

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

***ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA RENEGOCIAÇÃO DE 1999 À
CALAMIDADE FINANCEIRA DE 2015***

RAIMUNDO ABEN ATHAR

Rio de Janeiro
Setembro/2017

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Mestrado em Gestão e Economia Empresarial

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA RENEGOCIAÇÃO DE 1999 À
CALAMIDADE FINANCEIRA DE 2015**

RAIMUNDO ABEN ATHAR

Dissertação apresentada ao curso de
Mestrado em Gestão e Economia
Empresarial da UCAM, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Mestre.

Orientador Prof. Dr. Jose Claudio Ferreira da Silva

Co-Orientador Prof. Msc Délio Vargas Vieira

Rio de Janeiro
Setembro/2017

Raimundo Aben Athar

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DA RENEGOCIAÇÃO DE 1999 À
CALAMIDADE FINANCEIRA DE 2015**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Gestão e Economia Empresarial da UCAM, como
parte dos requisitos para obtenção do título de
Mestre.

Aprovado pela Banca Examinadora em:

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Jose Cláudio Ferreira da Silva
Orientador

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Prof. LD Jorge Ribeiro dos Passos Rosa

Rio de Janeiro
Setembro/2017

DEDICATÓRIA

*Ao meu pai José,
Doutor Honoris Causa em honestidade,
simplicidade e humildade.*

In memoriam

AGRADECIMENTOS

Minha mulher Elisabeth e minhas duas filhas, Danielle e Carolina. A minha família. O sentido da minha vida.

À minha mãe, Dona Marita, in memoriam, sempre doce, sempre terna e amiga. O porto seguro que me amparou aqui na Terra e me ampara lá do céu.

Minhas irmãs Tatá, Neném e Duzinda (in memoriam), exemplos de vida em que sempre me espelhei e também foram minhas mães.

Ao Petrus, o leal e querido amigo de todas as horas. Somente entendi o que era amizade após conhecê-lo e adotá-lo.

A todos os meus amigos e amigas, que de maneira direta e indireta contribuíram para minha formação como cidadão e como profissional.

A todos os professores que tive na vida. Todos contribuíram para minha formação e meu aprendizado.

Aos atuais, aos passados e aos futuros alunos e alunas de minha vida.

SUMÁRIO	PÁG
LISTA DE TABELAS	IX
LISTA DE GRÁFICOS	XI
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	XII
RESUMO	XV
ABSTRACT	XVI
1 - INTRODUÇÃO	01
1.1 – O PROBLEMA	02
1.2 – OBJETIVOS DA PESQUISA	05
1.3 – RELEVÂNCIA DA PESQUISA	07
1.4 – DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	08
1.5 – METODOLOGIA DA PESQUISA	09
2 – REFERENCIAL TEÓRICO E LEGAL	11
2.1 – CONTABILIDADE PÚBLICA E GESTÃO FISCAL NO BRASIL	11
2.2 – RECEITA PÚBLICA	12
2.2.1 – RECEITA PATRIMONIAL	13
2.2.2 – RECEITA ORÇAMENTÁRIA	13
2.2.3 – CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS	13
2.2.3.1 – RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS	13
2.2.3.2 – RECEITAS DERIVADAS E RECEITAS ORIGINÁRIAS	14
2.2.3.3 – RECEITAS PRIMÁRIAS E RECEITAS FINANCEIRAS	14
2.2.4 – CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DA RECEITA PÚBLICA – LEI 4320/64	14
2.2.4.1 – RECEITAS CORRENTES	15
2.2.4.2 – RECEITAS DE CAPITAL	15
2.3 – DESPESAS PÚBLICAS	16
2.3.1 – DESPESA PATRIMONIAL	16
2.3.2 – DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	16
2.3.3 – CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS	17
2.3.3.1 – DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E EXTRAORÇAMENTÁRIAS	17
2.3.4 – CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA DAS DESPESAS PÚBLICAS – LEI 4320/64	17

2.3.4.1 – DESPESAS CORRENTES	18
2.3.4.2 – DESPESAS DE CAPITAL	18
2.3.5 – ESTÁGIOS DA DESPESA PÚBLICA	19
2.4 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	19
2.4.1 – RELATÓRIOS FISCAIS E CONTÁBEIS UTILIZADOS NA PESQUISA	20
2.4.1.1 – RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO	20
2.4.1.2 – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF	22
2.4.2 – LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	24
2.4.2.1 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	24
2.4.2.2 – DESPESAS COM PESSOAL	25
2.4.2.3 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL	26
2.4.2.4 – GARANTIA DE VALORES	26
2.4.2.5 – OPERAÇÕES DE CRÉDITO	27
2.5 – INFRAÇÕES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS PENALIDADES	27
3 – GESTÃO DAS RECEITAS VOLÁTEIS E FINITAS	28
3.1 – RECEITAS COM ROYALTIES	30
3.2 – RECEITAS COM CERTIFICADOS FINANCEIROS DO TESOURO CFT(s)	38
3.2.1 – ADITIVO AO CONTRATO DE ABERTURA DE CONTAS	39
3.2.2 – CONTRATO DE CESSÃO DE DIREITOS	41
4 – GESTÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA	42
4.1 – A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EM 1999	44
4.1.1 – ANTECEDENTES PARA A RENEGOCIAÇÃO	45
4.2 – VALORES RENEGOCIADOS DA DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA	47
4.2.1 – ADITAMENTO EM 1999 AO CONTRATO DE JUNHO DE 1997	50
4.2.2 – OPERAÇÃO DE CESSÃO DE CRÉDITO OU ANTECIPAÇÃO DE RECEBÍVEIS	51
4.3 – SITUAÇÃO DA DÍVIDA APÓS A RENEGOCIAÇÃO	53
4.3.1 – EXCLUSÃO DA ANTECIPAÇÃO DE RECEBÍVEIS NOS RELATÓRIOS OFICIAIS	55
4.4 – ANTECIPAÇÃO DE RECURSOS – A RECORRÊNCIA	61
4.5 – DADOS NÃO CONSIDERADOS NO RESULTADO PRIMÁRIO	65
5 – O RIOPREVIDÊNCIA – OS DÉFICITS E AS CAPITALIZAÇÕES	70

5.1 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO DIRECIONADOS PARA O RIOPREVIDÊNCIA	73
6 – GASTOS TOTAIS COM PESSOAL E O CAIXA DO ERJ	76
6.1 – AS DESPESAS COM PESSOAL, OS ROYALTIES E OS CFT(S)	80
6.2 – AS DESPESAS COM PESSOAL E A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	86
7 - CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXOS	103

LISTA DE TABELAS

	Pág
Tabela 1 – Evolução da Contabilidade Pública e Gestão Fiscal no Brasil.....	12
Tabela 2 – Comparação dos Royalties mais CFT(s) sobre a RCL.....	30
Tabela 3 – Formas legais de recebimentos dos recursos oriundos dos royalties.....	31
Tabela 4 – Composição dos Royalties em relação à Receita Corrente Líquida.....	32
Tabela 5 – Estoque da Dívida Fundada em 31.12.1998.....	46
Tabela 6 – Valores da Dívida Fundada antes da concessão de subsídios.....	48
Tabela 7 – Valores referentes ao contrato 00/099 – STN/COAFI.....	48
Tabela 8 – Acordo de Renegociação.....	48
Tabela 9 – Quadro Indicativo do Valor Final Renegociado.....	49
Tabela 10 – Royalties – Valor de Face e Valor Econômico.....	52
Tabela 11 – Endividamento de Longo Prazo do Estado do Rio de Janeiro – 1998/1999.....	54
Tabela 12 – Relação Dívida Bruta sobre Receita Corrente Líquida 2000-2007.....	58
Tabela 13 – Relação Dívida Bruta sobre Receita Corrente Líquida 2008-2015.....	58
Tabela 14 – Juros e Encargos + Amortização da Dívida – 2000-2007.....	68
Tabela 15 – Juros e Encargos + Amortização da Dívida – 2008-2015.....	68
Tabela 16 – Valores Não Incluídos no Resultado Primário – 2000-2007.....	68
Tabela 17 – Valores Não Incluídos no Resultado Primário – 2008-2015.....	68
Tabela 18 – Demonstrativo do Resultado do RioPrevidência – 2000-2007.....	72
Tabela 19 – Demonstrativo do Resultado do RioPrevidência – 2008-2015.....	72
Tabela 20 – Utilização das Receitas Correntes para Investimentos – 2000-2007.....	74
Tabela 21 – Utilização das Receitas Correntes para Investimentos – 2008-2015.....	74
Tabela 22 – Demonstrativo do Déficit Previdenciário – 2000 e 2015.....	75
Tabela 23 – Cálculo da Despesa Líquida com Pessoal.....	76

Tabela 24 – Gastos Totais com Pessoal – 2000-2007.....	79
Tabela 25 – Gastos Totais com Pessoal – 2008-2015.....	79
Tabela 26 – Destinação das Receitas c/ Royalties – 2000-2007.....	83
Tabela 27 – Destinação das Receitas c/ Royalties – 2008-2015.....	84
Tabela 28 – Valores Excluídos Para Efeitos da LRF.....	85
Tabela 29 – Valores Excluídos Para Efeitos da LRF.....	85
Tabela 30 – Déficit com Inativos Coberto Por Outras Fontes – 2000-2007.....	86
Tabela 31 – Déficit com Inativos Coberto Por Outras Fontes – 2008-2015.....	86
Tabela 32 – Entes do ERJ com Independência Orçamentária.....	90
Tabela 33 – Verificação do Limites da LRF.....	90
Tabela 34 – Unidades Orçamentárias – Variações Percentuais.....	91
Tabela 35 – Limites Despesa c/ Pessoal 2010/2011 – com Royalties e CFT(s).....	93
Tabela 36 – Limites Despesas c/ Pessoal 2010/2011 – sem Royalties e CFT(s).....	93

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág
Gráfico 1 – Evolução da Receita com Royalties 2000-2015.....	34
Gráfico 2 – Proporção entre as Receitas com Royalties e RCL 2000-2015.....	35
Gráfico 3 - Preço do barril tipo Brent – dezembro - 2000 a 2015.....	35
Gráfico 4 – Oscilação do preço do barril tipo brent em US\$ em 2008.....	36
Gráfico 5 – Evolução da Relação DCB/RCL – COM e SEM – Cessão de Direitos.....	60
Gráfico 6 – Comparação da Evolução da Dívida Pública.....	65
Gráfico 7 – Resultado Primário – 2000 a 2015.....	69
Gráfico 8 – Gastos Totais com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida.....	77
Gráfico 9 – Evolução dos Gastos Totais com Pessoal.....	79
Gráfico 10 – Variação Anual das Receitas Tributárias.....	80
Gráfico 11 - Receitas Royalties, Tributárias e CFT(s) sobre Receitas Correntes.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP – Agência Nacional de Petróleo

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

BACEN – Banco Central do Brasil

BANERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro

BERJ – Banco do Estado do Rio de Janeiro – parte não privatizada

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CFT – Certificado Financeiro do Tesouro

CGE – Contadoria Geral do Estado

DCB – Dívida Consolidada Bruta

DCL – Dívida Consolidada Líquida

DPB – Despesa com Pessoal Bruta

DP – Despesa com Pessoal

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano

FECP – Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna IGP-M - Índice Geral de Preços – Mercado.

INCC - Índice Nacional de Custo da Construção

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPA - Índice de Preços por Atacado

IPC – FIPE - Índice de Preços ao Consumidor na Cidade de São Paulo.

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPERJ – Instituto de Previdência do Estado do Rio de Janeiro

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LFT – Letras Financeiras do Tesouro

LFTRJ – Letras Financeiras do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LRP – Lei de Responsabilidade Previdenciária

PDV – Programa de Demissão Voluntária

PED – Programa Estadual de Desestatização

PIB – Produto Interno Bruto

PIB-ERJ – Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND – Plano Nacional de Desestatização

PPA – Plano Plurianual

PREVI-BANERJ - Caixa de Previdência dos Funcionários do Sistema Integrado BANERJ

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária

RCL – Receita Corrente Líquida

RLR – Receita Líquida Real

RREO – Relatório Resumido e Execução Orçamentária

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RIOPREVIDÊNCIA – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro

RLR – Receita Líquida Real

SEFAZ – Secretaria de Fazenda do Estado

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

RESUMO

Após a renegociação da dívida fundada interna, ocorrida em outubro de 1999, o Estado do Rio de Janeiro inicia um ciclo que vai do ano 2000 até o ano de 2015 e que culmina em 2016 com um decreto governamental de calamidade financeira.

A presente pesquisa abrange o ciclo mencionado e busca revelar os motivos que levaram o Estado à situação de incapacidade financeira e de desequilíbrio fiscal, obrigando os governantes a proclamarem um decreto, tecnicamente chamado de “estado de calamidade pública, por grave crise financeira”.

Ao longo da pesquisa foram detectadas algumas prováveis causas para a ocorrência da difícil situação fiscal e financeira do Estado. Causas essas que supostamente, por não terem sido geridas corretamente e tempestivamente, foram determinantes para, em cada ano do período a que se refere a pesquisa, contribuir para a redução da capacidade de o Estado gerar Caixa e seus equivalentes e o enorme desequilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias.

A pesquisa utilizada foi descritiva-explicativa com utilização do método hipotético-dedutivo e se valeu fundamentalmente de padrões de comparabilidade e séries históricas e, portanto, dependeu dos dados, números e variáveis, obtidos nas peças contábeis, relatórios gerenciais e demonstrativos fiscais publicados pelo Estado do Rio de Janeiro, extraindo e comparando tais variáveis a partir de suas evoluções e/ou involuções.

O estudo foi baseado nas seguintes hipóteses: na ocorrência de uma renegociação de dívida desfavorável, ocorrida em 1999; na elevação real de salários dos servidores ativos sobre receitas finitas e voláteis; nas inúmeras antecipações de recursos, oferecendo como garantia as mesmas receitas finitas e voláteis que elevavam os salários dos servidores ativos e nas questões legais que poderiam ser invocadas, e não o foram, para redução da base de cálculo que proporcionava as reivindicações para aumentos salariais.

Buscou-se assim, responder à seguinte indagação central: Foram as causas descritas ao longo da pesquisa, os motivos para a preocupante situação financeira e fiscal no Estado do Rio de Janeiro, ao final do ano de 2015?

Palavras Chaves: Desequilíbrio Fiscal; Incapacidade Financeira; Demonstrativos Fiscais; Receitas Voláteis; Receitas Finitas; Servidores Ativos; Antecipação de Recursos.

ABSTRACT

After the renegotiation of the internal debt, which took place in October 1999, the State of Rio de Janeiro started a cycle from the year 2000 to the year 2015, culminating in 2016 with a government decree of financial calamity.

This research covers the cycle mentioned and seeks to reveal the reasons that led the State to the situation of financial incapacity and fiscal imbalance, forcing the government to proclaim a decree, technically called a "state of public calamity, due to serious financial crisis."

During the investigation, some probable causes were detected for the occurrence of the difficult fiscal and financial situation of the State. These causes, supposedly because they were not managed correctly and in a timely manner, were determinant for each year of the research period to contribute to the reduction of the capacity of the State to generate Cash and its equivalents and the enormous imbalance between the revenues and budget expenditures.

The research used was descriptive-explanatory using the hypothetical-deductive method and relied essentially on comparability standards and historical series and, therefore, depended on the data, numbers and variables obtained in the accounting pieces, management reports and fiscal statements published by the State of Rio de Janeiro, extracting and comparing such variables from their evolutions and / or involutions.

The study was based on the following hypotheses: the occurrence of a renegotiation of unfavorable debt, occurred in 1999; in the real increase of salaries of the active servers on finite and volatile revenues; in the innumerable advances of resources, offering as guarantee the same finite and volatile revenues that raised the salaries of the active servants and in the legal questions that could be invoked, and they were not, for reduction of the base of calculation that provided the demands for salary increases .

It was sought, therefore, to answer the following central question: were the causes described throughout the research, the reasons for the worrying financial and fiscal situation in the State of Rio de Janeiro, at the end of 2015?

Keywords: Fiscal Imbalance; Financial Incapacity; Fiscal Statements; Volatile Recipes; Finite Recipes; Active Servers; Anticipation of Resources.

1 – INTRODUÇÃO

Os Estados brasileiros, antes do Plano Real, editado em junho de 1994, não tinham problemas com seus orçamentos, contavam com a inflação, com os bancos públicos e melhor: podiam criar moeda, emitindo títulos da dívida pública.

Assumiam dívidas sem muita preocupação com o futuro. A inflação era, na verdade, uma aliada da ineficiência, pois o orçamento fixava despesas no ano anterior e o efetivo pagamento pelo Estado, no ano seguinte, já acomodava uma moeda com outro poder aquisitivo. Ao contrário, as receitas eram recebidas em Caixa, e imediatamente aplicadas no mercado financeiro, bem indexadas, portanto. Os bancos públicos de cada Estado e o Senado Federal também cumpriam seu papel em, digamos, eufemizar problemas financeiros, bastava os governos estaduais “tomarem emprestado” daqueles bancos e o Senado Federal permitir a emissão de papéis da dívida pública e, pronto, mais uma rolagem efetuada, até a próxima necessidade.

O Plano Real, com novas leis e novas regras, em pouco tempo, estabiliza a moeda e, por consequência, a inércia inflacionária deixa de fazer seu papel. A inflação, sozinha, não mais encobre a ineficiência dos entes estatais, nacionais e subnacionais.

Diversos bancos públicos são vendidos, os Estados ficam proibidos de emitir papéis e, desnuda-se uma situação fiscal e financeira bastante problemática para a grande maioria dos Estados da Federação. A estabilização encontrou entes federados endividados, com predomínio de um custeio, despesas com pessoal, principalmente, bastante elevadas, porquanto honradas em uma moeda que não perdia valor desde à fixação no orçamento, elaborado no ano anterior e, um agravante, praticamente sem margem para reduções significativas de despesas. Sem inflação, despesas e receitas passaram a ter o mesmo valor e mais grave: as dívidas fundada e mobiliária precisaram ser urgentemente renegociadas.

Nos anos seguintes ao Plano Real e seus impactos em toda a Economia, foram criadas diversas leis: para o ajuste fiscal dos Estados da federação, praticamente todos extremamente endividados, a Lei 9496 de 1997; para a responsabilidade fiscal, a Lei Complementar 101 de 04.05.2000 e para a previdência dos servidores públicos, a Lei 9.717/98, de 27/11/98.

A Lei 9496 de 11 de setembro de 1997, estabeleceu critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras espécies de dívidas, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito estadual, também,

diversas leis foram promulgadas com o mesmo objetivo de impedir o risco de haver uma contaminação generalizada e comprometer o funcionamento de toda a Economia.

Praticamente todos os governos estaduais aderiram ao acordo. Dos Estados que aderiram ao acordo de renegociação da dívida fundada, proposto pela lei 9496/97, o Estado do Rio de Janeiro foi o último deles.

Conforme relatório Contas de Gestão do Governo¹, TCE (1999, p.891) o ERJ refinancia: sua dívida mobiliária, dívidas contraídas junto à Caixa Econômica Federal, suas dívidas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, dívidas junto ao Banco Central e dívidas junto ao Banco do Brasil, totalizando históricos R\$ 18,5 bilhões. Segundo ainda o mesmo relatório Contas de Gestão do Governo, TCE (1999 p.883) o ERJ consumia em Despesas com Pessoal, Ativos, Inativos e Pensionistas, cerca de 69% de sua Receita Corrente Líquida².

Mais grave ainda era a situação do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RioPrevidência), criado em fevereiro de 1999, o qual, apesar de receber os primeiros Ativos para compor seu patrimônio, já “nasceu” apresentando um total estimado de reservas matemáticas³ da ordem de R\$ 24,1 bilhões, conforme Contas de Gestão do Governo, TCE (1999, p. 919). Para piorar, a arrecadação do ICMS apresentava-se em queda livre desde 1995

Diante de um quadro fiscal e financeiro tão preocupante, mesmo após a equalização da dívida fundada, não restava dúvida, que um ajuste fiscal muito rígido precisava ser implementado.

1.1 – O PROBLEMA

Informações do Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN/STN, desde 1995 até 1999, dão conta de que o resultado corrente do ERJ sempre foi negativo, ou seja, as despesas

¹ Existem dois relatórios anuais, um publicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, chamado de “Contas de Gestão do Governo” e outro publicado pela Secretaria de Estado de Fazenda, chamado somente de “Contas de Gestão”.

² Conforme Lei Complementar 96/99, art. 1º - As despesas totais em pessoal não podem exceder a: (...) II – No caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual; art. 2º, inciso V, Receita Corrente Líquida Estadual: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Municípios.

³ Valor monetário que expressa os compromissos atuariais de um Fundo de Previdência em relação a seus participantes em uma determinada data. Corresponde ao somatório da Reserva Matemática de Benefícios a Conceder mais a Reserva Matemática de Benefícios Concedidos.

correntes eram maiores que as receitas correntes. Gerando assim, os constantes déficits orçamentários. No período mencionado, a mesma fonte pesquisada, aponta que o resultado primário, despesas primárias superiores às receitas primárias, apresentava déficits que variavam na faixa de R\$ 1,1 bilhão a R\$ 2,8 bilhões.

Assim, com problemas sérios para ajustar suas contas, o ERJ, em outubro de 1999, aderiu a um acordo para refinanciamento de suas dívidas, envolvendo uma ampla negociação, conforme contrato 004/99 – STN/COAFI, entre ERJ e União⁴, o qual contemplava prazo de 30 anos para pagamento pela tabela price, encargos anuais de 6% mais a variação do IGP-DI.

Ainda em 1999, a Lei Estadual, nº 3189, institui o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RioPrevidência.

O Fundo foi criado com ativos que geravam receitas insuficientes para honrar as despesas com seus inativos e pensionistas. De todos os bens e direitos passíveis de incorporação ao patrimônio do RioPrevidência, somente os recursos provenientes das contas A e da conta B⁵, capitalizados para o fundo de previdência pelo processo de renegociação da dívida fundada interna e do contrato de cessão de crédito ou antecipação de recebíveis dos royalties do petróleo, firmado com a União, é que têm efetiva representatividade ou materialidade.

O contrato 004/99 menciona ainda que os pagamentos da dívida, não poderiam ultrapassar a 12% da Receita Líquida Real - RLR⁶, até o ano de 2000 e 13% nos anos seguintes e somente quando o quociente entre a dívida e a RLR fosse menor ou igual à unidade é que novos empréstimos poderiam ser realizados. No bojo do acordo para refinanciamento havia um amplo programa para ajuste fiscal do ERJ que, evidentemente,

⁴ Assinatura em 29 de outubro de 1999 - Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, com a interveniência do Banco do Brasil S.A. e do Banco Banerj S.A., conforme disposto na Lei n.º 9.496/97, na Medida Provisória n.º 1.900-43/99, na Lei Estadual n.º 2.674/97, alterada pela Lei n.º 2.996/98, visando implementar o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo.

⁵ Pacto entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, assinado em 15/01/97: “Cláusulas e Condições derivadas da privatização do Banco do Estado do Rio de Janeiro – BANERJ(...)” “(...)O Estado constitui, neste ato, mediante depósito, duas reservas monetárias, doravante genericamente denominadas CONTAS, ou CONTA A, quando se referir à reserva do valor(...)” de R\$ 2.1 bilhões, ou ainda, CONTA B, quando se referir à reserva do valor(...)” de R\$ 0,9 bilhão (...)” “(...)cujos recursos se originam do empréstimo contraído através de instrumento próprio, nesta mesma data, com a Caixa Econômica Federal(...)”

⁶ A Receita Líquida Real – RLR é utilizada para apurar o limite de pagamento da dívida de Estados e Municípios renegociada com o Tesouro Nacional e para a relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real. É também parâmetro dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Estados. O conceito de RLR encontra-se na Lei n.º 9.496/97 em seu Artigo 2º, Parágrafo Único, é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais. (www.stn.gov.br, acessado em 16.04.2016)

estabelecia metas para despesas com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, resultado primário, dívida em relação à RLR, privatizações e investimentos (despesas de capital) efetuados em relação à RLR.

Para renegociar sua dívida, com base na Lei 9497/97, o ERJ teve que ceder direitos futuros sobre as receitas com royalties, conforme o contrato 004/99 – STN/COAFI , projetadas até 2021, no montante de R\$ 10,8 bilhões, tal valor, trazido a valor presente, totalizava, em outubro de 1999, data do acordo, R\$ 5,8 bilhões, dos quais R\$ 2,0 bilhões foram pagos à União e R\$ 3,8 bilhões foram emitidos títulos do governo federal chamados Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), resgatáveis pelo ERJ de 15.01.00 a 15.12.2014, com juros de 6%aa + variação do IGP-DI para serem utilizados na capitalização do RioPrevidência.

O Relatório Contas de Gestão de Governo (TCE, 1999, p.832 a 844), registra que o saldo das contas “A” e “B”, resultantes da liquidação do Banco Banerj, seus respectivos valores, também foram considerados na renegociação da dívida do ERJ. As contas “A” e “B” consistiam, em 1997, na verdade, numa disponibilização de crédito pela Caixa Econômica Federal ao ERJ, para ser utilizada somente com o fito de garantir que o passivo residual do banco estatal, recém privatizado, pudesse ser honrado com as obrigações oriundas da PREVI/BANERJ (conta A) e as dívidas trabalhistas do BANERJ, cujos fatos geradores tenha ocorrido antes da privatização de 1997 (conta B).

Ainda segundo o TCE (1999, p.887 a 897), o que era apenas um crédito disponibilizado pela Caixa Econômica Federal em 1997, transformou-se, no ano de 1999, em R\$ 320,0 milhões em dinheiro vivo para a conta “A” e R\$ 3,3 bilhões em CFT(s), os quais foram destinados ao Rio Previdência e também seriam resgatáveis mensalmente até 2014.

As receitas futuras com os royalties foram dadas em garantia porque o ERJ optou por não privatizar a CEDAE⁷ e, para obter um deságio na dívida de 7,5% para 6%, teria que honrar “cash” 20% dessa dívida “desagiada”.

Um problema que gerou distorções nas análises fiscais, econômicas e financeiras, principalmente aos usuários externos da informação contábil, foi que, o ERJ escriturou o valor da Cessão dos Créditos referentes às receitas futuras dos royalties, projetadas até 2021, no valor de R\$ 10,8 bilhões e com valor presente de R\$ 5,8 bilhões, como “Outras Obrigações” e não como dívida fundada, segundo TCE, (1999, p.889). Assim, desde o exercício de 1999, os

⁷ Após diversas privatizações de empresas do ERJ, ocorridas entre 1997 e 1998, entre outras poucas empresas, com algum valor significativo, restava em 1999, o controle acionário da Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro – CEDAE. O ERJ optou por não envolver esse Ativo na renegociação da dívida fundada.

relatórios de gestão contábil, fiscal e econômica do ERJ, não indicavam uma obrigação financeira até 2021, como dívida fundada, com impacto no fluxo de caixa e com parcela significativa no endividamento total de longo prazo.

Cabendo lembrar que o principal Ativo do RioPrevidência, até 2005, foram os Certificados Financeiros do Tesouro - CFT(s), emitidas pela União para o ERJ para durarem até 2014 e duraram até 2012, tais papéis públicos federais, eram resgatáveis mensalmente e os respectivos valores deveriam inicialmente ser utilizados somente para pagamentos aos inativos e pensionistas da PREVI-BANERJ

Veremos nas próximas seções deste trabalho, que a cada ano do período da pesquisa, para cobrir o déficit previdenciário, o aporte de recursos pelo ERJ se elevava e, por outro lado, as despesas com pessoal ativo e inativo aumentavam mais que a inflação, os investimentos, até 2008, eram efetuados, não com receitas de capital, mas com receitas correntes, ou o que “sobrava” após as destinações de custeio prioritárias, tais como, pessoal, serviços, manutenção etc.

O ERJ, até 2012, ano em que as receitas com os Certificados Financeiros do Tesouro, terminaram, tornou-se absolutamente refém das receitas com os royalties, a qual dependia de três variáveis, câmbio, produção e preço do barril no mercado internacional, ou seja, uma receita extremamente volátil. Contudo, os gastos com pessoal eram crescentes e perenes.

