 2010 a 2022. Em 2022 o Estado descumpriu a limitação de despesas. Na análise dos anos anteriores, o ERJ teve despesas acima do nível registrado em 2021 sobretudo no período de 2012 a 2015. Este período foi caracterizado por expressivos investimentos realizados pelo estado, de onde se pode concluir que se a limitação atual estivesse então vigente, tais despesas não poderiam ter sido realizadas.

Gráfico 3 – Teto de gastos do NRRF



Fonte: SIG (2010 a 2014), SIAFE (2015 a 2022). Valores deflacionados conforme a limitação de despesas, para preços de 2021.

¹⁸ Além disso, como foi colocado pelo próprio ERJ em renegociação com o governo federal em março de 2023, o Plano de Recuperação Fiscal foi construído com base em uma estimativa de receita que foi frustrada com as mudanças do ICMS trazidas pelas Leis Complementares federais 192 e 194. Somente no ano passado, a perda de arrecadação no Rio foi de cerca de R\$ 5 bilhões em combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. Entretanto, a apuração realizada com base nos critérios da lei 194 aponta uma redução de R\$ 3,6 bilhões, valor menor por conta do comportamento do ICMS dos demais setores.

Cabe, como colocado em Nota Técnica da Fazenda Estadual, que tinha como objetivo “sintetizar a visão conceitual e elementar que sustentam seu caráter inovador”, destacar que as receitas tributárias do estado do Rio de Janeiro são altamente dependentes do ICMS visto que entre os anos de 2018 e 2020, o tributo representou cerca de 80% da receita total. Mesmo altamente dependente, e tendo isso enfatizado nos termos do acordo, isso não impediu que por uma decisão de outro ente federativo, renunciou-se a arrecadação decisiva num momento-chave. A própria União em debate recente, já sob o novo governo Lula vem num processo de negociação das perdas dos outros entes federativos frente a 194.

A partir de 2017, o TCE definiu que despesas com encargos de royalties deveriam ser incluídas como despesas orçamentárias, e não mais deduções de receitas. Para fins de padronização retroativa da série, foram incluídos os Encargos de Antecipação de Royalties nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Evidencia-se, analisando os anos anteriores, o quanto o ano de 2021 a ser congelado representou na verdade um momento de gastos reais muito abaixo de anos anteriores, o que reforçava a necessidade da legislação permitir *de fato* a escolha de outro ano para congelamento, isto é, assumindo outro ano-base *deflacionado, e não pelo seu valor nominal*, para que a limitação pudesse ser factível. Ainda assim, a situação de restrição fiscal do ERJ desde 2015 é tão crítica que os gastos em 2022, mesmo superando os de todos os anos anteriores até 2015, significam simplesmente que em 2022 o estado voltou a gastar o mesmo que gastava 7 anos antes.

9. Teto LCE 193/2021

Visando instituir o mecanismo de limitação de despesas exigido como contrapartida pela adesão ao NRRF, em 05 de outubro de 2021 a ALERJ aprovou a Lei Complementar Estadual 193/2021, revogando ainda a Lei Complementar Estadual nº 176/2017. Além disso, em 28 de dezembro de 2021, a LCE 193/2021 foi alterada pela publicação da Lei Complementar Estadual nº 198/2021.

A LCE 193/2021, com redação alterada pela LCE 198/2021, se refere à aplicação do limite máximo de despesas *primárias empenhadas* no exercício, estabelecendo o exercício de 2021 como ano base para apuração desse limite. Ademais, a lei estadual, em seu art. 1º, §1º, I, indica o método de deflacionamento em conformidade com o estabelecido para o NRRF:

“...ao limite global de despesas primárias, tendo como referência para a base de cálculo as despesas primárias conjuntamente empenhadas pelos Poderes e órgãos do Estado no exercício de 2021, observadas as definições, deduções e metodologias de apuração estabelecidas na legislação federal para a base de cálculo da limitação de despesas previstas no inciso V do § 1º do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017”

Nesse sentido, conforme visto na seção anterior relativa ao NRRF, para o cálculo do limite global de despesas em 2022, corrige-se a despesa primária empenhada no ano de 2021 pela variação do IPCA de janeiro a dezembro de 2022. Para os anos subsequentes, o limite deve ser estabelecido pelo valor do limite máximo do ano imediatamente anterior, corrigido pelo IPCA para o período de doze meses encerrado em dezembro do exercício alvo da limitação. Se a variação resultante for negativa, serão repetidos os limites do exercício anterior.