Com a extinção dos CFT(s) e a queda brusca nas receitas com royalties, e, como não houve ajuste fiscal pelo lado das despesas, a situação ficou insustentável. Como consequência, sobreveio a necessidade de um decreto governamental de calamidade pública.

1.2 - OBJETIVOS DA PESQUISA

A pesquisa busca revelar que, no período de 2000 a 2015, inobstante à renegociação da dívida pública, as finanças do Estado, provavelmente se deterioraram por cinco prováveis causas, adiante discriminadas, que culminaram com necessidades crescentes de cobertura de Caixa para honrar os salários dos servidores ativos e inativos.

A primeira causa: Os gestores do ERJ, como a maioria dos gestores, utilizam-se de análises quantitativas e qualitativas, utilizam-se também de padrões de comparabilidade, porém os Relatórios de Gestão Fiscal – RGF e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, desde de 1999, omitiam, pelo menos uma informação de extrema relevância, qual seja a operação financeira de antecipação dos royalties, no valor de R\$ 10,8 bilhões, tratada somente como uma obrigação financeira de longo prazo, e não como dívida

fundada. Assim, tanto os gestores internos, quanto os usuários externos dos relatórios RREO(s) e RGF(s) tendiam a “ver” uma situação diferente da realidade fiscal e financeira apresentada.

A segunda causa: Sobre receitas voláteis e sobre receitas finitas, concediam-se aumentos salariais para ativos e inativos, mas à medida que as receitas voláteis oscilavam para baixo e as receitas finitas terminavam gerou-se, desta forma, mais e mais necessidades de recursos para cobrir o Caixa e honrar os pagamentos, principalmente os relacionados a pessoal. A partir de 2015, as antecipações não eram mais possíveis e as receitas com Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s) não mais existiam. A crise se torna insustentável.

A terceira causa: As obrigações financeiras de longo prazo eram constantemente renovadas com outras operações de antecipações de recebíveis, empréstimos na verdade, que geravam Caixa no presente, mas que iriam impactar os Caixas do futuro e, quando chegava o futuro, uma nova antecipação era solicitada. Tais antecipações tinham como pano de fundo a capitalização do RioPrevidência, mas, em regra, era somente para compor os salários de responsabilidade do RioPrevidência, pois os valores da diferença eram cobertos por recursos do tesouro.

A quarta causa: As receitas com CFT(s) e com os Royalties, além de finitas e voláteis, eram direcionadas, por lei, somente para pagar inativos e pensionistas, mas os gestores do ERJ não adotaram medidas legais e/ou gerenciais para impedir que tais receitas, como enfatizamos, finitas, os CFT(s) e voláteis, os royalties, elevassem a base de cálculo (Receita Corrente Líquida) para o limite possível de aumentos salariais.

A quinta causa: Não houve alguma discussão protelatória, por parte do ERJ, para que os salários dos servidores ativos não fossem pagos com recursos oriundos dos royalties e dos CFT(s), originadas pela antecipação dos royalties, mesmo existindo base legal para tanto. Isto porque o artigo 8º da Lei Federal 7990/89, veda claramente que os recursos oriundos dos royalties sejam direcionados para pagamento de dívidas e também para pagamento do quadro permanente de pessoal. Posteriormente, a lei 10.195/2001, também uma lei federal, permite pagar, com recursos dos royalties, dívidas com a União e capitalizar os fundos de previdência dos Estados, ou seja, os servidores inativos. Outra lei federal, a de nº 9478/97, cria mais duas formas de pagamento oriundas dos royalties e nomina estas formas como “Participações” e “Excedente”.

Para as receitas com CFT(s), não havia dúvida do direcionamento para o RioPrevidência, mas tal receita, igualmente compunha a base da Receita Corrente Líquida que

estabelecia o teto para aplicação do limite máximo que as despesas com servidores ativos e inativos poderiam atingir. As três leis mencionadas têm vigência concomitante, mas para o estabelecimento do limite de aumento salarial dos servidores ativos, as receitas com royalties e CFT(s) sempre estiveram na base de cálculo da Receita Corrente Líquida e nunca foram invocadas pelo Estado ao longo de todos os anos da pesquisa para serem retiradas daquela base estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal

O objetivo final, portanto, é responder: As cinco causas aqui levantadas realmente levaram o ERJ ao desequilíbrio fiscal, econômico e financeiro existente ao fim de 2015?

1.3 - RELEVÂNCIA DA PESQUISA

Dado que a pesquisa busca revelar os motivos para o provável cometimento de erros de gestão dos administradores do ERJ ao longo de 16 anos; dado que as receitas com royalties e CFT(s), na verdade, contribuíram, desde o início do seu recebimento, para o crescimento da folha de pagamento, via aumento da RCL; dado que o crescimento das receitas com royalties e as receitas com Certificados Financeiros do Tesouro foram, na verdade, por mais paradoxal que esta afirmação possa parecer, os principais indutores do déficit fiscal atual do ERJ. Assim, a pesquisa apontará que as folhas de pagamento, no conceito de gastos brutos com servidores, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário e demais entes, orçamentariamente independentes, como o Ministério Público e Tribunal de Contas, elevaram-se tendo como base receitas que deveriam ser direcionadas prioritariamente para os inativos e pensionistas, as receitas com CFTs e as receitas com royalties.

Como enfatizado, ambas as receitas contribuíram de forma incisiva, apenas para elevar as folhas de pagamentos dos servidores ativos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, quando deveriam ser direcionados prioritariamente para os servidores inativos e pensionistas.

A pesquisa pode contribuir ainda para a mudança da legislação e provocar uma discussão sobre como direcionar receitas voláteis que impactam as economias dos Estados e dos municípios e que podem gerar situações conflitantes nas condições de emprego e renda da população. O estudo permitirá ajudar no encaminhamento das questões que precisam de uma solução urgente para o tratamento das receitas com recursos que são finitos e voláteis e que, ao cabo, elevam a folha de pagamento e terminam por impactar, de forma negativa, toda a gestão fiscal, econômica e financeira do Estado do Rio de Janeiro.

Embora as suposições e afirmações que serão levantadas no decorrer do estudo, tais como, interpretações de normais contábeis e fiscais que impediam uma correta análise da situação fiscal e financeira do Estado, condução da política de aumentos salariais, fragilidade das leis, pressões para aumentos de gastos públicos, entre outras, sejam difíceis de serem testadas cientificamente, porquanto subjetivas e tendem mais ao empirismo, porém, em se tratando de gestores públicos, onde os conflitos de interesses, por fatores políticos, por vaidades pessoais reinam soberanos sobre o que efetivamente deve ser feito, os motivos que levaram à condição de calamidade financeira, indicados no estudo, podem contribuir para a necessidade de uma reflexão maior dos governantes sobre a situação fiscal atual, permitindo argumentos para uma mudança de paradigmas na gestão dos recursos administrados pelo ERJ.

As suposições básicas são de que, ao longo do período da pesquisa, ainda que existisse interpretações legais que permitissem caracterizar a antecipação de recebíveis como uma obrigação financeira de longo prazo, fora da dívida fundada ou consolidada, ainda assim, os gestores do ERJ deveriam ter a obrigação de, gerencialmente, adotar as medidas fiscais de proteção. Lógica idêntica deveria ser aplicada sobre a volatilidade das receitas dos royalties, a finitude das receitas com os CFT(s) e respectivos aumentos salariais dos servidores ativos com base nestas receitas, bem como com a inter-relação da situação do Caixa do ERJ. O fato é que os gestores permitiram concessões de aumentos salariais aos servidores ativos e inativos acima da inflação, pelo IPCA-AMPLO, sendo que para os servidores ativos, duas receitas, royalties e CFT(s), não deveriam compor a base para o estabelecimento dos limites de aumentos salariais, quanto mais aumentos acima da inflação.

1.4 - DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A partir das análises das peças contábeis publicadas e seus indicadores econômico-financeiros, com base na Lei 4320/1964⁸, nas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e nos indicadores fiscais publicados, com base na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que tais análises envolveram estudos sobre a inter-relação da gestão fiscal e da gestão financeira, mas especificamente das receitas com compensações financeiras, conhecidas como receitas com royalties e das receitas com CFTs, sobre as folhas de pagamento de ativos e inativos e a contribuição dessa inter-relação para os reais déficits fiscais e financeiros do ERJ.

⁸ Lei federal que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e Demonstrativos Contábeis da União, dos Estados, do distrito federal e dos Municípios da Federação brasileira.

Os dados serão levantados visando apontar enquadramentos ou desenquadramentos, não somente à luz de interpretações sobre doutrinas legais, contábeis e econômicas, mas também a questões que a prática de boa governança fiscal, econômica e financeira, deveriam induzir os gestores a praticarem e, no caso do ERJ, tal condição aparentemente não foi observada.

1.5 - METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa é prioritariamente bibliográfica de fontes primárias e secundárias Trata-se de uma pesquisa descritiva-explicativa, com aplicação do método hipotético-dedutivo e foi realizada por intermédio de consultas a materiais publicados oficialmente pelo Estado do Rio de Janeiro em decorrência das leis que regem a matéria.

Os dados serão coletados por meio de:

- Pesquisa documental em páginas da rede mundial de computadores e em relatórios oficiais dos entes públicos;
- Legislação brasileira sobre os assuntos tratados na pesquisa;
- Eventuais séries históricas publicadas pelos entes públicos, emitidas pelos órgãos de fiscalização e controle interno e externo dos entes públicos pesquisados.
- Literatura Contábil e Fiscal em Contabilidade Pública e Doutrina Contábil.

O universo da Pesquisa, portanto, foi composto por dados contábeis e fiscais, obtidos a partir das publicações contábeis obrigatórias, regidas principalmente pelas leis 4320/64 e Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal, portarias e manuais emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Para apoio teórico, foram consultados vários artigos, dissertações e teses a respeito dos temas, orçamento público, folha de pagamento de servidores estatais, dívida pública, receitas de compensações financeiras com royalties do petróleo e indicadores fiscais.

As amostras foram escolhidas por tipicidade, ou seja, usaremos basicamente os relatórios de gestão fiscal e relatórios de execução orçamentária, bem como as peças contábeis exigidas pela legislação brasileira, sempre no período da pesquisa que vai de 2000 a 2015.

Importante destacar que os dados coletados serão agrupados de acordo com suas características, dentro da metodologia adotada, buscando sempre o embasamento legal, ou seja, não haverá tratamento para dados que por ventura sejam obtidos fora das demonstrações publicadas.

Segundo Deshpande, 1983; Lincoln; Guba, 1985; Hyde, 2000, citado por Souza Leão & Outros (2009, p.4), “o raciocínio dedutivo é um processo de teste da teoria, que se inicia com uma generalização ou teoria estabelecida e procura observar se tal teoria se aplica em instâncias ou situações específicas”.

Para a descrição e a explicação dos fenômenos estudados, tomou-se como base somente as publicações oficiais ou fontes primárias de pesquisa e esta condição apresenta um grande problema ou limitação, por exemplo, caso o pesquisador ignore a alteração posterior do documento publicado, ou seja, um dado, por exemplo, de dezembro de 2001, somente alterado em julho de 2003, se relevante aquele dado, os resultados obtidos poderão até mesmo ser invalidados.

2 - REFERENCIAL TEÓRICO E LEGAL

O ano de 2000 encontra a promulgação da LC-101 de 04 de maio de 2000 – que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Tal lei regulamentou os artigos 163 e 169 da Constituição de 1988 e tinha como objetivo central disciplinar e minimizar os efeitos macroeconômicos e fiscais do uso do dinheiro público, por isso, foi considerada à época um moderno instrumento para uso do administrador público posto que implementou diversas regras que permitiram avanços no planejamento, controle, equilíbrio e transparência das atividades financeiras dos entes públicos.

2.1 – CONTABILIDADE PÚBLICA E GESTÃO FISCAL NO BRASIL

O ponto de partida foi o ano de 2000, mas os acordos, os contratos e as consequências foram derivadas do ano de 1999. Assim, quando a LRF foi promulgada, em maio de 2000, encontrou os Estados da federação com suas dívidas públicas renegociadas e, em tese, com um ambiente fiscal mais favorável e “zerados” para iniciar um novo tempo, já que os governantes, com a LRF, passariam, também em tese, a ter compromisso com o orçamento, com metas, com limites para financiamentos e principalmente para pagamento das despesas com pessoal.

Algo deu errado, pois 16 anos após a edição da LRF, com raras exceções, a maioria dos estados da federação passaram a ter problemas com os limites daquela lei, com o Caixa e com elevados déficits públicos.

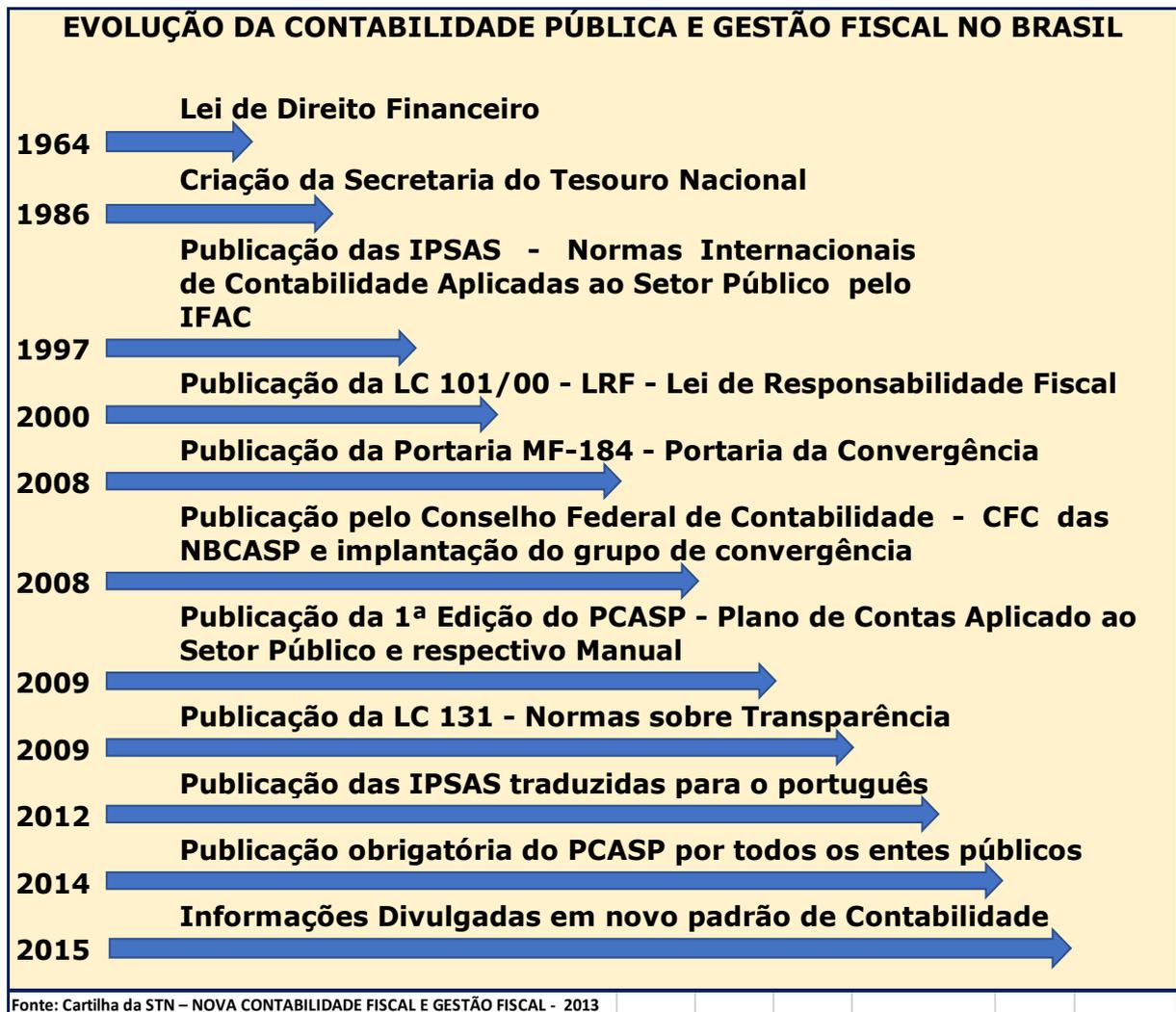
Em outubro de 1999, sete meses antes da promulgação da LRF e no mês da renegociação da dívida fundada do ERJ, apenas com base no anteprojeto da LRF, Pereira (1999, p.41) afirmava:

Busca o governo brasileiro, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzir na administração pública conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e de transparência, e consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais, leis e resoluções do Senado Federal. O projeto de lei define conceitos e critérios para o atendimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições para o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, assim como formas de correção de eventuais desvios. As principais variáveis são o endividamento público, o aumento dos gastos com seguridade e com as demais ações de duração continuada e os gastos de pessoal.

A tabela 1 a seguir, ilustra a cronologia da evolução da Contabilidade Pública e da gestão fiscal no Brasil, desde a Lei 4320 de 17 de março de 1964, chamada de Lei de Direito Financeiro, até o ano de 2015.

Observa-se, portanto, que o período da pesquisa, de 2000 a 2015, foi totalmente sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal e, inobstante ao rigor desta lei, a situação do ERJ, ao final de 2015, foi considerada por todo o mercado como de “calamidade financeira”.

Tabela 1



2.2 – RECEITA PÚBLICA

A receita na área pública pode ser vista sob várias classificações. Inicialmente pode-se defini-la como qualquer entrada de recursos aos cofres públicos, ainda que transitória essa entrada de recursos, e mais ainda: mesmo que haja a obrigação de devolver o bem recebido. Todavia, devemos atentar que pode haver receita pública que aumenta o patrimônio líquido

dos entes públicos e receita pública que não aumenta este patrimônio. Em Contabilidade Pública, o patrimônio líquido é também chamado de “Substancia Líquida”.

2.2.1 – Receita Patrimonial

É comum, na literatura contábil definições de que receita pública é todo ingresso de recurso financeiro, deve-se, todavia, atentar para o fato de que a receita patrimonial somente ocorrerá se, e somente se, o ingresso de recursos aumentar a substância líquida do patrimônio público. Em outras palavras: o ingresso de recursos somente se caracteriza como receita patrimonial se o fato contábil proporcionar acréscimo ao patrimônio. Compare, por exemplo, a diferença entre o ingresso de recursos via um empréstimo e o ingresso de recursos via cobrança de aluguel pelo Estado a um outro ente público ou até mesmo a uma pessoa física ou pessoa jurídica privada. A receita patrimonial é o aluguel, porque efetivamente aumenta o Caixa e o Patrimônio Líquido, o empréstimo é apenas uma assunção de obrigações que também aumenta o Caixa, mas não altera o Patrimônio Líquido do ente público.

2.2.2 – Receita Orçamentária

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP/STN (2013), as receitas orçamentárias “são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público”.

2.2.3 – Classificação das Receitas Públicas

As receitas públicas podem receber várias classificações, as quais, a depender do tipo de análise que se esteja buscando, podem melhorar o entendimento e facilitar a tomada de decisão.

2.2.3.1 – Receitas Orçamentárias e Extraorçamentárias

As receitas orçamentárias irão compor o patrimônio líquido dos entes públicos, mas as receitas extraorçamentárias não integram o Patrimônio Líquido, pois são ingressos de recursos, que geram, na verdade obrigações, são os recebimentos de cauções, os depósitos judiciais, as retenções de encargos etc. A Lei 4320/64 considera receita extraorçamentária: “A

fonte de recursos que não pertence ao orçamento atual, a antecipação de receita orçamentária (ARO), as compensações de valores, a inscrição em Restos a Pagar para compensar a despesa empenhada”.

2.2.3.2 – Receitas Derivadas e Receitas Originárias

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional - MCASP/STN (2013), a receita derivada, provém da condição coercitiva do Estado em obter recursos via o patrimônio da sociedade. Exemplos clássicos: A arrecadação tributária, penalidades, contribuições de intervenção no domínio econômico. A receita originária é obtida pelo pagamento de terceiros pelo uso ou exploração do patrimônio público. São receitas pelo uso dos ativos do ente público. Um aluguel obtido, ganhos em aplicações financeiras, compensações financeiras etc.

2.2.3.3 – Receitas Primárias e Receitas Financeiras

Conforme Ceccato e Carvalho (2015, p.67) “As receitas financeiras têm caráter financeiro e provêm de aplicações financeiras, de endividamento, de desmobilizações, também chamadas de receitas não-primárias”. Por outro lado, há o conceito que antagoniza o conceito de receita financeira e segundo os mesmos autores Ceccato e Carvalho (2015, p.67), “As receitas primárias ou não financeiras são as receitas orçamentárias deduzidas das receitas financeiras, receitas com privatizações e receitas por obtenção de empréstimos (receitas de capital)”.

Distinguir estas receitas é de suma importância para a apuração do resultado primário.

2.2.4 – Classificação Econômica da Receita Pública – Lei 4320/64

A receita pública é classificada em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. Estas duas classificações são consideradas em todas as peças contábeis e demonstrativos de atendimento aos vários limites impostos pela legislação, os quais devem ser periodicamente publicados pelos entes públicos.

2.2.4.1 – Receitas Correntes

São recursos arrecadados dentro do exercício financeiro (ano civil) aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem a principal forma de financiamento das metas e submetas, definidos nos programas e ações orçamentárias, com vistas a satisfazer as finalidades públicas. As Receitas Correntes classificam-se em:

- Receitas Tributárias: São os tributos arrecadados: impostos, taxas e contribuições
- Receitas de Contribuições: basicamente são as contribuições para a previdência social, a saúde, a assistência social, às intervenções de domínio econômico.
- Receita Patrimonial: são os rendimentos sobre ativos, sobre concessões e permissões, sobre outorgas e sobre compensações financeiras (royalties do petróleo);
- Receita Agropecuária: recursos oriundos da exploração ou atividade agropecuária mantidas pelo ente público;
- Receita Industrial: recursos recebidos das atividades extrativas (diversos minérios), das atividades de transformação, das atividades de construção
- Receita de Serviços: recursos recebidos da prestação de serviços pelo ente público (saúde, transporte, processamento de dados, judiciário etc);
- Transferência Correntes: são recursos recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados (direcionados) para atendimento de despesas correntes;
- Outras Receitas Corrente: multas, juros de moras, recebimentos da dívida ativa e receitas diversas não classificáveis nas receitas anteriormente apresentadas,

2.2.4.2 – Receitas de Capital

São recursos oriundos da (a) assunção de obrigações (empréstimos e financiamentos), (b) da venda de bens e direitos, (c) do principal recebido pelos empréstimos e financiamentos concedidos, (d) de recursos oriundos de outros entes públicos com destinação específica em despesas de capital. As receitas de capital classificam-se em:

- Operações de crédito: recursos oriundos de empréstimos e financiamentos tomados, colocação de títulos públicos no mercado;
- Alienação de bens: recursos obtidos pela venda de bens móveis e/ou imóveis;

- Amortização de Empréstimos: fração ou totalidade do principal devolvido pela concessão de empréstimos ou financiamentos concedidos;
- Transferência de Capital: recursos recebidos de outros entes públicos para aplicação/destinação em despesas de capital;
- Outras Receitas de Capital: outras origens não classificáveis nas receitas de capital anteriormente apresentadas.

2.3 – DESPESAS PÚBLICAS

Definição objetiva é a de Baleeiro (2008, p.87) que define “despesa pública como conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”.

De forma bastante simples, a despesa pública representa todos os gastos efetuados pelos entes públicos para atenderem objetivos do Estado no cumprimento de suas funções essenciais, quais sejam: sociais, econômicas, ambientais etc. Há despesas públicas que diminuem e outras que não diminuem o patrimônio público.

2.3.1 – Despesa Patrimonial

Ceccato e Carvalho (2015, p.160) definem a despesa patrimonial como sendo “as despesas que efetivamente diminuem a substância líquida do patrimônio ou simplesmente diminuem o patrimônio líquido” Há dispêndios ou gastos caracterizados como despesas públicas, mas que não diminuem o patrimônio líquido, por exemplo, a aquisição, pelo ente público, de um bem de uso, em Contabilidade Pública, estamos diante de uma despesa que apenas altera a qualidade do Ativo, sem diminuir o patrimônio líquido daquele ente.

2.3.2 – Despesas Orçamentária

Neste ponto, antes de enfatizarmos uma questão meramente doutrinária, há uma questão que se sobrepõe para a caracterização de uma despesa orçamentária, a saber: A Lei 4320/64 que enfatiza em seu artigo 35: “Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas”.

Ainda segundo a lei 4320/64, o empenho de despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição (art. 58).

A condição legal para usar a despesa precisa estar caracterizada com o manto de “crédito orçamentário disponível”, o qual anteriormente foi fixado no orçamento, que deriva de lei. Em resumo, a despesa orçamentária necessita estar autorizada em lei. Autorizada, aí sim poderá ser reconhecida contabilmente nos livros dos entes públicos.

A despesa orçamentária, cumprido todo o rito legal, serve para controle e execução do orçamento, podendo diminuir ou não o patrimônio líquido do ente público.

2.3.3 – Classificação das Despesas Públicas

Igualmente às receitas, as despesas podem assumir várias conceituações a depender do que se quer demonstrar e aferir. Tais classificações, podemos atribuir a uma questão de doutrina, mas também a entendimentos inclusos em vários manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

2.3.3.1 – Despesas Orçamentárias e Extraorçamentárias

Segundo Ceccato e Carvalho (2015, p. 165) A despesa orçamentária tem sua origem em lei. O orçamento somente pode ser executado com autorização legislativa. Já, a despesas extraorçamentárias, independem de lei autorizativa. As despesas extraorçamentárias são, na verdade, restituições efetuadas, porque os recursos pertencem a terceiros e passaram transitoriamente pelo Caixa do ente público. São as cauções, as consignações, os depósitos em garantia etc.

2.3.4 – Classificação Econômica das Despesa Pública – Lei 4320/64

As despesas orçamentárias, autorizadas no orçamento, são classificadas em Despesas Correntes e Despesas de Capital.

2.3.4.1 – Despesas Correntes

São despesas relacionadas basicamente ao custeio das atividades do ente público, portanto não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. Segundo as portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas correntes se dividem:

- **Pessoal e Encargos Sociais:** São os gastos orçamentários com pessoal ativo, inativo e pensionistas, civis e militares, bem como todos os reflexos referentes aos encargos e contribuições sociais de uma folha de pagamento.
- **Juros e Encargos da Dívida:** São os gastos orçamentários com o pagamento de encargos oriundos de operações de crédito internas e externas do ente público, tais como juros e comissões.
- **Outras Despesas Correntes:** São os gastos orçamentários relativos aos serviços prestados sem vínculo empregatício, aos materiais de consumo, diárias, contratações temporárias, subvenções, auxílios alimentação e transporte e qualquer outro gasto não classificável em pessoal e juros e respectivos encargos.

2.3.4.2 – Despesas de Capital

São os gastos orçamentários que contribuem diretamente para a aquisição e/ou formação de bem de capital. As estradas, as escolas, os hospitais, as amortizações da dívida pública, as aquisições e reformas de bens públicos, todas estão sob manto de despesas de capital. A Secretaria do Tesouro Nacional classifica tais despesas em três grupos distintos:

- **Investimentos:** São os gastos orçamentários voltados ao desenvolvimento do Estado, referem-se ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, de equipamentos, de materiais permanentes, aquisições de softwares etc
- **Inversões Financeiras:** São aquisições de imóveis ou outros bens de capital já em utilização, aquisição do capital social de outras empresas já existentes, desde que não haja aumento de capital social, constituição ou aumento do capital de empresas comerciais ou financeiras.
- **Amortização da Dívida:** gastos orçamentários com os pagamentos ou refinanciamentos do principal, das variações monetárias ou cambial (atualizações e não os juros) da dívida pública imobiliária, contratual, interna ou externa.

2.3.5 – Estágios da Despesa Pública

Para o ente público assumir qualquer compromisso de ordem financeira é preciso haver autorização legislativa. Por conta desta condição a despesa pública passa por quatro estágios, a saber:

- **Fixação:** Após o ente público estimar/prever a receita e, com base nas ações governamentais que demandarão execução financeira e em respeito ao princípio orçamentário do equilíbrio, o ente público FIXA a despesa em quadro próprio para o exercício em que se elabora a proposta.
- **Empenho:** É o ato emanado de autoridade competente que cria para o ente público a obrigação de pagamento, mesmo que a contrapartida para aquela obrigação ainda não tenha ocorrido (entrega de um bem adquirido, conclusão de um serviço prestado etc.) No empenho começa a acontecer a execução orçamentária.
- **Liquidação:** Trata-se da verificação do direito adquirido pelo credor com base nos documentos que comprovem a aquisição de tais direitos (lei 4320/64). Portanto, nesta fase é verificado se o contrato ou a entrega dos bens adquiridos foi realmente cumprido pelo vendedor, prestador do serviço, fornecedor etc. A liquidação também faz parte da execução orçamentária, mas não houve ainda o efetivo pagamento.
- **Pagamento:** Nesta fase ocorrerá a efetiva saída de recursos do Caixa do ente público. É a conclusão da execução orçamentária.

2.4 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), dispõe sobre normas de finanças públicas totalmente voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Trata-se de uma Lei que regulamenta o Capítulo II, do título VI, da Constituição Federal, tendo como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização dos entes públicos quanto à responsabilidade fiscal. Para atingir os objetivos propostos, a LRF dispõe de vários mecanismos de proteção, visando fundamentalmente a busca do equilíbrio das contas públicas, posto que estabelece metas e limites de resultado entre receitas e despesas, limites para renúncia de receita, despesas com pessoal, seguridade social, a dívida pública fundada, tanto a dívida contratual, quanto a dívida

mobiliária, limite para as operações de crédito, a concessão de garantias e inscrição em restos a pagar.

Nascimento e Debus (2002, p.76), enfatizam que,

Diferentemente do equilíbrio orçamentário, previsto na Lei 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal buscava trazer uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas, qual seja, o equilíbrio das chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado”. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

E complementam Nascimento e Debus (2002, p.77): “Esta é a verdadeira tradução do slogan gastar apenas o que se arrecada”.

Neste ponto, vale a indagação: o ERJ “gastou” mais do que “arrecadou”? A resposta parece ser um significativo “Não”, mas por alguns motivos, que se constatou ao longo da pesquisa, desde 2000, algumas ações legais e gerenciais parecem não ter sido adotadas, por exemplo, mais de R\$ 10,8 bilhões, contabilizados e considerados “fora” da dívida consolidada ou fundada; aumentos salariais reais, pelo IPCA-Ampla, para servidores ativos sobre receitas 100% direcionadas para servidores inativos. Receitas estas finitas e voláteis em essência.

Deve-se, porém, enfatizar que os “números” estavam publicados nos relatórios de gestão fiscal, orçamentária e financeira, encaminhados pelo ERJ à Secretaria do Tesouro Nacional e publicados em diários oficiais, no entanto, alguns dados essenciais, por não constarem naqueles relatórios e outros dados por constarem indevidamente, talvez tenham impedido uma correta visualização e interpretação do problema.

2.4.1 – Relatórios fiscais e contábeis utilizados na pesquisa

Os relatórios obtidos a partir de dados contábeis do Balanço Orçamentário e Balanço Patrimonial, todos descritos nos artigos 52 a 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, devem ser publicados periodicamente para o cumprimento da mencionada lei. A rigor, são anexos aos artigos mencionados na LRF, são aprovados em portarias do Secretaria do Tesouro Nacional e dispõem sobre a Execução Orçamentária e sobre a Gestão Fiscal.

2.4.1.1 – Relatório Resumido Execução Orçamentária - RREO

Os relatórios de execução orçamentária exigidos, atendem a Constituição de 1988, art 165, § 3º e foram apresentados em anexos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, arts. 52

e 53, estão apresentados a seguir e a periodicidade de tais relatórios é bimestral. A publicação do 6º bimestre contempla os dados de todo o ano, por isso, ao longo do trabalho, sempre apresentaremos os dados, obtidos nos anexos, referentes ao 6º bimestre de cada ano. Os seguintes anexos fizeram parte da pesquisa e foram objeto de nossas análises:

- Anexo I – Balanço Orçamentário

Apresenta e compara a execução do orçamento e especifica a previsão inicial da receita, a previsão atualizada e a receita realizada até o bimestre da publicação. Apresenta e compara também a despesa fixada, créditos adicionais, despesas empenhadas e liquidadas e eventuais saldos ainda a realizar. Importante ressaltar que o Balanço Orçamentário também está definido na Lei 4320/64. A LRF, todavia, dispõe sobre detalhamentos no Balanço Orçamentário, não especificados na Lei 4320/64 e determina uma periodicidade de publicação bimestral e que deverá ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

- Anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Apresenta a apuração da receita corrente líquida – RCL, bem como a evolução das receitas nos últimos 12 meses. É a informação constante neste anexo que serve de base para uma série de limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. A RCL é o somatório de todas as receitas correntes, consideradas algumas deduções. Nos estados é permitido deduzir: As transferências constitucionais, as contribuições ao regime de previdência pagas pelos servidores (são receitas para o Estado), a Compensação Financeira entre Regimes e os repasses para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica). Assim, do somatório das receitas correntes menos, as deduções comentadas, forma-se o que se denomina de Receita Corrente Líquida. Como já enfatizamos, o principal parâmetro para verificarmos o estabelecimento de vários limites da LRF.

- Anexo IV – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos

Objetiva dar transparência às receitas e despesas previdenciárias do regime próprio dos servidores do Estado do Rio de Janeiro. O art. 69 da LRF enfatiza que o Estado deve conferir caráter contributivo ao fundo e organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

- Anexo V – Demonstrativo do Resultado Nominal

No ano, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre atual e este saldo em 31.12. do ano anterior. A

dívida fiscal líquida é a dívida fundada, também chamada de consolidada somado às receitas de privatização.

- Anexo VII – Demonstrativo do Resultado Primário

A diferença entre despesas e receitas não financeiras é apresentada neste demonstrativo preconizado pelo LRF. Se constatado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira. (LRF, art. 9º).

2.4.1.2 – Relatórios de Gestão Fiscal – RGF

Os Relatórios de Gestão Fiscal possuem periodicidade quadrimestral em contraponto aos relatórios resumidos de execução orçamentária, que possuem periodicidade bimestral. Os RGF(s) são instrumentos de transparência da gestão fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF os instituiu incluindo informações referentes ao cumprimento das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei. O RGF contém informações relativas à despesa total com pessoal, comparada com a receita corrente líquida, a dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, entre outras. Diversos dados e informações para a conclusão das análises desta pesquisa foram obtidos nos seguintes demonstrativos e respectivos anexos:

- Anexo I – Demonstrativo das Despesas com Pessoal

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – MDF/STN (2014), o Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF e deverá ser elaborado pelos Poderes e órgãos com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O Demonstrativo deverá conter valores da despesa com pessoal do Poder/Órgão executada nos últimos 12 (doze) meses, com informações sobre a despesa bruta com pessoal, as despesas não computadas para fins de verificação do limite, despesa total com pessoal, percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL).

- Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

O Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL, conforme o MDF/STN (2014), compõe apenas o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo. O Demonstrativo

contém informações sobre a Dívida Consolidada (detalhada em Dívida Mobiliária, Dívida Contratual, Precatórios Posteriores a 05/05/2000 e Outras Dívidas), as Deduções (detalhadas em Disponibilidade de Caixa Bruta e Demais Haveres Financeiros, além do saldo dos Restos a Pagar Processados (exceto Precatórios), a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida. Para fins de transparência, o valor da Dívida Contratual informada deverá ser detalhado no quadro à parte, informando-se os valores de Dívida de PPP, Parcelamento de Dívidas, Dívida com Instituição Financeira e Demais Dívidas Contratuais. Serão informados os valores do saldo do exercício anterior, e do saldo do exercício de referência por quadrimestre. Para assegurar a transparência da gestão fiscal e a prevenção de riscos preconizados na LRF, são ainda evidenciados, neste demonstrativo, outros valores não incluídos no conceito de Dívida Consolidada, mas que causam impacto em sua situação econômico-financeira, tais como os precatórios anteriores a 05/05/2000 e as insuficiências financeiras.

- Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa é também parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e o Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF/STN (2014) e determina que deverá ser elaborado somente no último quadrimestre pelos Poderes e órgãos com poder de autogoverno. Segundo ainda o MDF, esse demonstrativo deverá compor também o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, a ser elaborado e publicado pelo Poder Executivo até 30 dias após a divulgação do relatório do último quadrimestre do exercício. O controle da disponibilidade de caixa deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. O equilíbrio intertemporal (equilíbrio ao longo dos exercícios) entre as receitas e as despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, é ferramenta imprescindível à boa gestão fiscal e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir

no cumprimento desses objetivos, notadamente no que se refere ao equilíbrio das contas públicas.

- Anexo VI – Demonstrativo das Operações de Crédito

Este demonstrativo visa a assegurar a transparência das operações de crédito efetuadas pelo Ente da Federação, discriminando-as em face de sua relevância à luz da legislação aplicável, e a verificar os limites de que trata a LRF e as Resoluções do Senado Federal. Nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”, razão pela qual o controle das operações de crédito é essencial à gestão fiscal responsável, visto que tais operações embutem risco de não adimplemento das obrigações, geralmente refletido na cobrança de juros, os quais serão incorporados ao valor original da dívida. A LRF define de forma exemplificativa o conceito de operação de crédito, que corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, de abertura de crédito, de emissão e aceite de títulos, de aquisição financiada de bens, de recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, de arrendamento mercantil, outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros e assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação (equiparada a operação de crédito pela LRF).

Por outro lado, segundo ainda o citado Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (2014), não se caracterizam como operações de crédito as incorporações de passivos decorrentes de precatórios judiciais, as quais, no entanto, integrarão a dívida consolidada nos termos definidos no Anexo 2 do RGF – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida. Contudo, nem toda decisão judicial está isenta de ser considerada como operação de crédito. Assim, no caso de homologação de acordo judicial, que de fato caracterize um financiamento de uma parte à outra, deverá a operação ser considerada como operação de crédito para todos os fins legais.

2.4.2 – Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal

A finalidade da LRF é regulamentar a gestão dos recursos públicos, atribuindo maiores responsabilidades aos gestores por atos gravosos ao patrimônio público. A “responsabilidade fiscal” é uma expressão que reúne atos e fatos administrativos que se inter-relacionam com a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos, impondo ao gestor da coisa pública obediência a uma série de limites e condições. O objetivo principal da Lei é a

ação planejada e transparente, tendo o foco voltado para a prevenção de riscos e correção de desvios que possam macular o equilíbrio das contas públicas. Os meios utilizados para se atingir este objetivo são o cumprimento de metas de entradas e gastos públicos de forma geral, obediência aos limites e condições para a dívida pública e especificamente aos gastos com pessoal.

2.4.2.1 – Receita Corrente Líquida – RCL

A Receita Corrente Líquida – RCL, definida no artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos indicadores mais importantes, apresentado no texto da LRF. A RCL é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos Estados. Por exemplo: Despesas com pessoal permanente e terceirizados, dívida consolidada, serviço da dívida, operações de crédito, garantias concedidas, itens estes que estarão limitados a um determinado percentual da RCL. É, portanto, um parâmetro amplamente utilizado para fins de verificação dos limites impostos pela LRF. Tem sua apuração somando-se as Receitas Correntes arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades e as deduções legais estabelecidas.

2.4.2.2 – Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos com pessoal Ativo, Inativo e Pensionista, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF, tais como: indenização por demissão, incentivos à demissão voluntária, valores pagos decorrentes de decisão judicial, despesas de exercícios anteriores e valores pagos a inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados⁹. Os limites estabelecidos na LRF para as despesas com pessoal, podem ser assim resumidos:

- Limite Máximo: União: 50% da RCL; Estados e Municípios: 60% da RCL.

Na esfera estadual, 60% da RCL, assim distribuídos:

3% para o Poder Legislativo (No Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa: 1,684% e Tribunal de Contas: 1,316%)

⁹ Recursos Vinculados representam recursos pagos aos servidores inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeado por recursos provenientes: (a) arrecadação de contribuição dos segurados, (b) compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da CF e (c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro (inciso VI, §1º art. 19 da LRF).

6% para o Poder Judiciário;
2% para o Ministério Público;
49% para o Poder Executivo.

- Limite Prudencial: 95% de cada sublimite indicado para o Poder Legislativo, Tribunal de Contas aqui incluído, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Executivo. O limite prudencial se atingido, impede, salvo exceções, a contratação de servidores, as alterações salariais, os planos de carreira e a concessão de vantagens funcionais.
- Limite de Alerta: 90% de cada sublimite indicado. O limite de alerta se alcançado, faz com que os Tribunais de Contas notifiquem o Poder respectivo sobre o risco de desvio fiscal
- Limite de último ano de mandato: nos derradeiros 180 dias da gestão, não se pode expedir ato aumentando a taxa da despesa de pessoal (art. 21, parágrafo único da LRF).

2.4.2.3 – Dívida Consolidada ou Fundada

O Demonstrativo do Limite de Endividamento do Estado refere-se ao percentual alcançado com a dívida consolidada ou fundada em relação à Receita Corrente Líquida, A dívida fundada ou consolidada é o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Estado assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (art. 29 LRF). Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

2.4.2.4. - Garantia de Valores

Este demonstrativo verifica os limites, em percentuais, de que trata a LRF referentes a garantias oferecidas a terceiros pelo Estado, em função das operações de crédito internas e externas. Essas garantias são o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo Estado ou entidade a ele vinculada.

2.4.2.5 – Operações de Crédito

Segundo a LRF são operações que se constituem em um compromisso financeiro, assumido em razão de abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

2.5 – INFRAÇÕES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUAS PENALIDADES

A Secretaria do Tesouro Nacional, em seu Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF/STN (2014), de forma bastante didática, sequencia as possíveis infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal e suas respectivas sanções e penalidades. Infrações e respectivas penalidades encontram-se dispostas no **anexo 1** do presente trabalho.

3 – A GESTÃO DAS RECEITAS VOLÁTEIS E FINITAS

Duas foram as receitas com características de volatilidade e finitude, são elas:

(1) As receitas oriundas dos royalties do petróleo, compensações financeiras em essência, as quais, no período da análise foram contabilizadas, em momentos diferentes, em três rubricas contábeis: “Outras Receitas Correntes”, “Transferências Correntes” e “Receitas Patrimoniais”. Por questões legais devem ser direcionadas para pagamentos de dívidas junto à União, para o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, para os Municípios do Estado e para o RioPrevidência;

(2) Receitas com Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), estas, única e exclusivamente para serem aplicadas na capitalização do RioPrevidência, logo para pagamento aos servidores inativos e pensionistas.

Um ente público receber receitas voláteis e/ou com prazo para terminar, em si, não significa necessariamente uma situação a ser evitada, porém permitir a criação de despesas (saídas de caixa) com base nestes tipos de receitas (entradas de caixa) é aí que reside todo o problema. As questões fiscais e econômico-financeiros geradas, em todo o período que abrangeu o presente trabalho, decorreram principalmente deste tipo de governança para parte significativa das receitas e despesas do ERJ.

Cada uma dessas receitas e seus efeitos no Caixa do ERJ serão pormenorizadas nas seções seguintes, por hora, convém apenas apontar que os recursos a receber até 2021, oriundos dos royalties do petróleo, foram dados como garantia para obtenção de valores antecipados para o Caixa do Estado, contudo esta operação de “Cessão de Direitos Creditórios”, em 1999, não foi tratada como uma dívida consolidada ou fundada, na verdade, foi considerada pelo ERJ uma “antecipação de recebíveis” e registrados os ativos financeiros na forma de títulos públicos e, no Passivo de longo prazo, uma obrigação financeira, não considerada uma dívida fundada. Por este fato, a transparência da operação e seus efeitos fiscais, por exemplo, no Resultado Primário, ficaram comprometidas. Operação idêntica, para suprir necessidades de Caixa, ocorreu no ano de 2013, contudo, tal operação, foi contabilizada, não como uma típica operação de crédito, mas como uma “venda de ativos” e reconhecida como uma receita de capital, que reduz o Resultado Primário, sendo este o motivo da “piora fiscal” detectada a partir exatamente do ano de 2013.

As receitas com Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s) derivam de duas operações, incluídas na renegociação da dívida do ERJ, ocorrida em outubro de 1999 no âmbito da lei 9496/97, quais sejam, (a) transformação de uma operação de crédito de 1997

entre o ERJ e a Caixa Econômica Federal. Tal operação era uma espécie de conta garantida (um valor para ser usado quando necessário), foi posteriormente transformada em títulos públicos, emitidos em 1999 para resgates mensais até o fim de 2014 e (b) Cessão de Direitos (antecipação de recebíveis) sobre o recebimento das receitas oriundas dos royalties do petróleo.

Em 1999, o ERJ havia acabado de criar o RioPrevidência – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro e precisava capitalizá-lo. Ao todo, em valores históricos de outubro de 1999, conforme relatório Contas de Governo (TCE, de 1999, p. 832-843 e p. 887-897), o ERJ recebeu R\$ 7,5 bilhões em Certificados Financeiros do Tesouro, sendo R\$ 4,2 bilhões para o RioPrevidência e o R\$ 3,3 bilhões para o ERJ honrar os pagamentos futuros dos aposentados e pensionistas do Banerj, a chamada conta “A” e honrar dívidas trabalhistas do mesmo Banerj anteriores à privatização, a chamada conta “B”. Vale lembrar que as receitas com royalties eram recebidas via crédito em c/c do ERJ no Banco do Brasil e o valor referente à prestação pela antecipação era imediatamente retido pelo banco para se efetivar os pagamentos comprometidos no contrato de antecipação de recebíveis.

A sobra para o ERJ, após pagamento ao BB e à União, dos recursos oriundos dos royalties, uma parte era direcionada por força da Constituição Federal para os municípios, outra parte era direcionada para o Fundo de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM e, somente a partir de 2006, é que parte dos valores passaram a ser direcionados para o RioPrevidência.

A tabela 2, a seguir apresentada, indica a proporção das receitas com royalties e das receitas com CFT(s) sobre a Receita Corrente Líquida – RCL do Estado do Rio de Janeiro, no período de 2000 a 2015 e aponta uma participação relativa relevante das duas receitas no conjunto da RCL, sendo uma delas extremamente dependente de fatores incontroláveis pelo ERJ e volátil por essência, refiro-me aos royalties do petróleo e a outra, com data e prazo para acabar, refiro-me aos Certificados Financeiros do Tesouro. A agravar, ambas, as receitas, são totalmente direcionadas, ou seja, para os valores apresentados na tabela 2, não havia Caixa Livre, os recursos estavam vinculados a diversos consumos, que não o salário dos servidores ativos, contudo, as receitas dos royalties e CFT(s) cumpriam seus papéis de servirem de base de cálculo para estabelecimento do limite para aumento dos salários dos servidores ativos, ou seja, quanto maior a base da Receita Corrente Líquida, maior a capacidade de os servidores ativos reivindicarem maiores salários.

As receitas com CFT(s) esgotaram-se em 2012, a rigor, tais receitas estavam previstas para terminarem em 2014, mas diversas antecipações de resgates foram solicitadas pelo ERJ,

sempre oferecendo em garantia, os recursos dos royalties. Devido às inúmeras antecipações de resgate, o término das receitas com CFT(s) ocorreu em 2012.

Tabela 2

COMPARAÇÃO DAS RECEITAS COM ROYALTIES + RECEITAS COM CFT(S) SOBRE A RCL - 2000-2015					
ANO	Receitas c/ Royalties (A)	Receitas com CFT(s) (B)	(A) + (B)	Receita Corrente Líquida (C)	(D) = (A+B)/C
2000	783.705	1.390.095	2.173.800	11.529.908	18,85%
2001	1.144.905	1.473.371	2.618.276	13.608.848	19,24%
2002	1.375.083	1.056.185	2.431.268	15.100.326	16,10%
2003	2.869.186	1.744.483	4.613.669	19.168.781	24,07%
2004	3.087.471	1.737.235	4.824.706	21.009.274	22,96%
2005	4.019.333	1.537.965	5.557.298	23.094.090	24,06%
2006	5.102.407	1.272.183	6.374.590	26.132.742	24,39%
2007	4.363.925	1.332.946	5.696.871	26.849.822	21,22%
2008	6.719.758	1.299.304	8.019.062	31.830.883	25,19%
2009	4.884.827	1.331.495	6.216.322	28.976.687	21,45%
2010	6.409.381	1.540.302	7.949.683	34.534.906	23,02%
2011	6.949.282	2.222.041	9.171.323	39.268.345	23,36%
2012	8.235.866	701.306	8.937.172	40.613.415	22,01%
2013	8.226.166	0	8.226.166	47.064.197	17,48%
2014	8.710.539	0	8.710.539	46.045.517	18,92%
2015	5.298.093	0	5.298.093	51.224.317	10,34%

Fonte: RGF(s), Relatórios de Gestão - TCE e Contas de Gestão - Secretaria de Fazenda ERJ - 2000 a 2015

Segundo Relatório TCE (2003, p. 574), desde 2002, iniciaram-se por parte do Estado os pedidos para trocar e/ou antecipar os resgates dos CFT(s). Em valores históricos, o ERJ recebeu em seu Caixa no período de 2000 a 2012, treze períodos, com os CFT(s), R\$ 18,6 bilhões de receitas, entre variação do IGP-DI mais juros do papel. Por outro lado, os contratos que permitiram a antecipação dos recursos oriundos dos royalties e a liberação de recursos nas chamadas contas “A” e “B” foram aditados, como veremos nas seções seguintes, 12 vezes e também dois novos contratos foram originados. Tais antecipações e adições foram efetuadas sempre com o argumento de que serviriam para capitalizar o RioPrevidência, mas em verdade, cobriam somente o fluxo de caixa daquele ano da antecipação. No ano seguinte, uma nova antecipação fazia-se necessária, pelo mesmo motivo, e com a mesma alegação de capitalização do RioPrevidência.

3.1 – RECEITAS COM ROYALTIES

Segundo a Agência Nacional do Petróleo, a definição de royalty¹⁰ refere-se a uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural

¹⁰ Disponível no sítio, <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties> acessado em 12.01.2016,

no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis. Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A Secretaria do Tesouro Nacional - STN repassa os royalties aos Estados e municípios beneficiários com base nos cálculos efetuados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, de acordo com o estabelecido inicialmente pelas leis federais 9478/97, 9496/97, 7990/89 e 10195/01 e por vários decretos estaduais. Segundo a ANP, os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor. O valor a ser pago pelos concessionários é obtido considerando-se três fatores:

- (1) Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- (2) Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
- (3) Preço de referência no mês (artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 2.705/1998, que regulamentou a Lei nº 9.478/1997).

As leis federais mencionadas, regulamentaram o artigo 20 da Constituição Federal, que trata dos bens da União e determinam que os royalties sejam considerados compensações financeiras pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos etc em territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Os royalties são, assim, receitas orçamentárias que passaram a integrar o orçamento dos Estados e Municípios do Brasil.

Com o passar dos anos, os pagamentos (compensações financeiras) aos Estados e Municípios foram segmentados em categorias, conforme critérios das leis que regulamentam o assunto, todavia, todas as formas de pagamento criadas, foram tratadas contabilmente como receitas correntes dos Estados e Municípios. A tabela 3, ilustra todas as possibilidades de pagamentos:

Tabela 3

FORMAS LEGAIS DE RECEBIMENTOS DE RECURSOS ORIUNDOS DOS ROYALTIES		
Forma de Pagamento	Origem	Lei
Royalties – 5%	Pagamento pela União	7990/89
Royalties - Excedente	Pagamento pela União	9478/97
Royalties - Participação	Pagamento pela União	9478/97
Royalties –Transferências	Pagamento pelo Estado	7990/89

Fonte: Leis 7990/89 e 9478/97

Neste trabalho foi usado somente a expressão “royalties” para caracterizar o total das receitas recebidas da União pelo ERJ, considerando o total recebido pelos 5%, mais a participação especial e o excedente.

As receitas com royalties assumiram participações relativas significativas, tanto em relação à Receita Corrente Líquida, quanto em relação às receitas totais do Estado do Rio de Janeiro. Os pagamentos ao ERJ sobre os royalties do petróleo foram criados para compensarem a perda financeira que os estados produtores de petróleo teriam com a desoneração do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, esta sim, tipicamente uma receita de natureza tributária e não uma mera compensação financeira. A tabela 4 aponta a composição dos royalties em relação à Receita Corrente Líquida e não deixa dúvida, quanto a importância dessa receita para o ERJ no período de 2000 a 2015.

Tabela 4

COMPOSIÇÃO DOS ROYALTIES EM RELAÇÃO À RCL		
ANO	VALORES ANUAIS EM R\$ MILHÕES(*)	% dos Royalties sobre a RCL(**)
2000	783.705.	6,80
2001	1.144.905.	8,41
2002	1.375.083.	9,11
2003	2.869.186.	14,97
2004	3.087.471.	14,70
2005	4.019.333.	17,40
2006	5.102.407.	19,52
2007	4.363.925.	16,25
2008	6.719.758.	21,11
2009	4.884.827.	16,86
2010	6.409.381.	18,56
2011	6.949.282.	17,70
2012	8.325.866.	20,28
2013	8.226.166.	17,48
2014	8.710.539	18,92
2015	5.298.093.	10,34

Fonte: Balanços Orçamentários 2000 a 2015

(*) Valores Históricos, (**) RCL – Receita Corrente Líquida

No Estado do Rio de Janeiro, os efeitos provocados pelas receitas com royalties lembraram um antigo fantasma da teoria do desenvolvimento econômico, “a maldição do petróleo”, segundo Ross (2015, p. 18), “os royalties oriundos do petróleo contribuem para um crescimento econômico vulnerável, instalando uma crise generalizada que resulta no colapso do país”. Ross, em sua obra, refere-se a países produtores de petróleo, mas guardadas as respectivas proporções, o conceito pode se encaixar perfeitamente a estados produtores. Vejamos o porquê: Em valores históricos, desde 2000 até 2015, foram recebidos R\$ 78,2 bilhões, com uma amplitude entre R\$ 0,8 bilhão no ano de 2000 a R\$ 8,7 bilhões no ano de 2014 (o maior valor da série) sendo importante destacar que as receitas com os royalties, são receitas correntes que compõem a base para verificação dos vários limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, inclusive o limite para despesas com pessoal.

Os limites da LRF, para despesas com pessoal, na esfera estadual, 60% da RCL, assim distribuídos: 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público e 49% para o Poder Executivo.

A seguir, um pequeno exemplo, apenas com o ano de 2008, no ERJ, de como os royalties interferem no cálculo dos limites da LRF: A RCL daquele ano foi de R\$ 31,8 bilhões. Tomando, não o Estado como um todo, mas somente o Tribunal de Justiça, a folha de pagamento do Poder Judiciário não poderia ultrapassar R\$ 1,91 bilhão (6% de R\$ 31,8 bilhões). Ocorre que acrescidas à RCL encontram-se Receitas com Royalties e Receitas com CFT(s), as quais sabemos são 100% direcionadas para outros fins, que não salários de servidores ativos. Agora, reparem, somente de receitas com royalties, havia R\$ 6,7 bilhões incluídos na RCL. Significando dizer que os servidores ativos do Tribunal de Justiça tiveram no ano de 2008, R\$ 402,0 milhões (6% de R\$ 6,7 bilhões), “a mais”, para reivindicarem de aumento e isso se repetiu nos 16 anos da pesquisa. Na verdade, como veremos nas próximas seções, há limites chamados de “alerta” e “prudenciais” menores que os 6% usados no exemplo.

Com as receitas com CFT(s) é a mesma lógica, recursos direcionados aos inativos e pensionistas servindo para aumentos salariais de servidores ativos.

Além de previsão legal para não se efetuar o pagamento de salários de servidores ativos, convém lembrar: os direcionamentos das receitas com royalties aos inativos e pensionistas ocorrem somente após as transferências constitucionais, após aos pagamentos ao Banco do Brasil, ao Fundo Ambiental etc.

Como nada foi feito pelos responsáveis pela folha do ERJ, naquele ano de 2008, a base para o pessoal Ativo do Tribunal de Justiça ficou acrescida em R\$ 402,0 milhões.