Com relação às exceções ao cálculo de despesas primárias apresentadas pela LCE 193/2021, uma parte reproduz textualmente o definido nas normativas que regulamentam o NRRF. Assim, toma-se como exceções aos limites de despesas primárias as mesmas apresentadas nos tópicos (i) a (v) da

seção 7 deste artigo. Tendo sido publicada antes das alterações que a LC 189/2022 realizou na metodologia do teto de gastos do NRRF, a LCE 193/2021, em vez das deduções (vi) e (vii):

(vi) Não realiza dedução de emendas impositivas de bancada, e;

(vii) Realiza deduções de despesas com doações e transferências voluntárias conforme o art. 25 da LRF.

Não é feita a dedução (viii) de “Despesas decorrentes de impactos de fatores extraordinários ou temporários sobre as finanças estaduais, conforme avaliação da STN”. Finalmente, a LCE 193/2021 inclui novas deduções:

- ix. Despesas decorrentes de determinações constitucionais do ERJ, no caso de ocorrer diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo de suas aplicações mínimas e a variação do IPCA no mesmo período, para os seguintes fundos: FECAM¹⁹, FAPERJ²⁰, FISED²¹, Fundo Soberano do ERJ²², e demais fundos que vierem a ser incluídos na Constituição Estadual.
- x. Despesas com recursos de fundos públicos previstos na Constituição Estadual ou que tenham sido criados para operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas na Constituição Estadual.
- xi. Despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras).

Pelas deduções (xi) a (xi) nota-se que o limite de despesas primárias da LCE 193/2021 apresenta diversas novas exceções, se comparado com o limite da LC 159/2017, alterada pela LC 178/2021. Não obstante, como ressaltado na seção 3.1, na medida em que também reduzem a base de cálculo, as exclusões não necessariamente tornam o cumprimento da limitação de despesas mais fácil. Permitem o aumento na realização de investimentos, e a exclusão do crescimento real dos gastos relacionados aos fundos vinculados permite o seu cumprimento, que não está ao arbítrio do gestor estadual.

A tabela abaixo apresenta o cálculo das deduções para aferição do valor de despesas de 2021 a ser considerado como base para a limitação de despesas dos anos posteriores, e em seguida a Tabela 8 sua aplicação em 2022.

Tabela 7 – Cálculo do teto de gastos da LCE 193/2021

| | |
|--|-----------------------|
| DESPESAS PRIMÁRIAS EMPENHADAS (I) | 75.717.040.231 |
| (-) Despesas intraorçamentárias | 5.893.855.084 |
| (-) Pagamentos de sentenças judiciais | 1.518.341.357 |

¹⁹ Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano.

²⁰ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

²¹ Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social.

²² Instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 86/2021.

| | |
|--|----------------------------|
| (-) Despesas com recomposição de fundos de reserva (LC 151) e devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais | 618.500.000 |
| (-) Despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras) | 1.944.807.335 |
| (-) Despesas custeadas com doações e as transferências voluntárias | |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 212</i> | 153.250.727 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 214</i> | 0 |
| <i>Transferências Voluntárias aos Municípios</i> | 85.271.613 |
| (-) Despesas com recursos oriundos dos Fundos dos Demais Poderes e Instituições Autônomas | 989.830.345 |
| (-) Diferença positiva nos mínimos dos fundos estaduais constitucionais | - |
| (-) Diferença positiva nos mínimos de saúde e educação | - |
| (-) Transferências constitucionais para os municípios | Já excluído na base |
| (-) Despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal | Já excluído nas vinculadas |
| TOTAL EXCLUÍDO (II) | 11.203.856.461 |
| BASE 2021 PARA LIMITAÇÃO DE DESPESAS (I) - (II) | 64.513.183.769 |

Fonte: Elaboração própria com base em SIAFE-RJ.