Este exemplo com o Tribunal de Justiça serve como parâmetro de análise para todo o Estado e seus demais entes, como o Executivo, o Legislativo, O Ministério Público e o Tribunal de Contas. Em seção própria da Despesa com Pessoal, apresentaremos outros exemplos.

Se o aumento em despesas de pessoal, no limite de 6%, fosse concedido pelo ERJ, tal despesa permanecerá, de forma perene e crescente, e as receitas com royalties, voláteis por essência, continuarão a oscilar ao sabor das variáveis produção, câmbio e preço do barril no mercado global.

Quando as receitas com royalties e CFT(s) se reduziram, a partir de 2014, encontraram despesas com servidores ativos proporcionalmente elevadas em relação aos limites estabelecidos na LRF.

O gráfico 1 ilustra a evolução da Receitas com Royalties e sua linha de tendência, no período de 2000 a 2015

Gráfico 1



O enorme crescimento das receitas com royalties, registado no gráfico 1, pode ter impedido para que os gestores do ERJ não vislumbassem a necessidade de um forte ajuste fiscal, pelo lado das despesas, desde o início dos anos 2000.

Receitas crescentes, mas despesas também, não haveria algum problema se as receitas fossem sustentáveis, ocorre que tais receitas estavam longe de serem sustentáveis, mas as despesas com pessoal são perenes. Quando a receita diminuía, encontrava a despesa num patamar superior e esta condição foi acontecendo ano a ano, desde 2000 até 2015, daí, a partir de 2012, como as próximas seções demonstrarão, o caos se instalou, com o ERJ precisando sempre se valer de receitas extraordinárias ou não recorrentes para equilibrar seu Caixa.

Quanto maior a proporção, entre as receitas com royalties e a Receita Corrente Líquida, conforme gráfico 2, caso as receitas com royalties diminuíssem, maior era a

necessidade de Caixa no futuro para honrar os gastos com servidores ativos. Foi exatamente o que ocorreu.

A correlação entre os Royalties e a RCL, indicada no gráfico 2, aponta claramente para o perigo de se cravar despesas perenes sobre receitas voláteis e 100% direcionadas.

Gráfico 2

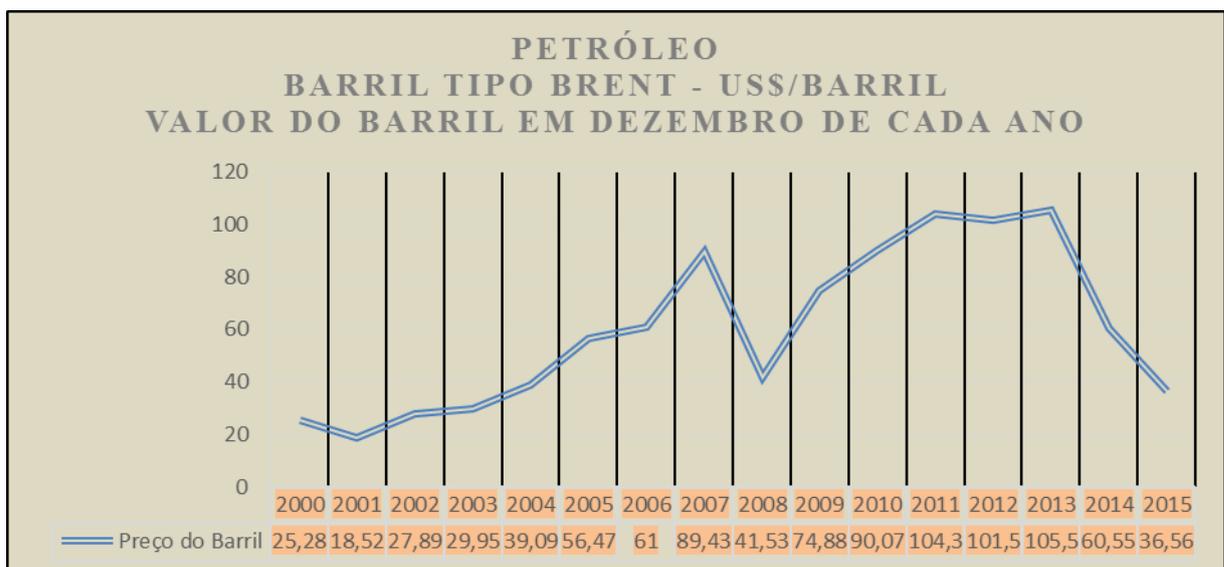


Fonte: Balanços Orçamentários do ERJ e RREO – 3º quadrimestre – 2000 a 2015

Na formação das receitas com royalties, de todas as possíveis variáveis, é o preço do barril tipo Brent, que assume a maior proporção na formação daquelas receitas.

Os gráficos 3 e 4, a seguir, apontam a extrema volatilidade que tais receitas estão sujeitas e ilustram a oscilação do preço do barril no mês de dezembro de cada ano de 2000 a 2015 (gráfico 3) e também o preço do barril em cada mês do ano de 2008 (gráfico 4).

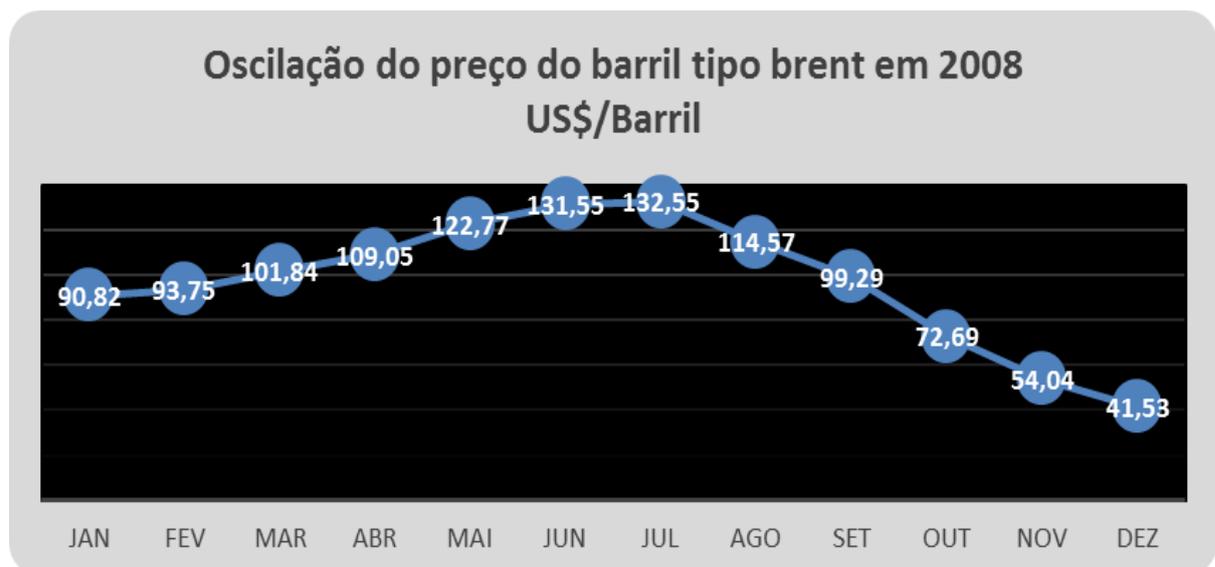
Gráfico 3



Fonte: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%27os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto&meses=300> Acessado em 08.05.2016

Importante ressaltar que as receitas com royalties são recebidas pelo ERJ com defasagem de dois meses, ou seja, as variáveis produção, câmbio e preço de barril conhecidos hoje, dois meses depois, será Caixa para o ERJ. Ambas as tabelas corroboram a extrema volatilidade dos preços do barril tipo Brent e evidentemente o risco que o ERJ estava correndo ao cravar despesas perenes sobre receitas tão voláteis. Os preços, em cada mês de dezembro, gráfico 3, oscilam de US\$ 25,28, em dezembro de 2000 para US\$ 105,49, em dezembro de 2013, fato que ajuda a explicar o crescimento das receitas com royalties aqui no Brasil, além, é claro do crescimento da produção e de uma taxa de câmbio favorável. Mas as flutuações de preços ocorrem também ao longo do ano, mês a mês. Por exemplo, no ano de 2008, em dezembro, o preço estava em US\$ 41,53, todavia no ano de 2008 o ERJ obteve a 4ª maior receita já obtida com os royalties. O gráfico 4 nos ajuda a entender o motivo de tão expressiva receita:

Gráfico 4



Fonte: <http://www.indexmundi.com/pt/pre%E7os-de-mercado/?mercadoria=petr%C3%B3leo-bruto&meses=300> Acessado em 08.05.2016

A cada oscilação no preço do barril tipo Brent, a cada oscilação na produção e a cada oscilação na taxa de câmbio, o valor da compensação financeira (as receitas com royalties) também oscilava.

Os recursos oriundos dos royalties aumentavam sua participação relativa nas receitas totais do ERJ, indicando uma dependência excessiva, além do que, as receitas futuras com os royalties eram dadas como garantia de operações de antecipações de recursos, também chamada pelo ERJ de “venda de recebimentos futuros”. Quando os valores eram recebidos, no período do estudo de 2000 a 2015, eram imediatamente direcionados para pagamentos das antecipações anteriores e das determinações legais, lembrando: (a) transferências

obrigatórias aos municípios, (b) transferências para o Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, (c) Contribuições ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, (d) Ressarcimentos à União e ao Banco do Brasil pelas operações de antecipações, (e) Outras pequenas despesas. Após todas essas diminuições, o que sobrava, era direcionado, somente a partir de 2006 para o Fundo Único de Previdência Social do ERJ – RioPrevidência. Lembrando que 100% do valor contabilizado como receita de royalties, servia de base para o estabelecimento dos limites da LRF, quanto às despesas com pessoal.

Na seção referente à renegociação da dívida fundada, veremos que os valores oriundos dos royalties que seriam recebidos pelo ERJ até 2021, foram antecipados para 1999 em uma operação de Cessão de Direitos Creditórios, chamada pelo Estado de “venda de recebimentos futuros” e, com esse argumento, não tratou tal “venda antecipada”, como uma obrigação financeira de longo prazo, na verdade, uma dívida fundada ou consolidada. Tal transação não foi tratada como uma operação de crédito e/ou como dívida fundada, mas a obrigação financeira era corrigida pelo IGP-DI e havia pagamentos mensais que comprometeriam o fluxo de caixa do Estado até o fim dos 255 pagamentos inicialmente previstos. Temos aqui, mais um motivo para que os recursos dos royalties não servissem de base para os limites de aumentos salariais dos servidores ativos.

Como o Estado não tratou esta operação como uma dívida fundada, os usuários externos da informação contábil, via Relatórios de Gestão Fiscal - RGF(s) que devem ser publicados quadrimestralmente, especificamente o anexo 2, art. 55, que trata do demonstrativo que compara a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida, não puderam avaliar corretamente a situação fiscal do ERJ ao longo dos anos da análise.

É fundamental esclarecer que dois questionamentos preocupam os governantes que recebem em seus cofres estaduais e municipais recursos oriundos dos royalties, a saber:

- (1) Quanto será o valor creditado este mês?
- (2) O que posso pagar com tais recursos?

A primeira questão é derivada dos fatores que fazem oscilar o preço do barril tipo brent, a taxa de câmbio e a produção nas plataformas.

A segunda questão é legal, mas também gerencial e parece não ter sido motivo de preocupação dos gestores do ERJ, ou seja, há leis federais referentes ao destino que deveria ser dado aos recursos obtidos com as receitas oriundas dos royalties.

O artigo 8º da lei 7990/89 impede que os recursos oriundos dos royalties sejam direcionados para pagamento de pessoal e somente foi alterado significativamente a partir de 2013 e assim mesmo envolvendo servidores ativos da educação básica, conforme Lei federal

12.858/2013. Registre-se que mencionada lei 7990/89 trata apenas da parcela dos 5% dos royalties, outra lei sobre os royalties, a lei 9478/97, criou pagamentos sobre os valores excedentes aos mencionados (5%) e pagamentos para participações especiais. Sobre os 5% foi pacífico o entendimento, no que tange à proibição para pagamento de pessoal permanente com recursos dos royalties, todavia para o “excedente” e a “participação”, não há, por parte dos juristas e Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, unanimidade para aceitação para pagamento de folha de pessoal dos Estados e Municípios.

Em fevereiro de 2001 é promulgada a lei 10.195 que altera o Art. 8º da lei 7990/89 e permite que os recursos dos royalties possam ser utilizados para capitalização dos fundos de previdência criados pelos Estados. Na verdade, uma lei feita sob medida para o Estado do Rio de Janeiro, visando permitir a capitalização do RioPrevidência. Outras modificações foram efetuadas, todas para flexibilizar e permitir pagamentos com recursos dos royalties para honrar dívidas com a União e com os Fundos de Pensão.

Vê-se que, de forma legal o ERJ poderia invocar os regramentos existentes e retirar da base de cálculo para composição da Receita Corrente Líquida valores referentes às receitas com royalties para os servidores ativos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público aqui incluídos, todos nominados em Lei como entes com “autogoverno” ou independentes orçamentariamente.

3.2 – RECEITAS COM CERTIFICADOS FINANCEIROS DO TESOURO - CFT(s)

Devido à renegociação da dívida fundada interna mobiliária e contratual do Estado do Rio de Janeiro, assinada em 29 de outubro de 1999, assunto que será discutido com mais profundidade nas próximas seções, conforme Relatório – TCE (1999, p.887 a 891) foram assinados dois contratos de rolagem dessa dívida fundada interna, a saber:

(1) Aditivo ao Contrato de 1997, em 1999, de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos;

(2) Contrato de Cessão de Crédito, também em 1999, sobre participação na arrecadação dos Royalties do Petróleo.

Em ambos os instrumentos houve a liberação/emissão de papéis do governo federal, chamados Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), no total de R\$ 7,5 bilhões. Tais papéis foram emitidos na mesma data, mas em dois contratos distintos.

O ERJ afirma, conforme Relatório Contas de Gestão – SEFAZ-RJ (2000, p.45) que parte dos CFT(s) recebidos e contabilizados como ativos financeiros foram originados por

uma operação de securitização dos recebíveis dos royalties do petróleo. Há um claro equívoco nesta afirmação, posto que dos R\$ 7,5 bilhões em CFT(s), emitidos pela União (Tesouro Federal) em 29.10.1999, R\$ 3,3 bilhões não derivam de algum direito, condição essencial para haver uma securitização, derivam de um empréstimo, na verdade, uma linha de crédito, existente de 1997, transformada em recursos disponíveis, os quais, ao invés de serem creditados em espécie, numa única vez, em c/c própria, foram transformados em papéis, a serem resgatados em 15 anos, ou seja, a linha de crédito foi renegociada e transformada numa outra carteira de crédito, com disponibilização dos recursos disponíveis na forma de resgates mensais dos CFT(s) ao longo de 15 anos, com prazo de pagamento desta nova carteira em 30 anos.

A diferença, no valor de R\$ 4,2 bilhões, também não reúne condições para ser caracterizada uma securitização, ainda que para este valor haja um “recebível”. Gaggini (2010, p.72) afirma sobre securitização:

Consiste a securitização de recebíveis em uma operação na qual uma empresa, que chamaremos de originadora, transfere seus créditos para outra empresa, que chamaremos de securitizadora, constituída especificamente para execução deste projeto. Essa empresa adquirirá os créditos da originadora e, tendo-os por lastro, emitirá títulos e valores mobiliários, que serão ofertados publicamente no mercado de capitais. Com os recursos obtidos por meio dessa oferta pública de títulos e valores mobiliários, a securitizadora pagará a originadora pelos créditos a ela cedidos.

A descaracterização de uma operação de securitização fica evidente, já que a instituição que “comprou” os direitos sobre os royalties do petróleo, o Tesouro Federal, emitiu os títulos, mas não os “vendeu” no mercado, “entregou” os títulos ao “vendedor”, que simplesmente trocou ativos de valor incerto e volátil para ativos financeiros, com valor de face, juros e variações monetárias definidas em contrato, para o “vendedor” receber resgates mensais líquidos e certos em 15 anos.

3.2.1 – Aditivo ao Contrato de Abertura de Contas

Antes do aditamento, a cláusula primeira do pacto original de 1997, disponibilizava para o ERJ, uma linha de crédito e estabeleceu:

CLÁUSULA SEGUNDA – as duas CONTAS constituídas na CAIXA, assim se caracterizam:

I – CONTA A: no montante de R\$ 2.146.575.717,03 (dois bilhões, cento e quarenta e seis milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, setecentos e dezessete reais e três centavos), (a) para pagamento das obrigações que forem assumidas pelo ESTADO em relação aos participantes e pensionistas da PREVI-BANERJ que vierem a aderir ao contrato a ser firmado entre o ESTADO e a PREVI-BANERJ; e para cumprimento de ordem judicial, contra o qual não caibam recursos com efeito suspensivo, decorrentes de ações propostas pelos participantes e pensionistas, que vinham recebendo aqueles benefícios e que não aderiram àquele contrato, ou enquanto não aderirem, porventura ajuizadas contra o ESTADO, o BANERJ ou seu novo controlador.

II – CONTA B: no montante de R\$ 942.399.095,28 (novecentos e quarenta e dois milhões, trezentos e noventa e nove mil, noventa e cinco reais e vinte e oito centavos), destinados ao pagamento ou ressarcimento dos dispêndios necessários ao cumprimento de obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas, tributárias e administrativas originárias do BANCO DO ESTADO, que venham a recair sobre o BANERJ ou seu novo controlador e que são garantidas pelo ESTADO através desta conta e nos termos do EDITAL.

PARÁGRAFO ÚNICO: Sem desvio das finalidades previstas para as Contas A e B, os valores a elas vinculados poderão ser utilizados como contragarantia em favor do Banco Central do Brasil, ou de terceira pessoa por este autorizada, que assumirá a responsabilidade pelas obrigações do ESTADO referidas nos itens I e II desta Cláusula.

A conta “A” importava em R\$ 2,1 bilhões e a conta B em R\$ 0,9 bilhão, perfazendo um total de R\$ 3,0 bilhões, a valores históricos, contabilizados em 1997, equivocadamente na rubrica contábil “Bancos–Conta Movimento” e posteriormente contabilizado em rubricas do Ativo Vinculado (Ativo Financeiro), chamada “Valores Vinculados”, tendo como contrapartida uma rubrica do Passivo de longo prazo – dívida fundada (sistema patrimonial e receita de capital no sistema orçamentário). A linha de crédito disponibilizada pela Caixa Econômica Federal somente poderia ser utilizada quando efetivamente ocorresse os pagamentos, segundo a natureza contratual, ou seja, aos aposentados e pensionistas do Banco do Estado do Rio de Janeiro (conta A) e dívidas trabalhistas do mesmo banco (conta B). Os “Valores Vinculados” geravam receitas financeiras, e a dívida era corrigida pelos índices do contrato.

No ano de 1999, em março, antes, portanto, do acordo de renegociação, ocorrido em outubro de 1999, conforme relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p. 832-833), o ERJ altera toda a forma de contabilização até então efetuada, com a alegação de que, já que era uma linha de crédito, somente os valores efetivamente liberados é que seriam contabilizados como dívida fundada e reconhecidos como receita de capital, como deve ser toda operação de crédito em entes públicos.

Assim, os registros no Ativo Financeiro foram novamente considerados equivocados e estornados. O valor referente à linha de crédito no montante de R\$ 4,1 bilhões foi registrado no sistema de compensação e o valor de R\$ 269,11 milhões já sacados das contas A e B, estes

sim foram considerados dívida fundada e como receita de capital e não haveria influência alguma no Ativo Financeiro do ERJ.

Em 29.10.1999, conforme Relatório de Gestão do TCE (1999, p.832-890), já no âmbito da renegociação da dívida fundada, uma parte do que era linha de crédito, estabelecida em 1997 é liberada e se transforma em R\$ 320,0 milhões efetivamente no Caixa do ERJ e em R\$ 3,3 bilhões em papéis públicos do governo federal, chamados Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s). Resumindo a operação havida em 1999: Uma dívida é renegociada, uma linha de crédito é transformada em liberações de recursos via emissão de papéis públicos com resgates mensais até o ano de 2014. Portanto, em outubro de 1999 reconhece-se um passivo no valor de R\$ 3,62 bilhões e Ativos, com R\$ 320,0 milhões liberados em espécie e R\$ 3,3 bilhões em papéis da União.

Uma das cláusulas do pacto assinado, a clausula terceira, parágrafo terceiro dispunha:

Os títulos públicos a que se referem os incisos II e III terão destinação exclusiva para a capitalização do Fundo Único de Previdência dos Servidores Estaduais – RioPrevidência, devendo ser entregues diretamente ao referido Fundo, por conta e ordem do ESTADO que, neste ato, outorga à CAIXA poderes bastantes para a entrega referida.

Ainda segundo o mesmo relatório TCE já mencionado, dos R\$ 5,05 bilhões referentes à Caixa Econômica Federal, que fizeram parte da renegociação em 29.10.1999, R\$ 3,3 bilhões foram usados para capitalizar o RioPrevidência e R\$ 1,75 bilhão permaneceram para serem usados quando necessário pela conta A e conta B (a maior parte do saldo).

3.2.2. – Contrato de Cessão de Direito – Royalties

O Relatório de Gestão TCE (1999, p. 887 a 890), esclarece que além da emissão de CFT(s), já mencionadas no tópico anterior, houve também a emissão de R\$ 4,2 bilhões também em CFT(s), ainda no âmbito da renegociação da dívida, os quais serviriam única e exclusivamente para capitalizar o RioPrevidência. Os títulos foram emitidos e contabilizados no Ativo do ERJ e compuseram a contrapartida no passivo na rubrica “Outras Obrigações”, não tratada como uma dívida fundada e sim como uma obrigação oriunda de uma venda de direitos a receber pelos royalties do petróleo até 2021. Os resgates dos CFT(s) estavam programados para serem recebidos a partir de 15.01.2000, com cupom mensal de 6%aa + IGP-DI, mais 0,5555% do principal atualizado. Tais resgates deveriam perdurar até o ano de 2014 e deveriam ser 100% direcionados para o RioPrevidência.

4 – A GESTÃO DA DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA

A dívida pública é conceitualmente o passivo exigível dos entes públicos, de curto ou longos prazos. Há passivos de funcionamento, normalmente obrigações com impostos e encargos sociais, com fornecedores, com os colaboradores, no caso de ente público, com os servidores etc. São obrigações que fazem a máquina pública funcionar e geralmente não são onerosas, ou seja, não há a figura de juros ou um gradiente qualquer pelo uso dos recursos, daí o conceito passivo de funcionamento. Há também passivos de financiamento, os quais derivam de obrigações contraídas por contrato ou por emissão de títulos da dívida pública onde, o ente público “paga juros” para e por usar tais recursos. São, portanto, recursos onerosos que servem para compor ou cobrir o orçamento público. São os empréstimos, os financiamentos, as antecipações de recursos, com entidades financeiras ou não. A dívida pública pode ser de curto prazo, é também chamada de dívida flutuante. As dívidas flutuantes são aquelas que serão honradas no ano seguinte ao do levantamento das peças contábeis. Há ainda a dívida pública de longo prazo, que serão honradas após o término do ano seguinte à data do levantamento das peças contábeis dos entes públicos. Tais dívidas de longo prazo são onerosas, normalmente operações de crédito. Podem ser internas ou externas, no caso de operações de crédito tomados em moeda estrangeira. Quando as dívidas são de longo prazo, ou seja, o pagamento ocorrerá em prazo superior a doze meses, são também chamadas de dívida consolidada ou dívida fundada.

O artigo 98 da Lei ° 4.320/64, apesar de vetado, definia a Dívida Pública Fundada como os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, efetuados para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamentos de obras e serviços públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, de certa forma, restabeleceu o art. 98 da Lei 4320/64 sobre a questão do prazo para se reconhecer uma dívida fundada: “(...) montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (inciso I, art. 29).

Mas há na LRF preceitos sobre a dívida consolidada, os quais não foram mencionados na lei 4320/64, a saber:

- Integram a dívida consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses, cujas receitas tenham constado da lei orçamentária;

- Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houver sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites (artigo 30, § 7º da mesma lei).

Importante esclarecer que a LRF, no capítulo VII, com o título, “Da dívida e do Endividamento”, na seção II, com o título “Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito”, dispõe que será o Senado Federal, que ao fim, definirá os limites de dívida pública que cada ente público (União, Estados, DF e Municípios deverá respeitar. Tais limites deveriam ser estabelecidos em 90 dias da promulgação da LRF, mas somente em dezembro de 2001, ou seja, pouco de mais de 1,5 ano da edição da LRF, foi que o Senado Federal emitiu a Resolução 43, em dezembro de 2001. Com as seguintes definições que complementam definições da LRF:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...)III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

V - dívida consolidada líquida: dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Parágrafo único. A dívida pública consolidada não inclui as obrigações existentes entre as administrações diretas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ou entre estes.

Os limites estabelecidos na Resolução 43 foram os seguintes:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. (...)”

“(…) Art. 4º No período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro a que se refere o art. 3º, serão observadas as seguintes condições:

I - O excedente em relação aos limites previstos no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro;

II - para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste dos limites de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

III - o limite apurado anualmente após a aplicação da redução de 1/15 (um quinze avos) estabelecido neste artigo será registrado no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - durante o período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros a que se refere o caput, aplicar-se-ão os limites previstos no art. 3º para o Estado, o Distrito Federal ou o Município que:

a) apresente relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida inferior a esses limites, no final do exercício de publicação desta Resolução; e

b) atinja o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros(...)

A operação de antecipação de recursos, ocorrida em outubro de 1999 entre o ERJ e a União, foi na verdade uma cessão de direitos creditórios, oriundos das receitas sobre os royalties do petróleo, mas não foi considerada como dívida fundada, tendo sido classificada em “Outras Obrigações” e assim ficou “fora” dos relatórios de gestão fiscal, dificultando o verdadeiro resultado da relação dívida/receita corrente líquida e, conseqüentemente, subavaliando os limites apresentados pelo ERJ, conforme a Resolução 43 do Senado Federal e também comprometendo a interpretação do Resultado Primário apresentado pelo ERJ de 2000 a 2015.

A operação de Cessão de Direitos Creditórios ou Antecipação de Recebíveis poderia ser contabilizada como uma Dívida Fundada ou Consolidada, já que o artigo 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não preconiza que apenas operações de crédito sejam escrituradas como dívida fundada, bastava ser uma obrigação financeira de longo prazo, assumida em virtude de contratos quando não se tem os recursos disponíveis no orçamento para atender eventuais necessidades orçamentárias. Ocorre que a inclusão como dívida fundada evidenciaria que a renegociação da dívida, ocorrida em 1999, na verdade, aumentaria a dívida e impactaria diversos limites estabelecidos na LRF, não incluir a operação de antecipação de recursos dos royalties, na verdade, talvez tenha sido mais uma questão de conveniência do que de interpretação legais.

4.1 – A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EM 1999

Uma engenharia financeira foi efetivada na data de 29.10.1999, entre o Estado do Rio de Janeiro e o Governo Federal. Acertou-se naquela data a renegociação da dívida fundada do Estado que atingira níveis impagáveis, juros altos, prazos curtos, uma dívida mobiliária de difícil rolagem. O ERJ foi o último Estado a aderir aos termos da Lei 9496/97, uma lei federal que autorizava a União a renegociar a dívida pública mobiliária e por contratos dos Estados da

Federação e também empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal. A referida lei, na verdade, foi um programa em cujo bojo envolvia uma das medidas econômicas tomadas pós Plano Real e que buscava evitar o comprometimento dos resultados já obtidos com aquele plano, devido à situação fiscal muito precária de quase 100% dos Estados brasileiros, ficou conhecida como Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

Sobre a lei 9496/97, Casarotto (2013, p.6) relata:

A lei 9496/97 atenderia aos Estados que passavam por um momento muito crítico devido à explosão das suas dívidas mobiliárias, decorrente de medidas econômicas adotadas pela União, onde se destacam:

- a) o Plano Real, que praticamente zerou a chamada receita inflacionária do ICMS,
- b) a Lei Complementar 87/96, chamada de Lei Kandir, que desonerou do ICMS a exportação de produtos primários e semielaborados;
- c) a política de juros, que adotou taxas de juros básicas que se situavam entre as mais altas do mundo;
- d) a adoção de medidas de restrição ao crédito e de redução do meio circulante via aumento do compulsório bancário, que inibiram a atividade econômica; e
- e) a concentração da renda nacional nos cofres da União.

O § 1º da Cláusula 4ª do Contrato 004/099 – STN/COAFI previa a amortização de 20% da dívida fundada mobiliária e contratual renegociada, exatamente para que houvesse o aproveitamento de algumas vantagens, tais como, redução de juros, dilatação de prazos, retroatividade de valores, etc. Mas o ERJ não dispunha de Caixa e tampouco tinha Ativos para alienar, salvo a Cia. Estadual de Águas e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro – CEDAE, todavia, o governo da época optou por não privatizar a empresa. A alternativa, para obter as vantagens foi negociar a antecipação de receitas futuras oriundas dos royalties do petróleo, operação essa, chamada tecnicamente de Cessão de Direitos Creditórios em caráter *pro solvendo*¹¹.

4.1.1– Antecedentes para a Renegociação

As tratativas para a composição dos valores que seriam renegociados perduraram durante praticamente todo o ano de 1999 e somente no fim de outubro daquele ano é que se chegou aos termos finais. A “demora” para renegociar a dívida fundada, certamente decorreu sobre a utilização ou não da prerrogativa legal que autorizava a União a receber das unidades

¹¹“Diz-se do título de crédito, representativo da obrigação contratual, sendo esta considerada solvida pelo respectivo pagamento, cuja falta poderá levar à rescisão do negócio jurídico, nos termos do ajuste”. Enciclopédia Jurídica. Disponível em <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/pt/d/pro-solvendo/pro-solvendo.htm> Acessado em 08.02.2017.

federativas bens direitos e ações, para fins de amortização extraordinária. Usando essa prerrogativa, as vantagens pareciam ser significativas para o ERJ, são elas:

- Redução da taxa de juros anual do contrato original de 7,5% para 6%;
- O valor refinanciado da dívida mobiliária retroagiria a 30.09.1997;
- As demais obrigações retroagiriam a 120 dias;

Se ocorresse a amortização extraordinária comentada, facultada na lei, o ERJ faria jus, segundo relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p.889) a uma redução da dívida em torno de R\$ 3,3 bilhões, a valores da época. À primeira vista, um deságio/subsídio que não poderia ser desperdiçado. Registre-se que a amortização extraordinária importaria numa redução de 20% do valor total da dívida já subsidiada, contudo, como fazer para “encontrar” os recursos que importassem em 20% do valor da dívida com deságio a ser renegociada, se o ERJ acabara de sair de um longo programa de privatizações de suas empresas (Banerj, CEG, Metrô, Cia de Navegação etc)?

Havia apenas a CEDAE – Cia Estadual de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro, mas por motivos desconhecidos, essa opção, como já enfatizamos foi descartada.

Em 1998, a dívida fundada do ERJ estava assim discriminada, conforme tabela 5:

Tabela 5

ESTOQUE DA DÍVIDA FUNDADA EM 31.12.1998	
Discriminação	R\$ milhões
Dívida Mobiliária (a)	9.473.729
Diversos	9.473.729
Dívida Contratual (b)	11.393.546
BANERJ	479.817
Banco Brasil	1.617.814
B N D E S	596.280
C E F	4.628.235
INSS	3.926
MUNICÍPIO RJ -PREVI-RIO	59.224
BACEN	4.008.250
TOTAL DÍVIDA FUNDADA INTERNA (c) = (a) + (b)	20.867.275
TOTAL DÍVIDA FUNDADA EXTERNA (d)	622.179
TOTAL DA DÍVIDA FUNDADA DO ERJ EM 1998 (e) = (c) + (d)	21.489.454
Fonte: Contas de Gestão – 1999 – TCE - Valores em R\$ milhões históricos	

Em dezembro de 1998, conforme tabela 5, havia R\$ 20,9 bilhões, a valores históricos a serem renegociados (a dívida externa não entraria na negociação). Qual foi então a engenharia financeira para o ERJ usufruir do deságio oferecido, se a amortização de 20% ocorresse? Resposta: Aditar um contrato de 10.06.1997, sobre as contas “A” e “B” referente a “Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos” e agregar este aditamento à renegociação da dívida com a União.

Segundo o Relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p.889). Este aditamento permitiu:

- Que o ERJ honrasse 20% da dívida subsidiada então renegociada;
- Que se transformasse o que era apenas um contrato de garantia de 1997, via uma linha de crédito, em títulos da dívida pública da União, resgatáveis mensalmente a partir de 2000. A linha de crédito, disponibilizada desde 1997, existia para: (1) garantir o passivo residual do Banerj (Berj) com obrigações oriundas do Fundo de Pensão dos Funcionários do Banerj – PREVI-BANERJ. Essa linha de crédito, como vimos, foi chamada de conta “A” e (2) Demais compromissos oriundos do passivo, inclusive trabalhista, do Banerj, essa linha de crédito foi chamada de conta “B”.
- Que houvesse capitalização do RioPrevidência - Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro da ordem de R\$ 7,8 bilhões. R\$ 320,0 milhões em espécie e a diferença em títulos da dívida pública da União.

Confirma-se, portanto que a dívida do ERJ foi refinanciada, na verdade, com duas operações concomitantes, uma delas, em parte, tratada como dívida fundada e outra, como veremos, tratada exclusivamente como “Outras Obrigações” e fora da dívida fundada

4.2 – VALORES RENEGOCIADOS DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA

Conforme Relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p. 887-890), o total da dívida fundada renegociada atingiu exatos R\$18.536.808.277,61. A tabela 6 demonstra o total da dívida, já incluindo a versão com o aditamento ao contrato de junho de 1997 e sem a concessão dos subsídios facultados na lei e na minuta do contrato.

Tabela 6

VALORES DA DÍVIDA FUNDADA ANTES DA CONCESSÃO DOS SUBSÍDIOS		
CONTRATO 004/99 - STN COAFI		
CREDORES		R\$
BNDES - LINHA VERMELHA		111.827
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL		6.975.178
Dívidas Diversas	438.091	
Contratos de Saneamento	218.755	
Cessão de Direitos	248.120	
Contratos de Garantia - Contas "A" e "B"	6.070.212	
LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO - LFTRJ		11.449.803
TOTAL		18.536.808

Fonte: Contas de Gestão TCE - 1999 - Valores Históricos - Em R\$ milhões

O ERJ decide amortizar 20% da dívida subsidiada, oferecendo as receitas futuras dos royalties como garantia. Na tabela 7, a seguir, é apresentado o subsídio/deságio obtido.

Tabela 7

CONTRATO 004/099 - STN/COAFI	VALOR DÍVIDA ORIGINAL	VALOR ÁGIO/DESÁGIO	VALOR DÍVIDA APÓS ACORDO
CREDORES			
BNDES - LINHA VERMELHA	111.827	799	112.626
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL			
Dívidas Diversas	438.091	-3.758	434.333
Contratos de Saneamento	218.755	4.065	222.820
Cessão de Direitos	248.120	4.610	252.730
Contratos de Garantia -Contas "A" e "B"	6.070.212	-1.019.837	5.050.375
LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO - LFTRJ	11.449.803	-2.276.264	9.173.539
TOTAL	18.536.808	-3.290.385	15.246.423

Fonte: Contas de Gestão TCE - 2000 - SEFAZ-ERJ - Boletim 2013 - Valores Históricos - Em R\$ milhões

A amortização referente a 20% da dívida foi assim calculada, tabela 8:

Tabela 8

ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO	R\$ milhões
Dívida sem deságio	18.536.808
(-) Deságio ou subsídio do governo	-3.290.385
= Valor Refinanciado	15.246.423
(-) Contratos de Garantia das contas "A" e "B"	-5.050.375
=Valor base para aplicação dos 20%	10.196.048
Valor amortizado em conta gráfica (20% de R\$ 10.196.048)	2.039.209

Fonte: Relatório de Contas de Gestão TCE 2000 – Em R\$ milhões históricos

Após o cálculo da amortização, pode-se agora apontar o valor final refinanciado da dívida do ERJ em 29.10.1999, conforme tabela 9

Tabela 9

VALOR FINAL RENEGOCIADO	R\$ milhões
Dívida sem deságio	18.536.808
(-) Deságio ou subsídio do governo	-3.290.385
= Valor Refinanciado	15.246.423
(-) Amortização via abatimento de uma conta gráfica no BB	-2.039.209
=Total da dívida renegociada conforme contrato 004/99 STN-COAFI	13.207.214
Fonte: Relatório de Contas de Gestão TCE 2000	

Assim, em 29.10.1999 ocorreu a celebração do Contrato nº 004/99 – STN/COAFI que tratava da Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, com a interveniência do Banco do Brasil S.A. e do Banco Banerj S.A., conforme o disposto na Lei n.º 9.496/97, na Medida Provisória n.º 1.900-43/99, na Lei Estadual n.º 2.674/97, alterada pela Lei n.º 2.996/98.

Lembrando que, para o contrato 004/99 da renegociação da dívida fundada acontecer, foram necessários o aditivo ao contrato de junho de 1997, junto à Caixa Econômica Federal e o Contrato de Cessão de Crédito sobre Participação na Arrecadação de Royalties do Petróleo.

Demais condições da renegociação de 29.10.1999:

- Prazo para pagamento da dívida: 30 anos em 360 prestações mensais e consecutivas calculadas pela Tabela Price;
- Primeira prestação em 28 de novembro de 1999 e as demais nos mesmos dias dos meses subsequentes, observados os limites de dispêndio mensal de 1/12 de 12% e de 12,5% nos anos de 1999 e 2000, respectivamente e de 13% da Receita Líquida Real – RLR, a partir do ano de 2001;
- Taxa de Juros: 6% ao ano, incidentes sobre saldo devedor previamente atualizado;
- Atualização monetária: Variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas;
- Garantias oferecidas: Receitas Próprias, inclusive a Tributária, de sua competência, e dos recursos oriundos de transferências constitucionais;
- Condições para pagamento: Quando o valor de cada prestação exceder o limite de dispêndio, tal valor será acumulado para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada for inferior ao referido limite;

- Saldo devedor residual no final do contrato: Se em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, após o vencimento da 360ª prestação, ainda haver saldo devedor, este será refinanciado em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e consecutivas, com incidência dos encargos financeiros previstos no Contrato de Refinanciamento.
- Conceito de Receita Líquida Real para fins do contrato: Corresponderá a receita realizada nos 12 (doze) meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais, observado, ainda, o disposto no art. 5º da Medida Provisória n.º 1.913-8, de 26 de outubro de 1999.

4.2.1 – Aditamento em 1999 ao contrato de junho de 1997

Uma das variáveis da equação que permitiu a renegociação da dívida do ERJ, incluiu a celebração de um termo aditivo ao Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos de 10.06.1997. Tal aditivo propiciou a transformação das contas “A” e “B”, cujos valores eram tratados como uma linha de crédito e que sequer estavam contabilizados como dívida, segundo relatório TCE de 1999, já mencionado, em títulos públicos, resgatáveis até 2014 e uma outra pequena parte em espécie creditada na c/c do ERJ.

O contrato de 1997 do Estado do Rio de Janeiro com a Caixa Econômica Federal – CEF, aditado em 1999, tratava originalmente da abertura de duas contas, as quais, convencionou-se contratualmente chamar de Conta A e conta B, Já vimos que a conta A é uma reserva monetária para pagamento de obrigações assumidas pelo ERJ em relação aos participantes e pensionistas-dependentes da PREVI-BANERJ – Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco Estado do Rio de Janeiro e que a conta B também é uma reserva monetária e suporta obrigações assumidas pelo ERJ sobre passivos, inclusive os trabalhistas, do Banco do Estado do Rio de Janeiro – BANERJ, reclamados sobre fatos geradores anteriores à privatização daquele Banco. Sobre a conta B, é importante esclarecer que no termo de arrematação do Banerj S/A, quando da privatização, estava definido que o vencedor do leilão iria se responsabilizar apenas pelos passivos gerados APÓS a privatização, portanto, os passivos anteriores à privatização serão suportados pelas Contas A e B da forma como mencionada.

A operação em análise transformou a linha de crédito existente para as contas A e B, em títulos da dívida pública federal, resgatáveis até 2014, e outra parte em espécie, creditada na c/c do ERJ. O valor total da operação foi incorporado à dívida fundada renegociada e montou em R\$ 3.619.176.000,00, assim discriminados, sempre segundo o Relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p.885):

- R\$ 320.000.000,00 em espécie;
- R\$ 798.287.000,00 de valor de face, em títulos chamados Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), emitidos em 15.11.1999, com vencimento para 15.12.2001, com cupom mensal de 6%aa + IGP-DI, mais 4,1667% do principal atualizado, com o primeiro sendo pago em 15.01.2000;
- R\$ 2.500.889.000,00 de valor de face, em títulos chamados Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), emitidos em 15.11.99, com vencimento para 15.02.2014, com cupom mensal de 6%aa + IGP-DI, mais 0,5555% do principal atualizado, com o primeiro sendo pago em 15.01.2000

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a renegociação da dívida fundada considerou também questões oriundas da privatização do Banco do Banerj e os pagamentos a seus aposentados e pensionistas, ou seja, o pagamento dos aposentados e pensionistas do BANERJ, ficariam a cargo do ERJ, como despesas perenes identicamente às despesas com os servidores ativos e inativos do Estado. Tais pagamentos dos aposentados da PREVI-BANERJ, não foram considerados como Despesas com Pessoal, não ficou a cargo do RioPrevidência e foi tratado como “Outras Despesas Correntes”. A contabilização dos títulos e os recursos em espécie, neste primeiro momento, não foram reconhecidos no RioPrevidência, ainda que a totalidade da operação, com o aditamento, tenha ocorrido para garantir a folha de pagamento dos aposentados do Banerj conforme o parágrafo segundo da cláusula primeira do aditivo, que dispõe: “O Estado deve manter uma reserva monetária na Conta “A”, equivalente a doze vezes o somatório das liberações realizadas no mês anterior na referida conta.

4.2.2 – Operação de Cessão de Crédito ou Antecipação de Recebíveis

Para o estabelecimento da renegociação da dívida estadual, foi celebrado em 29.10.1999 também um contrato, nominado de Cessão de Créditos sobre participação na arrecadação de Royalties, e teve como partes a União, o Estado do Rio de Janeiro, com a

interveniência da Agência Nacional de Petróleo (ANP), o Banco do Brasil S.A. e o Banco Banerj S.A. O objeto desse instrumento foi a antecipação de receita a ser gerada pelos royalties do petróleo, com o valor respectivo direcionado aos cofres estaduais, seria amortizado, na integralidade, o saldo da conta gráfica (vide tabela 9 da seção 4.2), no total de R\$ 2.039.209.613,36, correspondentes a 20% do somatório do valor de R\$ 10.196.048.066,81, conforme previsão inserta no § 1º da Cláusula Quarta do Contrato de Refinanciamento. Por tal acordo, o ERJ cedeu e transferiu à União, a título oneroso e em caráter *pro solvendo*, parte dos direitos de crédito a que fazia jus referente à participação governamental obrigatória de que trata a Lei 7.990/89, nas modalidades de royalties e participação especial, no valor de face total de R\$ 10.834.607.939,20 a preços de out/99, correspondente à soma de 255 parcelas mensais, vencendo-se a 1ª em 20/12/1999, e a última em 20/02/2021.

O motivo desse contrato de antecipação, é que o ERJ “precisava” de recursos que atingissem os 20% do total necessário para amortizar parte da dívida fundada e obter um deságio elevado, além de outras vantagens, para pagamento da dívida com a União e também urgia capitalizar o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro.

Foi neste contexto que o ERJ decidiu antecipar os recebíveis dos royalties do petróleo por meio de um contrato de cessão de direitos. Os valores de face e econômico do contrato são apresentados na tabela 10.

Tabela 10

CRÉDITOS	VALOR DE FACE	VALOR ECONÔMICO
CONTRATOS	2.512.082.741,82	2.039.209.613,36
CERTIFICADOS FINANCEIROS DO TESOURO	8.322.525.197,38	3.737.519.833,14
TOTAL	10.834.607.939,20	5.776.729.446,50
Fonte: Relatório Contas de Gestão -TCE – 1999 – Valor de face - 2021 e valor presente (econômico) em 1999		

Chamada para ser interveniente do Contrato de Cessão de Direitos Creditórios em Caráter Pro Solvendo, a Agência Nacional de Petróleo - ANP calcula que, em valores históricos até 2021, o ERJ receberá R\$ 10.834.607.939,20 de receitas oriundas dos royalties. Trazendo o valor calculado pela ANP em moeda de 29.10.1999, chega-se ao total de R\$ 5.776.729.446,50. Deste total, calculado pela ANP, foram divididos por proporção: R\$ 2.039.209.613,36 para amortizar os 20% e R\$ 3.737.519.833,14 em títulos federais para capitalizar o RioPrevidência.

O Relatório Contas de Gestão – TCE (1999, p.890), aponta que a forma de pagamento dos R\$ 10,8 bilhões seria feita por intermédio de retenção mensal efetuada pelo Banco do Brasil em conta corrente do ERJ junto àquela instituição, considerando os seguintes percentuais: (a) 60% da parcela correspondente aos royalties - 5%, (b) 80% da parcela correspondente aos royalties excedentes aos 5%; e (d) 80% da parcela correspondente à participação especial.

Como já demonstrado, os R\$ 2,04 bilhões serviram para amortizar graficamente a dívida fundada e os R\$ 3,7 bilhões foram “transformados” em Certificados Financeiros no Tesouro – CFT(s), com as seguintes características:

- R\$ 4.196.316.864,21 de valor de face (2014) em títulos federais - Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), emitidos em 15.11.99, com vencimento para 15.02.2014, com cupom mensal de 6%aa + IGP-DI, mais 0,5555% do principal atualizado, com o primeiro pagamento ocorrendo em 15.01.2000.

Importantíssimo observar que na leitura do Balanço Orçamentário de 1999, publicado pelo ERJ, não é possível identificar lançamentos respectivos em receitas de capital, o que seria de se esperar em caso de um empréstimo. No sistema patrimonial, no Balanço Patrimonial, há registro da obrigação financeira de longo prazo, contabilizada como “Outras Obrigações” e não como dívida fundada.

4.3 – SITUAÇÃO DA DÍVIDA APÓS A RENEGOCIAÇÃO – 2000 A 2015

Em dezembro de 1999, pouco mais de um mês após a assinatura do contrato, a dívida fundada do Estado do Rio de Janeiro, em valores históricos, apresentava uma diminuição real pelo IGP-DI, de quase 12%, tabela 11, a seguir, mas apresentava na rubrica contábil “Outras Obrigações”, o valor de R\$ 10,8 bilhões. Tal valor, reúne todas as condições para ser reconhecido como uma dívida fundada, já que uma parte cede direitos creditórios (o cedente), um contrato é assinado e o cedente recebe uma antecipação de recursos por esta cessão. A outra parte, a União, libera os recursos (o cessionário) e o cedente do direito creditório, o ERJ, promete pagar, em 255 meses, o principal e as variações monetárias decorrentes daqueles valores antecipados. O cessionário (a União) quita uma dívida do cedente junto ao Banco do Brasil e emite títulos da dívida pública para serem resgatados mensalmente pelo cedente em 180 meses. Tal operação sobre antecipação de royalties não foi reconhecida pelo ERJ, como uma dívida fundada ou consolidada e, como veremos na sequência os demonstrativos de

gestão fiscal exigidos por lei foram publicados sem essa informação e, portanto, com limites sobre a dívida consolidada bruta e os limites da Resolução 43 do Senado Federal, informados aos usuários externos daquela informação contábil de forma subavaliada. Registre-se que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, portanto a União, nunca cobrou do ERJ uma retificação sobre esta questão. Assim, deduz-se que a União concordou com a forma de reconhecimento escriturada pelo ERJ em “Outras Obrigações”, não contemplada como dívida fundada. O fato é que, na operação de antecipação dos recursos oriundos dos royalties, há variações monetárias, há pagamentos do principal, há um contrato, há um prazo de 255 meses, longo prazo, portanto, há enfim, fluxos de caixa que devem ser considerados. Os valores da “Cessão de Direitos sobre os Royalties”, não foram incluídos nos Relatório de Gestão Fiscal – RGF, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tecnicamente chamado de Demonstrativo da Dívida Consolidada e Mobiliária, a partir do ano de 2000, sendo obrigatória sua publicação a cada quadrimestre do ano. A tabela 11, a seguir, nos ajuda a observar os efeitos da não inclusão da cessão de direitos sobre royalties como dívida fundada.

Pelos relatórios oficiais, a dívida fundada interna do ERJ, salta de R\$ 20,9 bilhões em 98 para R\$ 21,7 bilhões em 99, ou seja, um crescimento nominal da ordem de 4,3% e um decréscimo real de 13,1%, se considerarmos como deflator o IGP-DI. Ocorre que na renegociação de 1999, alongou-se a dívida, reduziu-se o indexador, os juros, subsidiou-se grande parte da dívida renegociada, no entanto, a operação de antecipação dos royalties, quando tratada como obrigação financeira de longo prazo, uma dívida fundada em essência, nos aponta um aumento real das obrigações financeiras de longo prazo da ordem de 29,3% em termos reais, pelo IGP-DI.

Esta inclusão dos valores, oriundos da “Cessão de Direitos”, como dívida fundada, não foi demonstrada pelo ERJ aos usuários externos da informação contábil, nos relatórios legais de gestão fiscal, orçamentária e financeira preconizados pela LRF.

Tabela 11

ENDIVIDAMENTO DE LONGO PRAZO DO ERJ (*)	1998	1999
DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA - INTERNA (A)	20.867.275	21.759.721
CESSÃO DE DIREITOS SOBRE ROYALTIES (Outras Obrigações) (B)	0	10.607.037
TOTAL OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS DE LONGO PRAZO (C) = (A) + (B)	20.867.275	32.366.758
(*) Exclusive Dívida Fundada Externa e Certificados de Privatizações		
Fonte: Contas de Gestão - 1999-2000 TCE - Em R\$ milhões correntes		

Pela tabela 11 observa-se que, com a renegociação de outubro de 1999, a dívida pública aumentou sobremaneira. De tal forma que o ERJ voltaria a apresentar, já no ano de

2000, praticamente os mesmos problemas que originaram a necessidade de uma renegociação, principalmente pelo problema de longo prazo, não solucionado para a capitalização do Fundo Único de Previdência Social do ERJ – RioPrevidência.

Devido à não consideração como dívida fundada, da Cessão de Direitos Creditórios sobre os Royalties, todos os Relatórios de Gestão Fiscal, publicados desde o início de 2000, serão apresentados de forma subavaliada e comprometeram, como já enfatizamos, todas as análises da gestão fiscal e orçamentária sobre o ERJ, principalmente para os usuários externos dessa informação. A antecipação dos royalties, se uma venda de direitos ou se uma operação de crédito, não importa, importa que, para a governança daquela dívida, cabia aos gestores, considerarem que os recursos dos royalties foram dados em garantia e que tais recursos teriam que ser pagos, principal e variações monetárias, as quais certamente comprometeriam os fluxos futuros de caixa.

4.3.1 – Exclusão da Antecipação de Recebíveis nos Relatórios Fiscais

A antecipação dos royalties, efetuada em 1999, originou uma obrigação financeira, de R\$ 10,8 bilhões históricos, de longo prazo que precisava ser carregada com seus pagamentos mensais parcelados, com os respectivos impactos nos fluxos futuros de Caixa, mas não foi incluída como dívida fundada. Por outro lado, a dívida fundada total do ERJ (oficialmente contabilizada) foi alongada, mas também exigia pagamentos mensais que iriam impactar os fluxos futuros de Caixa, também de vários anos, logo dívida fundada contabilizada e “obrigações financeiras”, não tratada como dívida fundada, tinham a mesma condição e origem e exigiam as mesmas providencias gerenciais para controle das saídas de Caixa.

O ano de 2000, nasce, portanto, com um endividamento, cujo carregamento prometia comprometer parte significativa dos orçamentos futuros. Ocorre, que os valores referentes às antecipações dos royalties não eram incluídos nos relatórios quadrimestrais de Gestão Fiscal, conforme determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Assim, a razão Dívida Consolidada Bruta/Receita Corrente Líquida (DCB/RCL) e também a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), as quais refletem o nível de dependência do ente público (União, Estados e Municípios) em financiar seus gastos com recursos de terceiros de longo prazo e não com recursos próprios e imediatamente disponíveis.

Quanto maior a relação DCB/RCL maior também é a incapacidade de geração de recursos próprios por parte do ente público para financiar seus gastos e maiores serão também

os sacrifícios de ativos para honrar os eventuais juros, variações monetárias, encargos e amortizações.

Treuhertz (1979, p.17-18) esclarece que:

A dívida de longo prazo tem como objetivos a cobertura de déficits orçamentários, a captação de recursos para investimentos considerados prioritários e o giro da dívida pública, ao passo que a dívida de curto prazo objetiva a obtenção de recursos sob a forma de antecipação de receitas orçamentárias, para suprir necessidades de tesouraria.

Sobre o conceito do que é “dívida fundada”, Martins (2009, p.196), assevera:

Apesar da preocupação do legislador com os conceitos por ele utilizados, não há, na lei, uma definição do que seja “dívida pública fundada ou consolidada”, mas apenas enunciação dos elementos que a compõem. O somatório total das obrigações financeiras de uma entidade federativa é que constitui seu montante global, não podendo, à evidência, haver duplicação, ou seja, a mesma obrigação aparecer em mais de um item de sua descrição.

A “Cessão de Direitos Creditórios” é uma obrigação financeira de longo prazo que poderia naturalmente ser escriturada como dívida fundada interna, mas mesmo que não fosse escriturada como uma dívida fundada, o ERJ não poderia deixar de antever que os efeitos da antecipação seriam os mesmos da dívida fundada. A rigor, o conceito aqui, se operação de crédito ou não, se fundada ou não, é o menos importante, mas sem dúvida a omissão como dívida fundada, prejudicou os usuários externos na leitura dos RGF(s) publicados, pois não se conseguiria visualizar no anexo II, conforme art. 55 da LRF, o real valor da dívida fundada bruta e líquida e sua correta interrelação com a RCL e também não se visualizaria no anexo VII, conforme art. 53 da LRF, o valor correto do Resultado Primário por não constar as operações de crédito ou alienação de bens (lembrando que em 2013, a mesma antecipação foi considerada uma alienação de bens), bem como juros e encargos pagos e amortização da dívida.

Percebe-se que o usuário externo não foi corretamente informado, mas os responsáveis pela governança do ERJ sabiam o significado de se carregar uma dívida não contabilizada como receitas de capital e que correlações simples entre dívida e receitas ajudam os analistas e os administradores principalmente a identificarem as tendências de incapacidade ou capacidade de o governo em financiar suas despesas correntes com recursos próprios. É linear o entendimento de que todo estoque de uma dívida deve estabelecer um fluxo de pagamentos,

perceptível pela correlação entre o grupo de contas “Juros e Encargos da Dívida e as receitas à disposição para honrar os respectivos pagamentos, mas isto era impossível, pois os pagamentos da operação “Venda Futura dos Royalties”, eram contabilizados, segundo os Relatórios Contas de Gestão – TCE, consultados no período de 2000 a 2015, na rubrica contábil “Outras Despesas Correntes” e a dívida, segundo os mesmo relatórios TCE, foi contabilizada num subgrupo não alcançado ou interpretado como dívida consolidada ou fundada, chamado “Outras Obrigações”. Enfim, o fundamental, é o gestor se preparar para, dado que gerencialmente a “venda futura” é mesmo uma obrigação financeira de longo prazo e que todo ano uma parte se transforma em dívida de curto de prazo e que precisa ser carregada, pois gera amortização do principal, gera pagamento de principal e variações monetárias, o gestor deve se preparar para os impactos que advirão no Caixa do Estado. Evidente que tais pagamentos de principal e variações vão impactar o Caixa, vão gerar saídas de Caixa, fluxos que precisam ser controlados. Vão gerar enfim, outras questões de governança que os usuários da informação contábil, interessados na questão fiscal do ERJ, precisam saber. Infelizmente, o grupo contábil “Outras Obrigações” não é (foi), como já enfatizamos, considerado como dívida fundada e não impacta ou impactou relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para se ter uma ideia do efeito dessa operação, somente o valor de R\$ 10,8 bilhões (o valor antecipado de recebíveis para serem pagos em 255 meses), em 1999, conforme Relatório Conta de Gestão – TCE (1999, p. 881), era 1,14 vezes maior que a Receita Corrente Líquida - RCL¹² daquele ano.