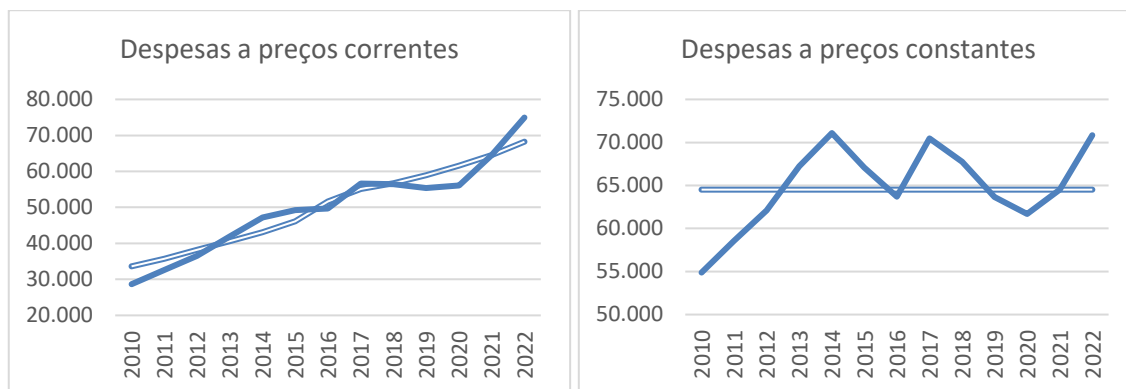
Tabela 8 – Cálculo do teto de gastos da LCE 193/2021 em 2022

| | |
|--|----------------------------|
| DESPESAS PRIMÁRIAS EMPENHADAS (I) | 92.267.783.927 |
| (-) Despesas intraorçamentárias | 6.369.714.642 |
| (-) Pagamentos de sentenças judiciais | 2.863.849.268 |
| (-) Despesas com recomposição de fundos de reserva (LC 151) e devolução de recursos de depósitos administrativos e judiciais | 374.386.200 |
| (-) Despesas primárias de capital (investimentos e inversões financeiras) | 5.781.685.310 |
| (-) Despesas custeadas com doações e as transferências voluntárias | |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 212</i> | 83.788.820 |
| <i>Transferências Voluntárias Convênios FR 214</i> | 0 |
| <i>Transferências Voluntárias aos Municípios</i> | 47.056.684 |
| (-) Despesas com recursos oriundos dos Fundos dos Demais Poderes e Instituições Autônomas | 1.000.038.601 |
| (-) Diferença positiva nos mínimos dos fundos estaduais constitucionais | 277.611.543 |
| (-) Diferença positiva nos mínimos de saúde e educação | 518.120.215 |
| (-) Transferências constitucionais para os municípios | Já excluído na base |
| (-) Despesas custeadas com recursos de transferências previstas nos arts. 166 e 166-A da Constituição Federal | Já excluído nas vinculadas |
| TOTAL EXCLUÍDO (II) | 17.316.251.284 |
| BASE 2021 PARA LIMITAÇÃO DE DESPESAS (I) - (II) | 64.513.183.769 |
| BASE 2021 AJUSTADA PELA INFLAÇÃO DE 2022 | 68.248.497.110 |
| DESPESA DE FATO EMPENHADA EM 2022 | 74.951.532.643 |
| GASTOS ACIMA DO TETO EM 2022 | -6.703.035.533 |

Fonte: Elaboração própria com base em SIAFE-RJ.

No gráfico 4, apresentamos uma simulação da limitação com base no histórico de despesas desde 2010 até 2022.

Gráfico 4 – Teto de gastos da LCE 193/2021



Fonte: SIG (2010 a 2014), SIAFE (2015 a 2022). OBS: Valores deflacionados conforme a limitação de despesas, para preços de 2021.