As tabelas 12 e 13, a seguir, nos ajudam na percepção de, como os usuários externos da informação contábil podem ter sido levados a equívocos na interpretação dos RGF(s) publicados pelo ERJ, para atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, nas quais apresentamos a relação DCB(Dívida Consolidada Bruta)/RCL(Receita Corrente Líquida), incluindo a operação de antecipação de recebíveis como dívida consolidada e comparando-a com o dado oficial publicado no RGF, anexo II, conforme LRF, art. 55, inciso I, alínea “b”. Por exemplo, no ano de 2000, a relação DCB/RCL no relatório oficial indicava que, para cada R\$ 1,00 de Receita Corrente Líquida, havia R\$ 2,41 de obrigações financeiras de longo prazo, quando, se a obrigação mencionada fosse tratada como dívida fundada, na realidade, para cada Real de RCL havia R\$ 3,29 de obrigações financeiras de longo prazo (tabela 12).

¹² Antes da vigência da LRF, a Receita Corrente Líquida era obtida conforme Lei Complementar 96/99, art 2º, Inciso V – RCL demonstrada no Relatório Contas de Gestão de 1999 – TCE – página 880

A razão DCB/RCL é um indicador estático, mas com séries históricas representativas e padrões de comparabilidade críveis, transforma-se em poderoso instrumento para apontar tendências, daí ser um dos principais indicadores para verificação da saúde fiscal e financeira dos entes públicos. Podemos afirmar que se trata de um indicador que, quanto maior, pior para o ente público e indica que o financiamento de suas despesas correntes, não dependem somente de suas receitas correntes, quanto maior o indicador, DCB/RCL, maior a necessidade de recursos para amortizar o principal e encargos da dívida e, portanto, menos recursos direcionados para o custeio e os investimentos.

Tabela 12

Relação DCB/RCL+Cessão de Direitos e DCB/RCL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dívida Consolidada Bruta em 31.12. (A)	27.814.315	32.227.362	36.557.577	40.060.404	43.782.458	45.729.370	48.024.216	50.462.901
Cessão de Direitos Creditórios (B)	10.113.764	13.212.158	15.251.425	15.449.179	15.538.267	13.849.764	12.400.329	11.366.133
Total (C)= (A) + (B)	37.928.079	45.439.520	51.809.002	55.509.583	59.320.725	59.579.134	60.424.545	61.829.034
Receita Corrente Líquida - RCL (D)	11.529.908	13.608.848	15.100.326	19.168.781	21.009.274	23.094.090	26.132.742	26.849.822
(Dívida Bruta + Cessão de Direitos)/RCL (E) = [(A)+(B)/(D)]	3,29	3,34	3,43	2,90	2,82	2,58	2,31	2,30
Dívida Bruta/RCL publicada no RGF (F) = (A) / (D)	2,41	2,37	2,42	2,09	2,08	1,98	1,84	1,88

Fonte: Contas de Gestão - TCE - RGF - anexo II e RREO - anexo III

Tabela 13

Relação DCB/RCL+Cessão de Direitos e DCB/RCL	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida Consolidada Bruta em 31.12. (A)	56.474.321	52.664.842	59.202.175	64.104.459	74.432.768	79.696.467	89.868.556	108.059.410
Cessão de Direitos Creditórios (B)	10.799.596	8.986.746	6.837.573	5.831.477	4.970.997	4.054.804	3.224.231	2.561.383
Total (C)= (A) + (B)	67.273.917	61.651.588	66.039.748	69.935.936	79.403.765	83.751.271	93.092.787	110.620.793
Receita Corrente Líquida - RCL (D)	31.830.883	28.976.687	34.534.906	39.268.345	40.613.415	47.064.197	47.250.568	51.224.317
(Dívida Bruta + Cessão de Direitos)/RCL (E) = [(A)+(B)/(D)]	2,11	2,13	1,91	1,78	1,96	1,78	1,97	2,16
Dívida Bruta/RCL publicada no RGF (F) = (A) / (D)	1,77	1,82	1,71	1,63	1,83	1,69	1,90	2,11

Fonte: Contas de Gestão - TCE - RGF - anexo II e RREO - anexo III

É importante esclarecer que usamos, para este trabalho, o conceito de Dívida Consolidada Bruta, isto porque a Dívida Consolidada Líquida, segundo a LRF, considera a redução dos valores que o ente público possui em Caixa e seus equivalentes e outros haveres

financeiros, na premissa de que tais os valores estejam imediatamente disponíveis e que, portanto, possam ser utilizados para honrar/amortizar a dívida consolidada. Na verdade, no ERJ, somente uma pequena parte do Caixa e seus equivalentes e demais haveres financeiros poderiam ser usados para amortização de dívidas.

O conceito de Dívida Consolidada Líquida, no caso do ERJ, é ainda mais distorcido do que o conceito de Dívida Consolidada Bruta, por considerar como redutor da dívida fundada, o Caixa e seus equivalentes, valores vinculados, haveres financeiros, os quais não estão livres e muito menos poderão ser utilizados para pagar dívidas. Como exemplos desses valores podemos citar os Certificados Financeiros do Tesouro, vinculados ao RioPrevidência e suas receitas mensais geradas. Outro exemplo, é o Caixa e seus equivalentes do Tribunal de Justiça, do Fundo Especial do Tribunal de Justiça e diversos outros valores vinculados, os quais realmente não livres, mas nos relatórios oficiais estão lá sendo utilizados como redutores da dívida bruta como se livres fossem. Tais recursos estão devidamente direcionados e vinculados para uso específico.

Tais diminuições ou deduções aqui mencionadas podem ser consideradas como exemplos de regras que não conseguem abarcar todas as exceções possíveis, mas gerencialmente os gestores sabem quais são os recursos realmente livres.

Os CFT(s), até 2012, eram considerados como “Caixa Livre” mas tinham direcionamento líquido e certo para honrar salários dos servidores inativos e pensionistas, aposentados da PREVI-BANERJ sendo inimaginável que pudessem ser utilizados para honrar dívidas do ERJ. Todos os valores considerados como Caixa ou Títulos Vinculados, aqui mencionados são dedutíveis no Relatório de Gestão Fiscal determinado pela LRF, mas não têm na realidade algum sentido prático em demonstrativos Estaduais. Tais deduções, possuem, sim, algum sentido no RGF da União, como as reservas cambiais, mas nos Estados, nenhum. Daí o uso, neste trabalho, somente do conceito de Dívida Consolidada Bruta.

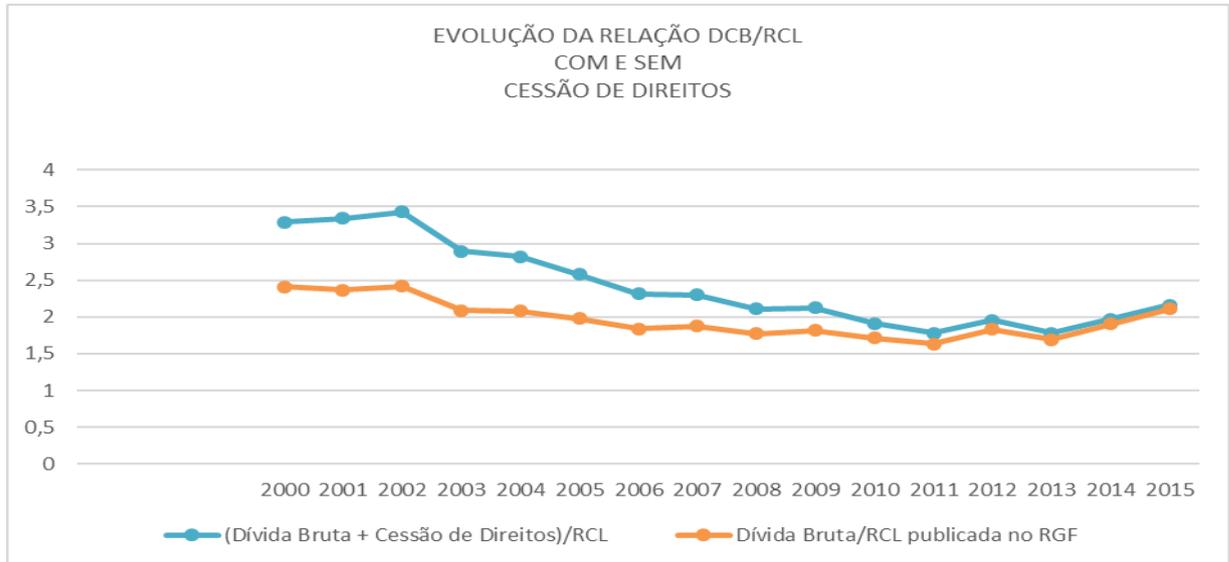
Podemos observar pelas tabelas 12 e 13, anteriormente apresentadas, que a tendência de queda do resultado da razão DCB/RCL, “com” e “sem” Cessão, apontada, ano a ano, deriva da condição de que, em média, as dívidas se elevavam proporcionalmente menos que a RCL. Este é o principal motivo da razão DCB/RCL “com” e “sem” Cessão praticamente se igualarem a partir de 2013.

Até 2012, a elevação da dívida é vegetativa, veremos na seção seguinte que várias amortizações e pagamentos de juros, não puderam ser efetuados, mas a RCL aumentava.

A partir de 2012, as CFT(s) diminuem, a RCL se eleva menos que as dívidas, pois novas dívidas são efetuadas por conta das obras para os eventos esportivos. Em 2015, as curvas se praticamente se igualam.

O gráfico 5 nos ajuda a perceber a argumentação anterior.

Gráfico 5



Fonte: Contas de Gestão – TCE – RGF, anexo II e RREO anexo III – 2000-2015

No período de 2000 a 2015, a RCL se eleva, sobre valores históricos, a uma taxa geométrica de 9,78% e a Dívida Consolidada Bruta, numerador da fórmula, se eleva em apenas 6,76%. E, nesta relação, tanto as receitas com royalties, quanto as receitas com CFT(s), não são excluídas da base para obtenção da Receita Corrente Líquida, todavia, como já apontamos, seus respectivos recursos são 100% direcionados por lei, para servidores inativos, pensionistas, FECAM, PASEP etc, não podendo ser utilizados para pagar servidores ativos.

A relação $[(Dívida Fundada + Cessão de Direitos) / (RCL - CFTs - Royalties)]$, dá bem uma ideia de quanto o ERJ corre o risco de tornar sua dívida impagável em circunstâncias normais, posto que quanto maior esta relação (e no ERJ, desde 2000, a tendência é crescente), menor é a capacidade de pagamento sem que se comprometa os custos e investimentos normais de ente público.

Os gestores do ERJ não propuseram, por algum motivo, mas poderiam fazê-lo, pois havia elementos jurídicos e gerenciais para se propor uma condição de redução da RCL, excluindo-se as receitas com royalties e as receitas com CFT(s), evitando elevação da base da RCL para servidores ativos, com isso, as pressões para aumentos salariais seriam de imediato

afastadas e assim obter-se-ia as condições argumentativas para implementação de um ajuste fiscal por redução de despesas e não como ocorreu pelo aumento de receitas voláteis e finitas.

A partir de 2012, o ERJ somente conseguiria pagar inativos e ativos com a recorrência de novas antecipações dos royalties e saques nos depósitos judiciais, empréstimos em essência que se tornavam receitas correntes e não receitas de capital, ou seja, no fundo o ERJ tomava um empréstimo e ainda aumentava a Receita Corrente Líquida.

4.4 – EMPRÉSTIMOS E ANTECIPAÇÕES DE RECURSOS – A RECORRÊNCIA

Com o argumento de que seria para capitalizar o RioPrevidência, desde 2002, recursos da conta “B” e da conta “A”, dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT(s)), dos Royalties do Petróleo, dos Depósitos Judiciais, da alienação de papeis da carteira do RioPrevidência, da securitização de recebíveis, via emissão e alienação de cotas de Fundos de Investimentos de Direitos Creditórios – FIDC, todas essas formas de obtenção ou de antecipação de recursos, empréstimos, na verdade, serviram como pano de fundo na tentativa de cobertura de sucessivos “gaps” no fluxo de caixa do Estado do Rio de Janeiro e mais: Tornavam-se Receitas Correntes ou Receitas de Capital e, quando Receitas Correntes, elevavam a Receita Corrente Líquida – RCL e elevavam por consequência os valores a serem reivindicados para aumentos salariais, tanto de servidores ativos, quanto de inativos e pensionistas. Vejamos cada antecipação/obtenção de recursos nas respectivas datas e discriminados por tipo de evento, segundo os relatórios “Contas de Gestão do Governo”, publicados pelo TCE-RJ nos respectivos períodos mencionados:

I - Foram 12 termos aditivos ao Contrato de Abertura de Contas, Nomeação de Agente Fiduciário e Outros Pactos. Contrato original de 10.06.1997. Lembrando que parte do acordo de renegociação da dívida pública do ERJ em outubro de 1999 originou o 2º termo aditivo ao contrato para o “empréstimo”, chamado de “venda de recebíveis” pelo ERJ, no valor histórico de R\$ 10,8 bilhões ou R\$ 5,8 bilhões de valor presente efetivamente recebidos.

- ✓ Em 2002, assinatura do 3º e 4º termos aditivos. Modificação das cláusulas do acordo da dívida e que envolvia a conta “A” e a conta “B”, visando redefinir os valores das reservas monetárias de ambas as contas (saldo em espécie imediatamente disponível).
- ✓ Em 2003, 5º termo aditivo. Saque efetuado na conta “B” no valor de R\$ 540, milhões. Para pagamento com recursos dos royalties.

- ✓ Empréstimo tomado ao Tribunal de Justiça e à Prefeitura do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 300,0 milhões, sendo os royalties do petróleo dados como garantia;
- ✓ Em dezembro de 2005, 6º termo aditivo. Saque efetuado na conta “B” no valor de R\$ 500,0 milhões para pagamento entre janeiro de 2007 e dezembro de 2010, com receitas previdenciárias;
- ✓ Em dezembro de 2007, 7º termo aditivo. Saque na conta “B” no valor de R\$ 250,0 milhões. Recomposição da conta combinada pelo seguinte cronograma: R\$ 60,0 milhões em 2008, R\$ 140,0 milhões em 2009 e R\$ 50,0 milhões em 2010. Para pagamento com recursos dos royalties.
- ✓ Em novembro de 2010, 8º termo aditivo. Altera o cronograma estabelecido no 6º e 7º termos aditivos.
- ✓ Em dezembro de 2010, 9º termo aditivo. Saque na conta “B” no valor de R\$ 400,0 milhões para pagamento combinado em duas parcelas com 50% de recursos do tesouro e 50% com recursos da antecipação dos royalties.
- ✓ Em abril de 2011, 10º termo aditivo. Permuta entre o ERJ e a União de CFT(s) com vencimento entre 2012 e 2014, por novos papéis com vencimento em 2011 no valor de R\$ 600,0 milhões.
- ✓ Em julho de 2011, 11º termo aditivo. Saque na conta “B” de R\$ 200,0 milhões para pagamento em 2013 e 2014, transferindo os recursos para uma conta criada para tal chamada “B1”, sujeita às mesmas condições do contrato original.
- ✓ Em dezembro de 2011, 12º termo aditivo. Saque na conta “B” de R\$ 200,0 milhões para pagamento em 2013 e 2014, com base na antecipação de recursos dos royalties.

II - Antecipação dos Certificados Financeiros do Tesouro sem assinatura do termo aditivo a qualquer contrato.

- ✓ 2003 – Antecipação no valor de R\$ 1,1 bilhão com vencimento entre jan/2007 e out/2009 para dez/2003 a jan/2005.
- ✓ 2007 – Antecipação no valor de R\$ 1,6 bilhão com vencimento para dez/2011 e dez/2014 para out/2007 e jan/2010.

OBS.: Os fluxos financeiros dos resgates dos CFT(s) estavam previstos para terminarem em 2014. Terminaram em 2012 por conta de todas as antecipações neste trabalho comentadas. Registre-se que as antecipações geravam obrigações

que o ERJ deveria honrar caso ocorresse defasagem na variação do IGP-DI entre as antecipações e os vencimentos originais.

III – 2013 - Contrato nº 041/2013 e 077/2013 entre Estado do Rio de Janeiro, Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Foi criada uma lei estadual de nº 6112/2011 que permitia a cessão de direitos sobre os royalties do petróleo até o montante de R\$ 9,3 bilhões. No contrato 041/2013 com a CEF foram antecipados R\$ 2,3 bilhões e, no contrato 077/2013 com o Banco do Brasil, foram antecipados R\$ 1,0 bilhão.

IV – 2014 - Cessão de Recebíveis sobre os royalties do petróleo no valor total de R\$5,3 bilhões. A operação foi permitida pela lei estadual nº 6.112/11, alterada pela lei nº 6.656/13, que autoriza a cessão de até R\$9,3 bilhões desses créditos. Essa operação de 2014 foi internacional, envolvendo a BB Securities, com o objetivo de levantar recursos para o Rioprevidência e criar estrutura para honrar as dívidas das cessões de crédito anteriores junto ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

V – 2014 - Saque na conta “B” no valor de R\$ 400,0 milhões com recomposição prevista para 2015, 2016 e 2017.

VI – 2015 - R\$ 7,3 bilhões, autorizados por Lei Complementar Estadual nº 147/13, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163/15, nos termos do seu art. 1º:

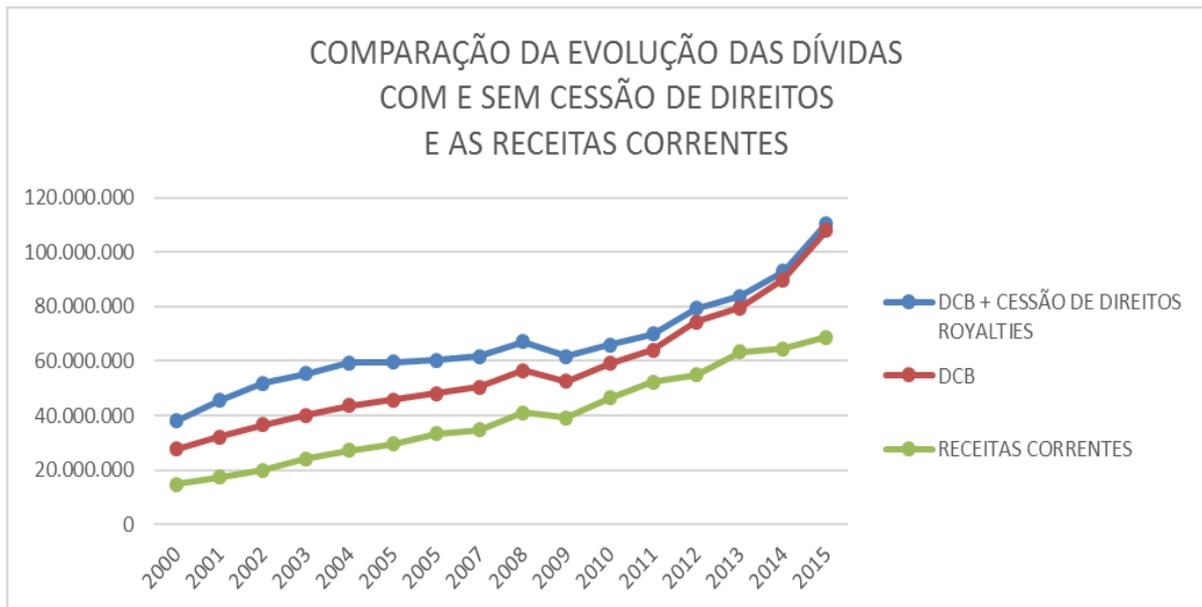
Os depósitos judiciais e extrajudiciais em dinheiro, existentes no Banco do Brasil, na data da publicação desta Lei Complementar, bem como os respectivos acessórios e os depósitos que vierem a ser feitos, poderão ser transferidos, até a proporção total de 62,5% (sessenta e dois inteiros e cinco décimos por cento) de seu valor atualizado, para os fins abaixo elencados, nas seguintes proporções: I (...)” e “(...)II – até o limite de 37,5% (trinta e sete inteiros e cinco décimos por cento) exclusivamente para a capitalização, pelo Estado, do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA.

De todos os valores que foram aportados ao Caixa do Estado do Rio de Janeiro, oriundos dos CFT(s), dos Royalties e das antecipações recorrentes, desde 2002, foram direcionados para o RioPrevidência, porém, não serviram para capitalizar ou propiciar um colchão de liquidez que visasse despesas com inativos e pensionistas no futuro. Ao contrário, serviam apenas “zerar” o Caixa daquele período. Mesmo com tais recorrências, para o Rioprevidência, os valores respectivos não eram suficientes, ainda assim o Tesouro do ERJ complementava os recursos.

O gráfico 6, a seguir, apresenta a evolução de 2000 a 2015 de três conceitos: A Dívida Consolidada Bruta – DCB; a evolução da DCB, acrescida dos valores referentes à Cessão de

Direitos Creditórios e a evolução das Receitas Correntes. Referido gráfico nos indica que até 2010, é quase perfeita a correlação entre as dívidas com e sem a Cessão de Direitos e o total arrecadado pelo ERJ (receitas correntes), aparentando haver um controle efetivo dos gestores do ERJ dessa relação, não permitindo um descolamento entre a relação Dívida Consolidada Bruta e Receita Corrente, todavia, a relação apresentada, na verdade, deixa de considerar que praticamente todas as antecipações e aditivos anteriormente comentados (de I a VI) elevaram o total das receitas correntes, mas deviam aumentar as dívidas, posto que as antecipações eram, na verdade, dívidas, as quais naturalmente poderiam ser caracterizadas como fundadas ou consolidadas. Mas a dívida fundada se elevava, não somente por novos empréstimos, mas pelo fato de que havia um limite para haver pagamento da dívida pelo ERJ, o qual não podia ultrapassar a 13% da Receita Líquida Real. O valor de cada prestação, das 360 possíveis conforme contrato 004/99, que ultrapassasse o limite de 13%, o valor respectivo deveria ser acrescido à dívida, para pagamento somente nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada, nos termos do contrato original, fosse inferior ao mencionado limite. Para se ter uma ideia, já no primeiro pagamento da dívida, no ano de 2000, conforme relatórios TCE, Contas de Gestão – TCE (2000, p.796) e (2002, p.901), deixaram de ser pagos R\$ 82,0 milhões históricos, os quais foram incorporados à dívida em decorrência da aplicação do citado limite de 13%. Até 2002 havia sido incorporado a dívida, por atingimento desse limite, o valor de R\$ 2,2 bilhões, sem que um centavo sequer tivesse sido tomado emprestado. Tais incorporações foram recorrentes. Por outro lado, as operações de crédito, incluídas em dívida fundada e, portanto, contabilizadas como receitas de capital, passam a ter algum vulto somente a partir de 2009 e, a partir de 2013, algumas das antecipações de recursos anteriormente vistas, também passam a ser tratadas como receitas de capital, no caso, como alienação de direitos e não mais cessão de direitos, ou seja, a mesma operação de 1999, que gerou uma “obrigação financeira” da ordem de R\$ 10,8 bilhões, a partir de 2013 é tratada como receita de capital, subconta “Alienação de Ativos” e, por esta forma de escriturar, não há aumento da dívida fundada. Tais condições explicam em parte os motivos da dívida fundada “com” e “sem” a “Cessão de Direitos” se igualarem e também os motivos para o descolamento da receita corrente total a partir de 2012.

Gráfico 6



Fontes: RGF, RREO e Balanços Orçamentários - Em R\$ milhões correntes

4.5 – DADOS NÃO CONSIDERADOS NO RESULTADO PRIMÁRIO

Tirante a receita tributária, as demais receitas com que o Estado do Rio de Janeiro contou para o pretense ajuste fiscal, a partir de 2000, foram as receitas com royalties e com os Certificados Financeiro do Tesouro. Pelo lado das despesas, em verdade, nenhum ajuste foi efetuado. Pelo contrário, aumentos salariais eram concedidos mesmo com um futuro que apontava que as receitas com CFT(s) acabariam em 2014 e as receitas com royalties carregava uma volatilidade por demais preocupante.

O Resultado Primário, segundo o Manual dos Demonstrativos Fiscais – Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, emitido pela Secretaria Nacional do Tesouro – MDF/STN (2012), preconiza:

O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Referido manual orienta ainda sobre a exclusão do total das receitas primárias, as receitas financeiras, as alienações de ativos e as operações de crédito e, do total das despesas

primárias, os juros e encargos de dívidas e as amortizações dessas dívidas. Ora, se considerarmos que as receitas com Certificados Financeiros do Tesouro carregam juros e variações monetárias, portanto, em essência, receitas financeiras; que as antecipações de valores, na verdade, são obrigações financeiras travestidas ou de vendas de ativos ou de meras “outras receitas correntes”, que tais antecipações podem conter juros e demais encargos; e como tudo isso vem acontecendo desde o ano de 2000, é evidente que os resultados primários publicados, além de amplificados pelas receitas voláteis e finitas, podem ser mais interpretados como peças de ficção contábil do que como a realidade dos números do ERJ.

Lembrando que a cada antecipação de recursos, com os royalties sendo dados em garantia ou antecipações de recursos na conta “B”, ou ainda antecipações de resgates dos CFT(s) ou mesmo os saques de depósitos judiciais eram geradas receitas que elevavam o total das receitas primárias e os juros, encargos e amortizações, não consideradas, cumpriam o efeito inverso com as despesas primárias.

O que se apresentava aos usuários externos eram resultados primários que poderiam estar indicando um ajuste fiscal. Não havia algum fiscal em curso, havia apenas uma forma de reconhecimento contábil que favorecia o entendimento de que realmente havia um ajuste fiscal em curso. Com royalties e CFT(s) crescentes, além das sub e superavaliações de receitas e despesas primárias acima demonstradas, estas condições criavam realmente a ideia de que um ajuste fiscal estaria ocorrendo.

As receitas com CFT(s) terminaram em 2012 e, a partir deste ano, o resultado primário começa uma série negativa, isto porque as obtensões de recursos passam a ser contabilizadas de outra maneira, como receitas de capital (reduzora no resultado primário) e assim a real situação transparece nos relatórios fiscais e de execução orçamentária.

O Estado recebeu, conforme demonstramos em seções anteriores, fruto da renegociação da dívida pública interna, R\$ 7,5 bilhões em Certificados Financeiros do Tesouro - CFT(s) resgatáveis em 15 anos com juros e variação monetária pelo IGP-DI. O total resgatado, em valores históricos, importou no valor de R\$ 18,6 bilhões, de 2000 até 2012. Assim, sem alguma correção, somente para ilustração, a diferença entre R\$ 18,6 bilhões e R\$ 7,5 bilhões, desde 2000, no montante de R\$ 11,1 bilhões históricos, representa os juros e as variações monetárias pelo IGP-DI. Evidente que parte dos valores anuais, recebidos a título de receitas patrimoniais com os títulos do governo federal deveriam ser deduzidos como receitas financeiras no resultado primário entre 2000 até 2012, ano em que tais receitas financeiras se esgotaram, devido às antecipações de resgates para cobrir o fluxo de caixa do ERJ. Daí afirmarmos que esta condição, não considerada, superavaliou as receitas primárias, posto que

as deduções efetuadas nos respectivos Relatórios de Execução Orçamentária – RREO, não consideravam as receitas financeiras oriundas dos Certificados Financeiros do Tesouro.

Mas, já vimos, não foi só isso. A antecipação dos royalties, que gerou uma obrigação financeira, a valores de 1999, no montante de R\$ 10,8 bilhões, não foi considerada como dívida fundada, mas carregava variações monetárias e amortizações anuais de valores significativos, cujos pagamentos à União e ao Banco do Brasil eram registrados como “Outras Despesas Correntes” e, portanto, também não eram consideradas no resultado primário como “encargos e/ou amortizações do principal”. Consequentemente, as rubricas contábeis “Juros e Encargos da dívida” e “Amortização da Dívida” apresentavam saldos irreais, normalmente subavaliados para efeitos de resultado primário.