A partir de 2017, o TCE definiu que despesas com encargos de royalties deveriam ser incluídas como despesas orçamentárias, e não mais deduções de receitas. Para fins de padronização retroativa da série, foram incluídos os Encargos de Antecipação de Royalties nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Em comparação à análise do teto anterior, vemos que a exclusão dos investimentos, e outras exclusões menos relevantes, não modificam substancialmente a situação do ERJ em termos do cumprimento da legislação.

10. Teto EC 109/2021

Além dos tetos de gastos da LC 159/2017 e da LC 156/2016, em 15 de março de 2021 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 109, que institui uma nova regra fiscal de controle de despesas para todos os entes da federação. No âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, a normativa cria o artigo 167-A na CF, que estabelece mecanismos de controle das despesas correntes pelos quais a ultrapassagem de determinados limiares de gasto enseja a aplicação de medidas de ajuste.

Conforme a norma, avalia-se bimestralmente a relação entre despesa corrente e receita corrente considerando o período de 12 meses. Caso tal relação se encontre entre 85% e 95%, podem ser implementadas vedações (constantes nos incisos I a X do art. 167-A), no todo ou parcialmente, por atos do chefe do Poder Executivo, facultado aos demais poderes implementá-las nos seus âmbitos. Para efetivar as vedações, é preciso submeter os atos, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. As ações perduram até que: (i) sejam eventualmente rejeitadas pelo Poder Legislativo; (ii) decorram 180 dias, após os quais perdem eficácia caso o Legislativo não as aprecie; ou (iii) seja apurado que a razão esteja abaixo de 85%, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

Caso a relação entre receitas e despesas correntes se encontre superior a 95%, a norma estabelece que enquanto todos os Poderes e órgãos autônomos do ente não adotarem todas as vedações dispostas, ficam proibidas a concessão de garantias e a tomada de operação de crédito entre entes da Federação. Importante notar que, dessas vedações, parte delas são idênticas ou similares às

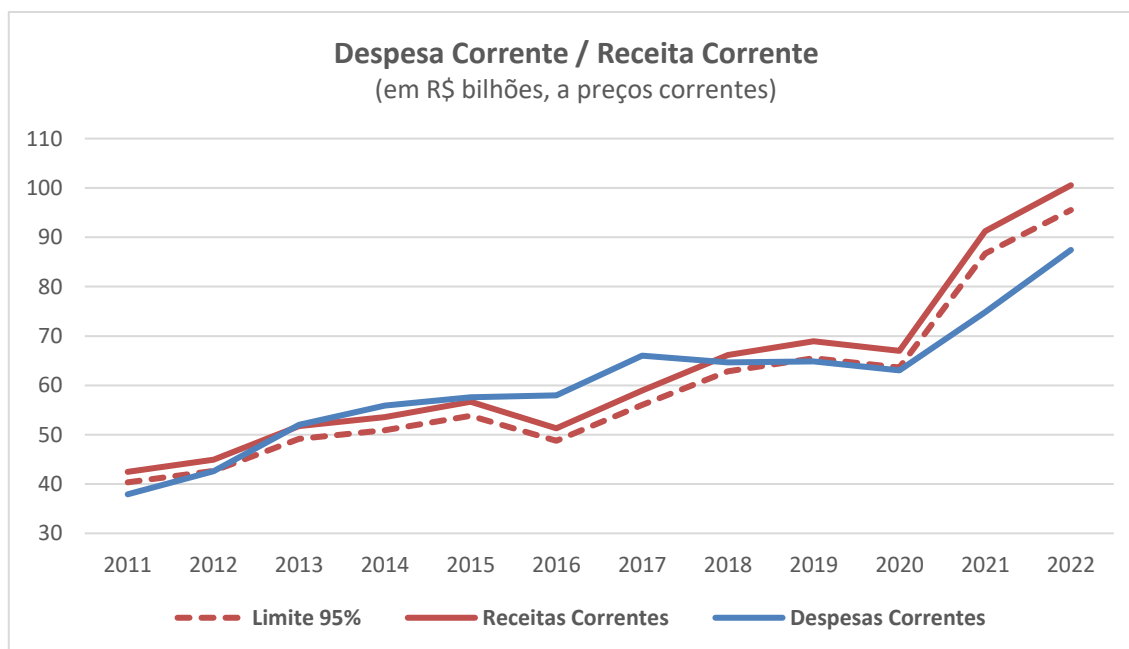
vedações do art. 8º da LC 159/2017, às quais o ERJ já está submetido, uma vez que aderiu ao NRRF em junho de 2021²³.

A Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME apresenta orientações para o processo de verificação dos critérios estabelecidos no artigo 167-A:

- i. Deve ser realizada bimestralmente, considerando os últimos 12 meses móveis;
- ii. Para as receitas correntes, deve ser considerada a fase da arrecadação;
- iii. Para as despesas correntes, deverão ser consideradas as despesas executadas, identificadas como a soma das despesas liquidadas nos últimos 12 meses com as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar não processados no mês de dezembro;
- iv. Receitas e despesas intraorçamentárias devem ser consideradas;
- v. Repartição de receitas estaduais com os municípios deve ser registrada como dedução da receita;
- vi. O percentual deve ser apresentado em duas casas decimais.

Para estimar a situação do ERJ conforme os critérios da EC 109/2021, foi realizada uma simulação da regra fiscal para a série histórica de despesas e receitas correntes do ERJ de 2010 até 2022. Embora a relação objeto da EC 109/2021 deva ser apurada bimestralmente, a análise foi elaborada anualmente. O gráfico 5 expõe essa simulação.

Gráfico 5 – Regra fiscal da EC 109/2021



Fonte: SIG (2010 a 2015), SIAFE (2016 a 2020), Balanço Orçamentário do RREO (2021-2022).

*Valores correntes. Série de despesas correntes inclui despesas intraorçamentárias, não inclui as transferências ao Fundeb e as transferências constitucionais aos municípios. Série de receitas correntes inclui receitas intraorçamentárias.

²³ Por exemplo, o ERJ já está submetido a praticar em intensidade igual ou superior as vedações dos incisos I a V, XIII e X do art. 167-A.

A partir de 2017, o TCE definiu que despesas com encargos de royalties deveriam ser incluídas como despesas orçamentárias, e não mais deduções de receitas. Para fins de padronização retroativa da série, foram incluídos os Encargos de Antecipação de Royalties nos anos de 2014, 2015 e 2016.

A tabela 9 apresenta os valores percentuais do critério para cada ano, evidenciando que o ERJ apresenta a razão de despesas correntes sobre receitas correntes acima de 85% em todos os anos a partir de 2009, com exceção de 2021. Desde 2019 a razão está abaixo de 95%, de modo que, nesse cenário, não seriam aplicadas necessariamente as punições da EC 109/2021.

Tabela 9 – Percentual de Despesas Correntes sobre Receitas Correntes

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Despesas Correntes | 24.658 | 27.677 | 29.825 | 33.614 | 37.918 | 42.606 | 51.976 | 55.902 |
| Receitas Correntes | 29.126 | 34.116 | 31.531 | 37.703 | 42.466 | 44.902 | 51.725 | 53.561 |
| DC/RC | 84,66% | 81,13% | 94,59% | 89,16% | 89,29% | 94,89% | 100,48% | 104,37% |
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Despesas Correntes | 57.553 | 57.996 | 66.037 | 64.658 | 64.870 | 63.014 | 74.829 | 87.432 |
| Receitas Correntes | 56.655 | 51.311 | 58.971 | 66.136 | 68.913 | 66.968 | 91.272 | 100.547 |
| DC/RC | 101,59% | 113,03% | 111,98% | 97,77% | 94,13% | 94,10% | 81,98% | 86,96% |

Fonte: SIG (2010 a 2015), SIAFE (2016 a 2020), Balanço Orçamentário do RREO (2021 e 2022)

*Valores correntes. Série de despesas correntes inclui despesas intraorçamentárias, não inclui as transferências ao Fundeb e as transferências constitucionais aos municípios. Série de receitas correntes inclui receitas intraorçamentárias. Ambas as séries consideram o valor de Encargos de Antecipação de Royalties nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Por conta das receitas extraordinárias recebidas pelo estado em 2021, e não por qualquer medida de contenção de gastos, o ERJ teve bom desempenho nos critérios dessa lei, o que mostra as limitações da legislação em acessar a situação fiscal dos estados.