As antecipações de resgates dos CFT(s) poderiam gerar desembolso financeiros por parte do ERJ e geravam obrigações por conta de eventuais diferenças entre os “IGP-DI(s)” do resgate e da antecipação e, como vimos, ocorreram antecipações de resgates desde 2003. Mais: várias foram as antecipações com base nos royalties, foram 12 aditivos somente no contrato da dívida, todos geradores de receitas correntes que aumentam o resultado primário, mas não eram tratados como receitas de capital (operação de crédito ou alienação de ativos) que diminuem o resultado primário. Por exemplo, empréstimos efetuados pelo Tribunal de Justiça e pela Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2003, conforme Relatório Contas de Gestão – TCE (2003, p. 988) no valor de R\$ 300,0 milhões, foram os royalties as garantias. Saques efetuados na conta B não foram tratados como dívida e os respectivos encargos, amortizações e pagamento do principal, por consequência, não foram evidenciados no resultado primário, enfim, somente a partir de 2012, quando a situação fiscal ficou por demais crítica e que houve reconhecimento de alguns valores em receitas de capital, outros ainda continuaram não sendo reconhecidos e assim o resultado primário do ERJ começou a apresentar resultados que efetivamente transpareciam uma situação fiscal mais próxima da realidade. Por todos os motivos aqui enunciados foi que o ERJ, até 2011, apresentou resultados primários que pareciam indicar para o analista externo um ajuste fiscal em marcha, todavia, alguns dados importantes não foram incluídos.

As tabelas 14 e 15 indicam os valores de juros e encargos e também as amortizações que foram consideradas corretamente no resultado primário, já as tabelas 16 e 17 indicam os valores que não foram considerados no resultado primário. Os demais pagamentos de encargos e amortizações não considerados no resultado primário não são identificáveis nos relatórios oficiais e nos relatórios de gestão, tanto do Tribunal de Contas, quanto da Secretaria de Fazenda do ERJ não nos permitem segregar tais valores, mas foram antecipações de

recursos que deveriam gerar obrigações e seus respectivos encargos. Em resumo: os relatórios publicados pelo Estado do Rio de Janeiro que demonstram o Resultado Primário, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 53, inciso III, anexo VII, por conta das condições neste trabalho descritas, não expressaram corretamente a realidade fiscal do ERJ.

JUROS E ENCARGOS + AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA 2000 – 2007

Tabela 14

Rubricas Contábeis	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Juros e encargos da dívida	293.754	1.188.098	1.489.941	1.804.216	1.673.602	1.997.551	2.167.339	2.373.213
Amortização da Dívida	315.779	387.367	508.943	472.653	849.983	712.696	728.646	840.568
TOTAL LIQUIDADO	609.533	1.575.465	1.998.884	2.276.869	2.523.585	2.710.247	2.895.985	3.213.781

Fonte: Balanços Orçamentários – RREO – LRF – Valores históricos em R\$ milhões

JUROS E ENCARGOS + AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA 2008 – 2015

Tabela 15

Rubricas Contábeis	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Juros e encargos da dívida	2.293.140	2.334.210	2.469.236	2.633.461	2.931.170	3.232.685	3.834.758
Amortização da Dívida	1.222.952	1.227.768	1.630.549	2.225.819	2.832.202	3.449.712	3.450.265
TOTAL LIQUIDADO	3.516.092	3.561.978	4.099.785	4.859.280	5.763.372	6.682.397	7.285.023

Fonte: Balanços Orçamentários – RREO – LRF - Valores históricos em R\$ milhões

Tabela 16

VALORES NÃO INCLUIDOS NO RESULTADO PRIMÁRIO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pagamentos à União e ao Banco do Brasil	315.777	540.661	759.540	1.273.923	1.684.586	1.951.457	2.709.293	1.756.274

Fonte: Relatório de Gestão – TCE e Contas do Governo SRF - Valores históricos em R\$ milhões

Tabela 17

VALORES NÃO INCLUIDOS NO RESULTADO PRIMÁRIO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pagamentos à União e ao Banco do Brasil	1.704.192	1.636.336	1.845.481	1.509.719	2.161.033	2.298.715	3.477.249	2.739.600

Fonte: Relatório de Gestão – TCE e Contas do Governo SRF- Valores históricos em R\$ milhões

Não é possível discriminar Principal mais Juros e Variações Monetárias nos pagamentos demonstrados nas tabelas 16 e 17, mas são pagamentos de uma obrigação de

financeira de longo prazo, as antecipações dos royalties, passíveis de dedução no Resultado Primário, porquanto são obrigações financeiras de longo prazo, como também, as receitas com CFT(s) que embutem em seu total uma parcela significativa de “receitas financeiras” também dedutíveis no Resultado Primário.

O gráfico 7, a seguir, representa os números oficiais do ERJ, publicados nos relatórios resumidos de execução orçamentária - RREO, específicos para este fim e não considera nenhuma das deduções mencionadas, apresenta resultado primários que incluem receitas financeiras e não excluem amortizações e variações monetárias sobre pagamentos de obrigações financeiras.

Gráfico 7



Fonte: RREO – anexo VII – 2000 a 2015 – Em R\$ milhões históricos

Observa-se que no referido gráfico 7 que, a partir de 2012, quando cessam as receitas com CFT(s) e as “antecipações de recursos”, a partir de 2013, passam a ser contabilizadas como receitas de capital – alienação de ativos, é que os Resultados Primários respectivos começam a apresentar expressivos resultados negativos, isto porque as receitas de capital são dedutíveis da base para cálculo do Resultado Primário, conforme determina o Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional nas suas várias edições.

5 – O RIOPREVIDÊNCIA – OS DÉFICITS E AS CAPITALIZAÇÕES

Por intermédio da Lei Estadual nº 3.189/99, foi criado o Rioprevidência, uma autarquia que tem como objetivo a gestão de ativos financeiros, para o custeio de pagamentos referentes às aposentadorias, aos pensionistas e às reformas em geral e outros benefícios previdenciários aos membros e servidores estatutários e aos seus dependentes.

O antigo Instituto de Previdência do ERJ, o IPERJ, que era totalmente custeado pelo Tesouro Estadual, fora extinto e foi transferida para o Rioprevidência a competência para habilitação, administração e pagamento dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual.

Em 1999, a questão fundamental indagada pelos técnicos do ERJ era, após a criação do RioPrevidência, de onde virão os recursos para a criação de um fluxo de ativos e receitas suficientes para suportar um enorme passivo atuarial de benefícios a conceder?

No primeiro ano realmente operacional, o ano 2000, conforme relatório Contas de Gestão – TCE (2000, p.917), as despesas previdenciárias do RioPrevidência foram da ordem de R\$ 3,0 bilhões e contavam somente com duas receitas: as contribuições dos servidores e as receitas com os Certificados Financeiros do Tesouro – CFT(s), estas criadas para honrar também a aposentadoria dos funcionários do Banerj e capitalizar o RioPrevidência. Somadas, perfaziam o montante de R\$ 1,8 bilhão. O déficit gerado, no total de R\$ 1,2 bilhão foi como não poderia deixar de ser suportado pelo tesouro estadual.

Ainda, segundo o mesmo Relatório TCE (2000, p.919) o déficit previdenciário foi de R\$ 25,0 bilhões, com reservas matemáticas no montante de R\$ 33,0 bilhões.

Entre 2000 e 2015, vários fatores contribuíram para o agravamento da incapacidade financeira do RioPrevidência, a saber:

- Somente a partir de 2005 foi que o ERJ passou oficialmente a contribuir (contribuições patronais) com o RioPrevidência. Antes, cobria os déficits com recursos do Tesouro Estadual sem alguma contabilização em “contribuições patronais”. A cobertura era total do Tesouro sem uma rubrica própria de “Contribuições Patronais”
- Somente a partir de 2006, exceção para o ano de 2002, é que os recursos oriundos dos royalties começaram a ser aportados no RioPrevidência. Desde 2006, em média, conforme veremos nas seções seguintes e suas devidas fontes, menos de 60% dos

recursos oriundos dos royalties, recebidos pelo ERJ, eram direcionados para o RioPrevidência;

- As Receitas com os Certificados Financeiros do Tesouro eram temporárias, estavam programadas para durarem até 2014, contudo, tantas foram as antecipações solicitadas que em 2012 os recursos se esgotaram. Não havia um “Plano B” para quando tais recursos deixassem de existir;
- Os valores aportados pelo ERJ, anualmente, nos dezesseis anos da pesquisa (2000 a 2015) para cobertura de déficits somados às contribuições patronais importou em média a R\$ 2,9 bilhões/ano a valores históricos (tabelas 18 e 19)
- A partir de 2012, somente receitas extraordinárias ou não recorrentes foram aportadas no RioPrevidência, especificamente para honrar os salários dos servidores inativos, pensionistas. Como exemplos de receitas extraordinárias, temos: Depósitos Judiciais, Fundos de Investimento de Direitos Creditórios, Saques extemporâneos e atípicos na conta B
- Todas as receitas que eram direcionadas para o Rioprevidência, direta e indiretamente contribuía para agravar a situação no médio e longo prazo, pois tais receitas com royalties, CFT(s) e quaisquer outras receitas correntes antecipadas (recorrentes e não recorrentes) elevavam a Receita Corrente Líquida, cuja composição era a base de reivindicação de salários para os servidores ativos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas aqui incluídos. Como eram classes de servidores com muito poder de negociação e de reivindicação, quanto maior a RCL, maior a margem para concessão de aumentos.

As tabelas 18 e 19, a seguir demonstradas visam exatamente revelar o total aportado pelo Tesouro Estadual no RioPrevidência. Observa-se pelas mencionadas tabelas que, historicamente, os valores aportados pelo Tesouro Estadual elevam-se a uma taxa média geométrica de 7,5%aa, enquanto as despesas previdenciárias aumentam em 10,0%aa. Deve-se esclarecer que a contribuição patronal é um aporte obrigatório do ERJ e, se ainda assim houver déficit, haverá mais repasses do Tesouro e serão contabilizados como “repasses previdenciários”.

O RioPrevidência contava somente com dois tipos principais de receitas, os royalties e os CFT(s). Como as contribuições dos servidores assumiam uma participação relativa, no total das receitas, não muito significativa e devido à volatilidade e à finitude das receitas com

royalties e CFT(s), o caos a se instalar era mesmo uma questão somente de tempo. A partir de 2012, esse tempo chegou.

Tabela 18

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO - RIOPREVIDÊNCIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contribuição de servidores	387.725	325.540	515.187	368.505	870.580	700.902	798.641	828.663
Receitas c/ Royalties	0	0	292.921	0	0	0	1.994.800	2.131.978
Saque na conta B	0	0	0	0	0	152.556	500.000	250.000
Saque de Depósitos Judiciais	0	0	0	0	0	0	0	0
Antecipação dos Royalties	0	0	0	283.945	83.700	0	0	0
Alienações de bens imóveis/FIDC/Outros papéis	0	0	379.050	0	0	344.000	218.610	0
Amortização de Empréstimos	0	0	0	0	0	0	0	57.113
Receitas de Aplicações Financeiras	0	40.512	31.050	6.151	21.076	25.935	38.991	22.697
Compensação Previdenciária	7.501	1.468	4.754	9.832	31.930	39.341	69.820	46.836
Receitas c/ CFT(s)	1.449.382	1.473.372	1.056.185	1.696.461	1.737.236	1.537.954	1.272.183	1.332.946
Outras Receitas	0	9.028	12.981	0	16.677	15.155	73.770	40.140
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS SEM CONTRIB. PATRONAL (A)	1.844.608	1.849.920	2.292.128	2.364.894	2.761.199	2.815.843	4.966.815	4.710.373
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (B)	2.979.965	3.227.372	4.174.234	5.307.470	5.010.439	5.613.291	7.033.913	6.096.426
DÉFICIT ANTES DA CONTRIB. PATRONAL (C) = (A) - (B) (*)	-1.135.357	-1.377.452	-1.882.106	-2.942.576	-2.249.240	-2.797.448	-2.067.098	-1.386.053
Contribuição Patronal (D)	0	0	0	0	0	-678.822	-1.167.801	-1.391.892
TOTAL APORTADO PELO TESOUREO (E) = (C) + (D) (**)	-1.135.357	-1.377.452	-1.882.106	-2.942.576	-2.249.240	-3.476.270	-3.234.899	-2.777.945

Fonte: RGF anexo I, RREO anexo V e Contas de Gestão - TCE - 2000 a 2015 - Em R\$ milhões históricos

Tabela 19

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO - RIOPREVIDÊNCIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribuição de servidores	853.642	897.533	1.035.588	1.109.383	1.225.440	1.352.874	1.741.455	1.774.804
Receitas c/ Royalties	4.301.548	2.526.517	3.653.822	4.485.673	5.151.515	4.855.615	3.672.225	2.937.774
Saque na conta B	0	0	0	0	0	0	450.000	0
Saque de Depósitos Judiciais	0	0	0	0	0	0	0	6.650.596
Antecipação dos Royalties	0	0	0	0	0	3.300.000	5.353.729	0
Alienações de bens imóveis/FIDC/Outros papéis	0	0	804	344.612	17.672	10.739	17.274	22.615
Amortização de Empréstimos	52.677	87.388	86.226	180.564	208.607	235.864	244.546	155.226
Receitas de Aplicações Financeiras	81.017	99.087	64.188	108.241	84.185	57.418	100.492	76.252
Compensação Previdenciária	47.700	49.348	68.927	58.969	66.154	149.218	77.656	77.656
Receitas c/ CFT(s)	1.299.304	1.331.495	1.540.302	2.222.042	701.306	0	0	0
Outras Receitas	25.154	14.341	33.600	23.532	12.076	9.435	22.217	13.475
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS SEM CONTRIB. PATRONAL (A)	6.661.042	5.005.709	6.483.457	8.533.016	7.466.955	9.971.163	11.679.594	11.708.398
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (B)	6.927.384	7.414.983	8.133.534	9.550.981	10.326.304	11.932.439	13.492.251	13.929.857
DÉFICIT ANTES DA CONTRIB. PATRONAL (C) = (A) - (B) (*)	-266.342	-2.409.274	-1.650.077	-1.017.965	-2.859.349	-1.961.276	-1.812.657	-2.221.459
Contribuição Patronal (D)	-1.332.654	-1.419.115	-1.558.406	-1.731.098	-1.978.628	-2.202.159	-2.483.964	-2.713.618
TOTAL APORTADO PELO TESOUREO (E) = (C) + (D) (**)	-1.598.996	-3.828.389	-3.208.483	-2.749.063	-4.837.977	-4.163.435	-4.296.621	-4.935.077

Fonte: RGF anexo I, RREO anexo V e Contas de Gestão - TCE - 2000 a 2015 - Em R\$ milhões históricos

(*) No total do “Déficit antes da Contribuição Patronal”, incluídos nas tabelas 18 e 19, há despesas administrativas do RioPrevidência. Representam de 2% a 3,5% do total das despesas do RioPrevidência e são suportadas igualmente pelo Tesouro.

(**) A expressão “total aportado” representa o valor do déficit, mais o valor da contribuição patronal mantida pelo tesouro.

Do lado das despesas, principalmente as despesas com pessoal, ao longo da pesquisa, não foram identificadas quaisquer medidas, por parte dos responsáveis pela governança

financeira do ERJ, que indicassem estar havendo um ajuste fiscal visando, inclusive, a capitalização do RioPrevidência, pelo contrário, as despesas, como um todo, seguiam uma escalada real de crescimento.

A culminação do desajuste fiscal e financeiro, em 2015, ano em que o ERJ aportou R\$ 3,6 bilhões no RioPrevidência (tabela 19), decorreu de uma receita extraordinária de R\$ 6,6 bilhões, originada por duas leis complementares que parecem ter sido criadas exatamente para “salvar” o ERJ. Foram receitas oriundas de saques em depósitos judiciais mantidos no Banco do Brasil.

Sem aquela receita oriunda dos depósitos judiciais, faltaria no Caixa do RioPrevidência a quantia de R\$ 11,5 bilhões (R\$ 6,6 bilhões + R\$ 4,9 bilhões) para honrar os salários dos inativos e pensionistas. Ou seja, devido ao redirecionamento, não haveria recursos para pagamento do pessoal ativo ou, haveria um atraso significativo, até a obtenção dos recursos, via receitas normais ou outras receitas não recorrentes.

Com dificuldades para se endividar com a União (BNDES, BB, CEF, etc), com os organismos internacionais exigindo avais do governo federal e sem limites de crédito disponíveis com banco privados, os investimentos do ERJ contaram, em grande medida, não com operações de crédito, o que seria mais recomendável, mas como fonte principal as receitas correntes. As tabelas 20 e 21 apresentam a evolução das despesas com obras e investimentos, chamadas em Contabilidade Pública de Despesas de Capital.

Pode-se fazer investimentos com duas fontes de recursos: (a) Operações de Crédito e (b) Receitas Correntes, mas com esta fonte, somente após cumprimento das obrigações constitucionais, com educação, saúde, transferências ao municípios, salários, juros e encargos da dívida e custeio da máquina. Em havendo sobras, poderá haver investimentos com esta fonte de recursos.

No caso das receitas correntes, com os recursos dos royalties, 100% direcionados; com os recursos das CFT(s) e Transferências Correntes também 100% direcionados, o que sobrava para investir? Parece ter sido a sobra das receitas tributárias, após os direcionamentos legais aos Municípios, à Educação e Saúde. Foi dessa provável diferença de onde vieram os recursos para os investimentos, complementados por algumas operações de crédito.

5.1 – RECURSOS PRÓPRIOS NÃO DIRECIONADOS PARA O RIOPREVIDÊNCIA

Em meio a um quadro fiscal que estava a indicar, desde os anos 2000, uma situação de desequilíbrio, o ERJ opta por financiar uma grande parte de seus investimentos com recursos

próprios, os quais evidentemente não foram direcionados para capitalizar o RioPrevidência, salvo os aportes para cobertura do déficit previdenciário. Em 10 dos 16 anos da pesquisa o ERJ opta por fazer investimentos e inversões financeiras com recursos próprios, já que não possuía limites para se socorrer à União com operações de crédito. Somente a partir de 2010, com o surgimento de regras próprias, é que a situação se inverte com operações de crédito para os investimentos, devido principalmente aos eventos “Copa do Mundo” e “Olimpíadas”.

Para cada R\$ 1,00 gasto com investimentos, quanto centavos, no futuro, serão necessários com o custeio para manter e com o custeio para operar aqueles investimentos? Evidente, porque escolas, hospitais, obras etc. precisam de recursos humanos para as operações e para as manutenções, além das necessárias reposições de materiais com a depreciação. Mais despesas à frente e, portanto, mais necessidade de um ajuste fiscal. As tabelas 20 e 21 nos ajudam na percepção da estratégia do ERJ em prover os investimentos com recursos próprios e somente a partir de 2010 é que as operações de crédito lastreiam a maioria dos valores em investimentos e inversões financeiras.

UTILIZAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES PARA INVESTIMENTOS

2000 a 2007

Tabela 20

Rubricas Contábeis	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Investimentos + Inversões Financeiras (A)	1.578.575	1.736.202	1.514.835	584.406	1.217.477	1.409.319	2.359.883	1.490.715
Operações de Crédito (B)	114.780	328.558	420.814	189.331	260.894	280.780	352.734	163.674
Utilização de Receitas Correntes p/ Investir (C) = (A) - (B)	1.463.795	1.407.644	1.094.021	395.075	956.583	1.128.539	2.007.149	1.327.041

Fonte: Balanços Orçamentários – 2000 a 2007 – Em R\$ milhões históricos

UTILIZAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES PARA INVESTIMENTOS

2008 a 2015

Tabela 21

Rubricas Contábeis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investimentos + Inversões Financeiras (A)	1.883.843	2.866.888	5.290.921	4.955.070	5.520.953	7.145.546	7.756.457	6.643.354
Operações de Crédito (B)	175.610	274.809	1.295.236	1.271.501	4.755.173	5.030.290	7.605.490	4.994.873
Utilização de Receitas Correntes p/ Investir (C) = (A) - (B)	1.708.233	2.592.079	3.995.685	3.683.569	765.780	2.115.256	150.967	1.648.481

Fonte: Balanços Orçamentários – 2008 a 2015 – Em R\$ milhões históricos

A situação previdenciária, por conta da inexistência de uma efetiva capitalização, havendo somente aportes anuais de valores, normalmente em fins de exercício, apenas para cobrir as necessidades de Caixa daquele exercício, levou o ERJ a uma situação bastante crítica chegando em 2015 com déficit previdenciário da ordem de R\$ 180,9 bilhões.

Com poucos recursos patronais, a agudez do déficit previdenciário em 2015 é perfeitamente visível a partir da tabela 22:

Tabela 22

RUBRICAS PREVIDENCIÁRIAS	2000	2015
ATIVO LIQUIDO PREVIDENCIAL	7.051.	33.903.
(-) RESERVAS MATEMÁTICAS	(32.089.)	(214.785)
= DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO	25.038	(180.882)

Fonte: Conta de Gestão TCE 2000 e 2015 – RREO, anexo V – Em R\$ milhões

O déficit do RioPrevidência salta de R\$ 2,7 bilhões em 2011 e chega a R\$ 4,9 bilhões (mesmo com R\$ 6,6 bilhões de receitas extraordinárias) em 2015 (tabela 19) tornando a situação do RioPrevidência quase que insustentável. O ano de 2012, foi o marco do caos financeiro pois a partir desse ano somente com receitas extraordinárias é que o ERJ conseguiria honrar os salários, tanto dos servidores ativos, quanto e principalmente dos servidores inativos e pensionistas.

Enquanto houve royalties para antecipar e depósitos judiciais para sacar, a folha de pessoal foi paga em dia, quando estas duas fontes se esgotaram, sobreveio a dependência absoluta de medidas de apoio por parte do governo federal e a condição, somente em 2015 reconhecida, da necessidade de um vigoroso ajuste fiscal.

6 – GASTOS TOTAIS COM PESSOAL E O CAIXA DO ERJ

Há quatro conceitos de Despesas com Pessoal, estabelecidos no anexo I do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a saber:

DESPESA BRUTA COM PESSOAL
 DESPESAS NÃO COMPUTADAS
 DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL
 DESPESA TOTAL COM PESSOAL

No presente trabalho, utilizamos a expressão “Gastos Totais com Pessoal” sendo a Despesa Bruta com Pessoal estabelecida na LRF, acrescida dos gastos com os Aposentados e Pensionistas da PREVI-BANERJ (tratados pelo ERJ como “Outras Despesas Correntes”) e diminuídas das Contribuições Patronais (valores vinculados aos gastos com os inativos e pensionistas).

Todos os valores considerados como “Gastos Totais com Pessoal”, sem distinção, passam pelo Caixa e necessitam, por controles diferentes, tanto de gestão fiscal, quanto de gestão financeira. No ERJ, por conta dos limites estabelecidos pela LRF priorizou-se a gestão fiscal, em detrimento da gestão financeira, chegando em 2014/2015, com absoluta impossibilidade de cumprir pagamentos por falta de Caixa.

Conforme determinado pela LRF deve ser publicado pelos entes públicos quadrimestralmente:

Tabela 23

DESPESA BRUTA COM PESSOAL		XXX
Pessoal Ativo	xxx	
Pessoal Inativo	xxx	
Contribuições Patronais	xxx	
Pessoal Terceirizado	xxx	
(-) DESPESAS NÃO COMPUTADAS		(XXX)
Indenizações por Demissões	xxx	
Decisões Judiciais	xxx	
Despesas de Exercícios Anteriores	xxx	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	xxx	
= DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL		XXX
+ Restos a Pagar Não Processados ¹³		xxx
= DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP		XXX

Fonte: Modelo de RGF – anexo I – LRF art. 55, Inciso I, alínea “a”

Ao final de cada quadrimestre, o valor da Despesa Total com Pessoal é comparado com o valor da Receita Corrente Líquida para verificação dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹³ Restos a Pagar Não Processados (Despesas com Pessoal já liquidadas, mas ainda não pagas)

No Estado do Rio de Janeiro, o quociente entre os Gastos Totais com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida apresentava-se conforme gráfico 8.

Gráfico 8



Fonte: Contas de Gestão – TCE-RJ e RGF, anexo I – 2000-2015

Lembrando que no numerador da fórmula, apresentada no gráfico 8, encontram-se o total dos gastos com pessoal que efetivamente afetam o Caixa.

A Receita Corrente Líquida, sabemos, são as entradas de Caixa que “sobram” após as diminuições das transferências constitucionais e legais, após a transferência dos valores que devem ser destinados obrigatoriamente para a formação do FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional da Educação e também após a destinação, pelos servidores do ERJ de recursos para o RioPrevidência, a título de contribuição previdenciária.

Conforme o gráfico 8, em média, no período de 2000 a 2015, 61% da RCL, são gastos com Pessoal ou, visto de outra forma, para cada R\$ 1,00 de RCL arrecadada, R\$ 0,61 foram consumidos com pessoal, sobrando, portanto, apenas R\$ 0,39 para os demais consumos.

Os limites máximos da despesa de pessoal, segundo a lei de Responsabilidade Fiscal, são verificados como percentuais da Receita Corrente Líquida. No caso dos Estados, este limite é de 60%. Os legisladores consideraram as deduções permitidas, demonstradas na tabela 23, como valores extemporâneos e atípicos que independem das decisões do gestor no período a que se refere o gasto ou que o impacto no Caixa seria irrelevante naquele mesmo período.

Como a gestão fiscal é controlada por relatórios fiscais, demonstrados para diversos usuários, este fato leva o governante a priorizar questões políticas que culminam por impactar o Caixa de forma irreversível como foi o caso do Estado do Rio de Janeiro.

Na composição da Receita Corrente Líquida do ERJ estão as receitas com royalties e as receitas com CFT(s) e estas duas receitas possuem 100% de direcionamento, não devendo ser, mais foram utilizadas, para pagamento de servidores ativos e outros custeios. Claramente, temos aqui um dos motivos e talvez o principal motivo das constantes antecipações de recursos, via royalties e CFT(s) para pagar pessoal e outros consumos para a máquina administrativa funcionar. Neste contexto, faltaria recursos mesmo e daí a necessidade de antecipações de recursos, não para capitalizar o RioPrevidência, como sempre enfatizado pelo ERJ, mas apenas para “fechar a folha” em fins de cada ano do período de 2000 a 2015.

A análise do gráfico 8 não deixa dúvida que a partir de 2008 a situação começa a ficar insustentável e a inflexão da curva é de alta e culmina com 75% de gastos totais com pessoal, relativamente à Receita Corrente Líquida.

Não fossem, como já enfatizamos, as novas antecipações de royalties e recursos obtidos via Depósitos Judiciais, receitas extraordinárias ou não recorrentes, o Estado do Rio de Janeiro, não conseguiria honrar pagamentos a seus aposentados e pensionistas nos anos de 2013 até 2015.

As tabelas 24 e 25, a seguir, apontam, de forma discriminada, os gastos totais com pessoal no período de 2000 a 2015, informando o total das saídas de recursos que impactaram o Caixa do ERJ. No período, a variação real das saídas de Caixa pelo IPCA, índice oficial de inflação, foi da ordem de 94,3%. Como agravante no aspecto financeiro, o total de “Outros Gastos com Pessoal”, letra “B” das tabelas 24 e 25 já mencionadas e sem considerarmos as Contribuições Patronais, teve uma variação real de 147,8%.