11. Conclusão

Este artigo buscou fazer uma crítica formal da implementação da legislação de teto de gastos no Brasil, analisando para tanto sobretudo a experiência do Estado do Rio de Janeiro em seus detalhes técnicos de gestão orçamentária. A abordagem permitiu resgatar a memória de aplicação dos limites no ERJ, e das penalidades pelo seu descumprimento, assim como comparar as diferentes metodologias empregadas na aferição dos novos limites.

Ressalte-se a extrema importância que assumem certos detalhes da legislação: a escolha do ano-base, fundamental para a viabilidade do cumprimento da mesma; a escolha do período de cálculo do deflator, que também enseja alteração nos limites propostos; a escolha das exclusões relevantes; o histórico de boa contabilização dos gastos, ou de inscrição de Restos a Pagar e criação de Despesas de Exercícios Anteriores; a existência de despesas (ou mesmo receitas) extraordinárias em determinados anos. Estes fatores consubstanciam elemento central para a análise do (des)cumprimento dos limites, e que pouco se relacionam com o espírito da legislação de congelamento de gastos. Sem atenção aos detalhes citados, os dispositivos perdem aderência à

realidade fiscal em que procuram intervir, e a legislação ameaça perder seu conteúdo, tornando-se contraditória e arbitrária peça de intervenção federal, criadora de indicadores pueris, que pouco significam ainda que sirvam de baliza para a distribuição de elogios ou punições.

De fato, na análise do caso do ERJ, tais fatores distorcem o sentido das leis, sobretudo em face da crescente subordinação ao arbítrio da STN como intérprete final da legislação. Sem atentar para a recente trajetória de extrema contração fiscal do estado, o congelamento dos gastos após anos de redução resultaria inevitavelmente em um quadro de contínua precarização de serviços públicos em um estado que já vive uma situação bastante grave de violência e degradação urbana.

Ademais, frente ao crescimento vegetativo dos gastos com funcionalismo e com servidores inativos, somado ao crescimento de despesas obrigatórias, o congelamento dos gastos em patamar reduzido após anos de contração resulta em compressão extrema da parcela discricionária do orçamento. Isso compromete a atuação do estado na promoção de investimentos em infraestrutura, e no planejamento econômico, para a dinamização e a integração das cadeias produtivas regionais, recuperando da atividade econômica e o tecido produtivo. Na medida em que as regras implementadas tanto ignoram a necessidade, como impedem esta atuação, elas comprometem a própria recuperação econômica do estado. Para além de seus impactos sobre serviços públicos e sobre os direitos da população, compromete-se assim as receitas públicas futuras, agravando o quadro fiscal em um ciclo vicioso.

12. Referências Bibliográficas

ARANHA, A. (2022) Uma federação contra si mesma: a repressão fiscal aos estados brasileiros. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Economia, UFRJ.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO (ALERJ) Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o crescimento da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro.

GIAMBIAGI, F.; PIRES, M. Perspectivas Fiscais para a Década: Dilemas e Escolhas. Texto para Discussão n° 2. FGV-IBRE, Rio de Janeiro, março de 2022.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Resultado Primário e Contabilidade Criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do Governo Geral. Texto para Discussão n° 2288. IPEA, Rio de Janeiro, abril de 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA – SEFAZ/RJ. Nota Técnica SEFAZ/SUPOF n° 08/2018. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 25 de julho de 2018.

_____. Nota Técnica SEFAZ/SUBPOF N° 30/2018. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2018.

_____. OFÍCIO SEFAZ/SGAB N° 197/2019. Governo do Estado do Rio de Janeiro, 19 de março de 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Boletim das Finanças dos Entes Subnacionais, 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-conteudos-relacionados>>.

SILVA, C.; BATISTA, C. (2017) Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) como Instrumento de Gestão de Resultados Fiscais nos Estados Brasileiros. XXII Prêmio do Tesouro Nacional, Concurso de Monografias em Finanças Públicas. Tema: Equilíbrio e Transparência Fiscal.