Registre-se que nenhum valor tratado como “Outros Gastos com Pessoal” e incluso como “despesas não computadas” é considerado para efeitos fiscais, tais valores são deduzidos do anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, preconizado no artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 24

GASTOS TOTAIS COM PESSOAL - IMPACTO NO CAIXA - SEM EFEITO FISCAL	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INATIVOS/PENSIONISTAS	2.732.617	2.942.155	3.622.277	4.533.835	4.601.296	5.075.238	5.851.471	5.847.513
ATIVOS	4.088.799	4.651.832	5.698.227	5.613.707	6.673.589	7.244.812	7.763.703	8.303.594
TOTAL ATIVOS + INATIVOS/PENSIONISTAS (A)	6.821.416	7.593.987	9.320.504	10.147.542	11.274.885	12.320.050	13.615.174	14.151.107
PESSOAL TERCEIRIZADO	1.342	116.275	261.331	264.416	326.328	360.792	398.068	425.750
PREVI BANERJ	244.356	284.478	351.495	384.665	469.067	524.630	509.631	558.042
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0	0	217.055	774.845	22.769	28.070	35.378	71.039
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS	52	13.230	12	7	10	5.377	4.958	44.453
DECISÕES JUDICIAIS	0	0	33.587	130.568	132.633	158.376	112.265	59.954
TOTAL DE OUTROS GASTOS COM PESSOAL (B)	245.750	413.983	863.480	1.554.501	950.807	1.077.245	1.060.300	1.159.238
TOTAL GERAL DE EFEITO CAIXA (C)=(A)+(B)	7.067.166	8.007.970	10.183.984	11.702.043	12.225.692	13.397.295	14.675.474	15.310.345

Fonte: Anexo 1 – 6º bimestre - RREO e Anexo 1 – 3º quadrimestre – RGF – Em R\$ milhões históricos

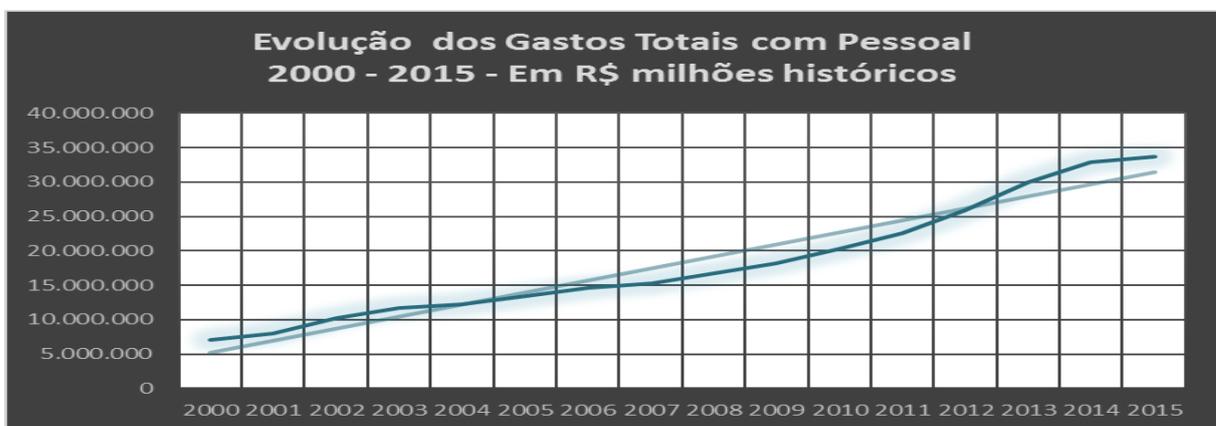
Tabela 25

GASTOS TOTAIS COM PESSOAL - IMPACTO NO CAIXA - SEM EFEITO FISCAL	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INATIVOS/PENSIONISTAS	6.407.516	7.002.517	7.979.209	9.164.189	10.330.009	11.803.588	13.179.770	13.307.331
ATIVOS	9.085.069	9.734.390	10.648.828	11.691.510	13.495.581	14.151.486	17.736.828	18.796.561
TOTAL ATIVOS + INATIVOS/PENSIONISTAS (A)	15.492.585	16.736.907	18.628.037	20.855.699	23.825.590	25.955.074	30.916.598	32.103.892
PESSOAL TERCEIRIZADO	462.534	561.583	641.430	701.002	812.264	563.315	396.546	311.991
PREVI BANERJ	573.826	620.577	618.385	664.881	717.274	754.355	771.618	810.630
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	110.165	180.292	346.314	221.295	198.030	293.874	116.919	143.666
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS	47.801	8.335	6.132	9.261	5.866	3.430	3.922	4.053
DECISÕES JUDICIAIS	99.711	142.495	93.285	147.273	337.883	2.462.024	642.978	354.185
TOTAL DE OUTROS GASTOS COM PESSOAL (B)	1.294.037	1.513.282	1.705.546	1.743.712	2.071.317	4.076.998	1.931.983	1.624.525
TOTAL GERAL DE EFEITO CAIXA (C)=(A)+(B)	16.786.622	18.250.189	20.333.583	22.599.411	25.896.907	30.032.072	32.848.581	33.728.417

Fonte: Anexo 1 – 6º bimestre - RREO e Anexo 1 – 3º quadrimestre – RGF – Em R\$ milhões históricos

O gráfico 9, com sua linha de tendência, com inclinação significativa, apresenta a evolução dos gastos totais de pessoal e resume as tabelas 24 e 25:

Gráfico 9



Fonte: Anexo 1 – 6º bim. – RREO – Art 52 e Anexo 1- 3º quad. – RGF – Art. 55

A seguir, o gráfico 10 apresenta a variação anual das receitas tributárias e a linha de tendência está a indicar a necessidade premente de um ajuste fiscal pelo lado das despesas, pelo menos, a partir de 2005, (pouco mais de 05 anos após a renegociação da dívida fundada), posto que, se a tendência das receitas tributárias é de queda e duas receitas, royalties e CFT(s), são 100% vinculadas a outros gastos, não relacionados a pessoal ativo e que as receitas com CFT(s) possuem data para terminar, é fácil concluir a necessidade de um ajuste fiscal pelo lado das despesas para o equilíbrio do orçamento.

Gráfico 10



Fonte RREO e Balanço Orçamentário 2000-2015

A análise conjunta dos dados apresentados nesta seção, permite a conclusão de que todas as tendências apontavam para a necessidade de um ajuste pelo lado nas despesas, principalmente as despesas relacionadas a pessoal, pois o impacto sobre o Caixa e seus equivalentes, ano a ano indicavam essa necessidade de ajuste fiscal que deveria ter ocorrido, na verdade, no próprio ano 2000, o primeiro ano após a renegociação da dívida fundada ocorrida entre o Estado do Rio de Janeiro e a União.

6.1 – AS DESPESAS COM PESSOAL, OS ROYALTIES E OS CFT(s)

O total consumido pelo Caixa do ERJ com a folha de pagamento dos seus servidores ativos, inativos e pensionistas mais os outros gastos relacionados a pessoal, ou seja, a despesa bruta com pessoal, apresentava crescimento real a cada ano, aparentemente causado, tanto pelo poder de pressão das classes de servidores envolvidas, quanto pelo crescimento vegetativo da folha de pagamento, o qual, por si só, já representa uma elevação de forma continuada, como por exemplo, os triênios, as alterações de níveis no plano de cargos e salários etc. Contudo, se as receitas livres para honrar gastos com pessoal crescessem na

mesma proporção, não haveria algum problema, porém, sinais de que o Caixa livre para os gastos com pessoal estaria se reduzindo, vinham de todos os lados De um lado, a pressão dos grupos ou setores dos Poderes Executivo, Legislativo (ALERJ e TCE) Judiciário e MP inclusive, cada um com uma forma própria de pressão, mas sempre com o mesmo objetivo de obter o maior aumento possível em seus respectivos salários, o que seria saudável e salutar se o ERJ tivesse capacidade financeira e capacidade fiscal, nessa ordem, e não necessitasse de algum ajuste fiscal desde a renegociação de sua dívida pública, ocorrida em fins de 1999, mas que “abriu” o exercício de 2000 com uma obrigação financeira de R\$ 10,8 bilhões históricos, contabilizada fora da dívida fundada e que ajudou a “esconder” tanto a real situação fiscal, como também para o futuro, direta e indiretamente a real situação financeira do ERJ.

O gráfico 11, a seguir, indica a proporção do somatório de receitas tributárias, receitas com royalties e receitas com os CFT(s) sobre o total das receitas correntes. Podemos observar que as proporções oscilaram entre 71% e 80%, sendo que 71%, somente aconteceu em 2015, quando já não havia mais receitas com CFT(s) e os royalties despencaram, relativamente a 2014. Pode-se interpretar que a média no período apontou que, de cada R\$ 1,00 arrecadado pelo ERJ, R\$ 0,76 foram oriundos do somatório das receitas tributárias, receitas com royalties e receitas com CFT(s).

Os Certificados Financeiros do Tesouro, desde que foram criados, o ERJ tinha conhecimento que em 2014, deixariam de existir e os Royalties são consideradas receitas voláteis e finitas. Assim, se o ente público, crava despesas com pessoal com base nestes dois tipos de receitas, sem considerar outras entradas de recursos, certamente em períodos de baixa ou da efetiva extinção, haveria dificuldades de Caixa para honrar compromissos de pessoal.

Gráfico 11



Fonte: RREO-SEFAZ-RJ e Contas de Governo – TCE - RJ

Devemos ainda considerar que na área pública, seja devido à Constituição Federal, seja devido a diversas Leis federais e estaduais que tratam do tema orçamento público, a maioria das receitas que são encaixadas nos cofres estaduais têm destino certo, ou seja, não há oportunidade de discricionamentos, tais receitas, geram despesas já previamente definidas ou, numa linguagem mais coloquial, são despesas carimbadas, que não se pode mudar. Assim, a destinação de cada receita considerada no gráfico 10 pode ser assim resumida: Para as receitas tributárias, existem limites constitucionais e legais que precisam ser respeitados no orçamento estadual, com impactos evidentemente na gestão financeira e patrimonial. Basicamente, temos o ICMS, o IPVA, o IRRF dos servidores e demais impostos considerados como receitas tributárias e sobre esta base de impostos, deve o ERJ destinar 25% para seus 92 municípios para o Fundo de Participação dos Municípios; cerca de 22,4%, em média, após deduções para a Educação, cerca de 9,87%, em média, após deduções para a saúde, 0,98%, em média, sempre após as deduções permitidas, para área de pesquisa, direcionar recursos para o FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, após também uma série de cálculos, encontra-se um valor que deve ser obrigatoriamente aplicado, o qual, em média representa, cerca de 8,4% das receitas tributárias. Assim, temos que das receitas tributárias, em média, 2/3 já estão comprometidos. É verdade, que uma parte deste comprometimento envolve pagamento de pessoal, mas do 1/3 restante é que sobrarão os recursos para os demais custeios e investimentos.

Por sua vez os recursos dos royalties, no caso do ERJ, são 100% direcionados para diversos pagamentos, tais como ressarcimentos ao Banco do Brasil, para pagamento de dívida, aos municípios do Estado, ao FECAM (Fundo Ambiental), ao PASEP e ao Rio Previdência.

E os CFT(s), 100% direcionados somente para o RioPrevidência;

Mesmo considerando que alguns dos limites constitucionais mencionados remuneram servidores ativos na área de educação e saúde, relativamente ao total com pessoal ativo, (uma proporção pequena), o motivo para, desde o ano 2000, as constantes necessidades de recursos para fechar seu fluxo de caixa, comprovadas pelas antecipações de royalties, pelos empréstimos tomados à conta “B”, pela criação de Fundos de Recebíveis, pelos repasses de depósitos judiciais, pelas alienações de ativos, pelos empréstimos tomados à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e ao Tribunal de Justiça, enfim, tal motivo não é outro senão a falta de um planejamento adequado que desconsiderou os vários indicadores que apontavam as tendências de que um ajuste fiscal pelo lado das despesas precisava ser efetuado.

No período da pesquisa, de 2000 a 2015, os gestores do ERJ optam pelo cumprimento dos limites fiscais, mas em detrimento do Caixa, exatamente devido ao fato de que os limites eram cumpridos e o Caixa resolvia-se ou antecipando-se recursos quando isso ainda era possível. A partir de 2014, era praticamente impossível, pois todas as fontes de recorrência haviam se esgotado.

As tabelas 26 e 27, a seguir, esclarecem o total dos recursos arrecadados com os royalties e seus respectivos direcionamentos.

Tabela 26

DESTINAÇÃO DAS RECEITAS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita com Royalties	783.705	1.144.905	1.375.083	2.869.186	3.087.471	4.019.333	5.102.407	4.363.925
(-)Ressarcimento União/BB	-315.777	-540.661	-759.540	-1.273.923	-1.684.586	-1.951.457	-2.709.293	-1.756.274
(-)Transf. ao Município	-53.149	-66.484	-96.367	-130.427	-140.350	-190.253	-238.114	-225.843
(-)FECAM	-146.111	-215.684	-255.743	-136.988	-146.819	-135.021	-272.508	-207.241
(-)Pasep	0	0	0	0	0	0	-48.631	-42.590
(-)Rio Previdência	0	0	-292.921	0	0	0	-1.994.871	-2.131.977
(-)Outros	0	0	0	0	0	0	-16.814	0
(=)Caixa Livre	268.668	322.076	-29.488	1.327.848	1.115.716	1.742.602	-177.824	0

Fonte: Contas de Governo - TCE-RJ - R\$ Em milhões correntes

Efetivamente, somente a partir de 2006 é que os recursos oriundos dos royalties passaram a ser direcionados para o RioPrevidência, mas os pagamentos pela renegociação da dívida fundada, desde 2000, são efetuados, bem como são deduzidas das receitas com royalties, as transferências obrigatórias para os municípios, para o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM e outras deduções também definidas em leis.

No período de 2000 a 2007 (tabela 26), em média, tivemos a seguinte composição no direcionamento dos recursos:

- 48% para pagar o Banco do Brasil e a União pela antecipação dos recursos dos royalties pela renegociação da dívida fundada em outubro de 1999;
- 12% para as transferências legais, Municípios, FECAM, Pasep e Outros;
- 19% para o RioPrevidência;
- 21% de Caixa livre.

Lembrando que, até 2007, o Tesouro Estadual havia direcionado para o RioPrevidência, entre aportes do tesouro para cobertura do déficit previdenciário e contribuições patronais, em valores da época, o montante de R\$ 19,0 bilhões, ou média anual de R\$ 2,4 bilhões (vide tabela 18).

Tabela 27

DESTINAÇÃO DAS RECEITAS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita com Royalties	6.719.758	4.884.827	6.409.381	6.949.282	8.235.866	8.226.166	8.710.539	5.298.093
(-)Ressarcimento União/BB	-1.704.192	-1.636.336	-1.845.481	-1.509.719	-2.161.033	-2.298.715	-2.271.926	-2.009.434
(-)Transf. ao Município	-328.044	-239.521	-313.765	-358.317	-429.569	-432.529	-465.532	-335.003
(-)FECAN	-319.955	-232.115	-306.366	-329.577	-411.891	-426.233	-463.082	-325.853
(-)Pasep	-63.917	47.674	-61.112	-65.912	-78.025	-77.936	-82.450	-49.631
(-)Rio Previdência	-4.301.548	-2.526.517	-3.653.822	-4.485.710	-5.151.515	-4.855.615	-4.864.351	-3.120.842
(-)Outros	0	0		-200.912		-100.000	-550.000	0
(=)Caixa Livre	2.102	298.012	228.835	-865	3.833	35.138	13.198	-542.670

Fonte: Contas de Governo - TCE-RJ - R\$ Em milhões correntes

No período de 2008 a 2015, tabela 27, a composição média do direcionamento de recursos dos royalties passa a ser:

- 28% para pagar o Banco do Brasil e a União pela renegociação da dívida fundada;
- 13% para as transferências legais, Municípios, FECAM, Pasep e devolução de saques (empréstimos) à conta “B”;
- 57% para o RioPrevidência;
- 2% de Caixa livre.

Na média do período de 2008 a 2015, arrecadou-se com royalties quase R\$ 7,0 bilhões/ano, dos quais, 57%, aproximadamente R\$ 4,0 bilhões/ano, direcionados para o RioPrevidência. Mesmo assim, os aportes do tesouro, para cobertura do déficit previdenciário e contribuições patronais, conforme tabela 19, a média anual no período, importou em R\$ 3,4 bilhões/ano. Não fosse uma volatilidade favorável das receitas com royalties entre 2008 e 2014, o ERJ já teria sucumbido à crise, muito antes de 2015..

As receitas com os CFT(s) terminaram em 2012 e ajudaram a expor uma situação dramática, onde o ERJ, não teve outra alternativa a não ser contratar novas operações de antecipação de recursos em 2013 e 2014, ambas as operações, foram contabilizadas como Receitas de Capital, Alienação de Bens, no valor aproximado de R\$ 8,6 bilhões, sendo R\$ 3,3 bilhões em 2013 e R\$ 5,3 bilhões em 2014. Em 2015, uma lei federal e uma lei estadual permitem ao ERJ sacar R\$ 6,6 bilhões em Depósitos Judiciais, apontando para uma necessidade média de recursos, em 2015, no RioPrevidência, da ordem de R\$ 10,2 bilhões.

A questão relevante é que, todos os limites da LRF para as Despesas Líquidas com Pessoal estavam atendidos, contudo, não houve um ano sequer do período, de 2003 a 2015 em que o ERJ não precisou de uma antecipação de recursos para honrar gastos com pessoal.

Mesmo assim, aparentemente o ERJ, não postergava ou interpelava, com a alegação de falta de recursos, por exemplo, em média, R\$ 162,0 milhões/ano de Despesas de Exercícios Anteriores, as famosas DEA(s), tabelas 28 e 29, a seguir.

Vale esclarecer que no ano em que ocorre o pagamento, as DEA(s), não impactam o limite para LRF, mas como a maioria era incorporada aos vencimentos no ano seguinte ao do pagamento, acabam por exercer uma pressão no Caixa, tanto no curto, quanto no longo prazo. Mas não é só isso, as decisões judiciais relacionadas a área de pessoal impactaram em média o Caixa em R\$ 306,0 milhões/ano, sendo que somente no ano de 2013, R\$ 2,5 bilhões foram pagos, cujos valores foram incorporados à folha de pagamento nos anos seguintes. Vale ainda lembrar que em 2013, o ERJ teve que antecipar R\$ 3,3 bilhões oriundos dos royalties.

Tabela 28

VALORES EXCLUÍDOS PARA EFEITOS DA LRF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0	217.055	774.845	22.769	28.070	35.378	71.039
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS	13.230	12	7	10	5.377	4.958	44.453
DECISÕES JUDICIAIS	0	33.587	130.568	132.633	158.376	112.265	59.954
TOTAL	13.230	250.654	905.420	155.412	191.823	152.601	175.446

Fonte: Anexo 1-6ºbim-RREO-Art.52 da LRF e Anexo 1-3ºQuad-RGF-Art.55 da LRF - Em R\$ milhões

Tabela 29

VALORES EXCLUÍDOS PARA EFEITOS DA LRF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	110.165	180.292	346.314	221.295	198.030	293.874	116.919	143.666
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS	47.801	8.335	6.132	9.261	5.866	3.430	3.922	4.053
DECISÕES JUDICIAIS	99.711	142.495	93.285	147.273	337.883	2.462.024	642.978	354.185
TOTAL	257.677	331.122	445.731	377.829	541.779	2.759.328	763.819	501.904

Fonte: Anexo 1-6ºbim-RREO-Art.52 da LRF e Anexo 1-3ºQuad-RGF-Art.55 da LRF - Em R\$ milhões

As antecipações de recursos, perpetradas pelo ERJ, ao longo dos anos de 2000 a 2015, para honrar os gastos com pessoal, sem dúvida, criavam uma espécie de paradoxo, já que receitas que elevam a base da RCL daquele ano serviam pontualmente para cobrir uma necessidade de Caixa e ao mesmo tempo elevava a base da RCL daquele mesmo ano, permanecendo o atendimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal intocados, mas relegadas a um segundo plano, as disponibilidades financeiras do ERJ. Um círculo vicioso por essência.

As tabelas 30 e 31, a seguir, comparam os valores pagos aos inativos e pensionistas, com o somatório dos recursos dos royalties e CFT(s) e desnudam completamente a condição de que tais recursos foram usados para capitalizar o RioPrevidência.

Tabelas 30

ROYALTIES + CFT(s)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receitas c/ CFT(s)	1.390.095	1.473.371	1.056.185	1.744.483	1.737.235	1.537.965	1.272.183	1.332.946
Royalties p/ Rio Previdencia	0	0	292.921	0	0	0	1.994.871	2.131.977
Folha de Inativos + Pensionistas	2.732.617	2.942.155	3.622.277	4.533.835	4.601.296	5.075.238	5.851.471	5.847.513
Déficit coberto por outras fontes	-1.342.522	-1.468.784	-2.273.171	-2.789.352	-2.864.061	-3.537.273	-2.584.417	-2.382.590

Fonte: Contas de Governo – TCE-RJ e Contas de Gestão Sefaz-RJ

Tabela 31

ROYALTIES + CFT(s)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receitas c/ CFT(s)	1.299.304	1.331.495	1.540.302	2.222.041	701.306	0	0	0
Royalties p/ Rio Previdencia	4.301.548	2.526.517	3.653.822	4.485.710	5.151.515	4.855.615	4.864.351	3.120.842
Folha de Inativos + Pensionistas	6.407.516	7.002.517	7.979.209	9.164.189	10.330.009	11.803.588	13.179.770	13.307.331
Déficit coberto por outras fontes	-806.664	-3.144.505	-2.785.085	-2.456.438	-4.477.188	-6.947.973	-8.315.419	-10.186.489

Fonte: Contas de Governo – TCE-RJ e Contas de Gestão- SEFAZ-RJ

No período de 2000 a 2015, a média anual do déficit, que necessitou ser coberto por outras fontes de recursos, importou em R\$ 3,7 bilhões.

As duas as principais receitas do RioPrevidência sempre foram as receitas com royalties e as receitas com os CFT(s), entretanto, os pagamentos das recorrentes operações de antecipação dos recursos oriundos dos royalties consumiam parte significativa daqueles recursos e pior: não considerados como amortização de dívida e/ou pagamentos de encargos e por isso não figuravam no Resultado Primário.

Na seção 5 deste trabalho, as tabelas 18 e 19, corroboram a situação bastante crítica, desde 2000, pois o déficit, já se mostrava crônico desde a criação do RioPrevidência e a opção do ERJ foi a de preferir aguardar mais aumentos de receitas oriundas dos royalties e novas concessões por parte do governo federal ao invés de promover um ajuste fiscal.

6.2 - A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E AS DESPESAS COM PESSOAL

As receitas públicas são reconhecidas na Contabilidade Pública pelo regime de Caixa, significando dizer que não importa se a receita é ou não do período em que ocorre o efetivo recebimento no Caixa, importa que a receita será reconhecida contabilmente e que o recurso estará imediatamente disponível para ser consumido, diferentemente da despesa que deve

reconhecida na Contabilidade a partir do fato gerador da obrigação, independentemente do pagamento, via Caixa, ou seja, importa a que período compete, estes conceitos são pressupostos da Contabilidade e é conhecido na literatura contábil como regime de competência e regime de Caixa

Outra questão relacionada às receitas é que por lei ou por meramente questões operacionais elas, as receitas, podem estar diretamente vinculadas a uma despesa. Segundo CARVALHO (2010. p. 37)

As vinculações de receitas são positivadas por instrumentos constitucionais ou legislativos de forma alheia à lei orçamentária, e são utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária.

São os recursos, já previamente direcionados, por questões legais principalmente. Assim, o Caixa e seus equivalentes dos entes públicos, pode apresentar, em determinado momento, um saldo significativo, mas aquele valor pode estar totalmente comprometido com uma despesa no aguardo de ser empenhada, liquidada e paga.

Sobre essa condição de vinculação, há ainda um outro ponto a ser levado em conta, que é o fato de que valores podem estar escriturados como disponíveis no Caixa do ERJ, no levantamento do relatório contábil chamado Balanço Patrimonial Consolidado e, na verdade, parte dos valores ali lançados, somente podem ser usados, por exemplo, pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo etc. Podemos citar, as aplicações financeiras e o Caixa propriamente dito dos fundos especiais do Tribunal de Justiça, do Ministério Público, da ALERJ, do Tribunal de Contas e outros, que somados, contemplam parcela significativa daquele Caixa e seus equivalentes do ERJ, todavia, “indisponíveis” para o Tesouro honrar dívidas do Executivo e/ou a cargo do Executivo, ou pagar salários de inativos. Assim, a análise de índices de liquidez, por exemplo, em entes públicos, necessita preceder a uma série de ajustes. Em resumo: o motivo para escolha da Dívida Bruta, ao invés da Dívida Líquida, deriva das condições de vinculação e liquidez aqui expostas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para impedir, entre outros pontos, que os entes públicos façam despesas maiores do que permitem suas disponibilidades financeiras ou, Caixa e seus equivalentes e não apenas para atender uma questão meramente fiscal ou contábil.

As verificações da forma como são direcionadas as receitas arrecadadas, como as vinculações são efetuadas pelos órgãos de controle do Estado e como as prestações de contas são analisadas por estes órgãos, precisam ser observadas de uma forma mais abrangente, mais gerencial, que envolvam abordagens de curto, médio e longo prazo e também que envolvam as questões fiscais, contábeis, econômicas e financeiras de forma inter-relacionada e não cada uma de per si, sem alguma interdependência. Alguns autores chamam ao exercício destas condições de “Accountability”. Segundo Rocha (2011, p.67).

É comum observar-se a mistura de conceitos e abordagens relacionados a diferentes perspectivas e visões da accountability para tentar explicar ou mesmo criticar fatos e procedimentos do cotidiano da administração pública. Um exemplo são as críticas à atuação e ao desempenho dos órgãos de controle, especialmente aos tribunais de contas no Brasil. Não é incomum ouvirem-se comentários sobre a sua ineficiência, ressaltando que tais órgãos só se preocupam em fiscalizar a conformidade da execução dos gastos públicos, deixando de lado outros aspectos importantes da atividade pública, em especial os resultados, efeitos e impactos desses gastos para a sociedade. É certo que a maioria dos tribunais de contas limita-se à atuação focada nos padrões tradicionais de controle, restritos à verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas, como demonstram várias pesquisas conduzidas junto aos tribunais de contas estaduais brasileiros

Certamente o planejamento de longo prazo, a governança sobre as finanças do Estado, não foram considerados em seu todo, pois uma série de “sinais” financeiros, econômicos, operacionais e administrativos, deixaram de ser observados, isto porque após a renegociação da dívida, no início dos anos 2000, os gestores do ERJ tinham conhecimento antecipado de que:

- Com recursos dos royalties não se poderia pagar pessoal permanente. Para os inativos e pensionistas somente a partir de 2001, mesmo assim somente o que sobra das deduções legais e após os pagamentos à União e o Banco do Brasil;
- Desde 2000, as receitas com Certificados Financeiros do Tesouro pertenciam ao RioPrevidência, para início do processo de capitalização do RioPrevidência e estavam previstas para se esgotar em 2014 (terminou em 2012). No primeiro ano do RioPrevidência, o déficit orçamentário foi de R\$ 1,1 bilhão. Em 2015, foi de R\$ 4,9 bilhões com uma receita não recorrente de R\$ 6,6 bilhões (depósitos judiciais). Na verdade, portanto, um déficit em 2015 de 11,5 bilhões.
- A partir de 2003, o Caixa do ERJ seria contemplado com recursos do ICMS-FECAP, inicialmente criado para durar até 2010, posteriormente prorrogado para 2013 e 2018. Este recurso representava cerca de 7,5% em média das receitas tributárias;

- Os royalties do petróleo, em 2000, importavam em R\$ 0,8 bilhão, em 2014, importavam em 8,7 bilhões. Em 2015 R\$ 5,3 bilhões. Um crescimento vertiginoso, mas que, a partir de 2006, estava 100% direcionado, contudo elevava a Receita Corrente Líquida.
- Havia outras questões legais que poderiam ser invocadas para desvincular royalties e CFT(s) da base de cálculo para a Receita Corrente Líquida – RCL.

Ou seja, várias premissas e sinais indicavam que o planejamento de longo prazo necessitava contemplar um ajuste fiscal, visando mais a redução de despesas do que o aumento de receitas. Todavia, não houve redução de despesas e a sensação de que um ajuste fiscal estava em curso era provocada pelo aumento das receitas tributárias, com royalties e das receitas com as CFT(s), mas como receitas com royalties e CFT(s) eram 100% direcionadas, os aumentos salariais, principalmente dos servidores ativos eram obtidos porque, tanto as receitas com royalties, quanto as receitas com CFT(s) estavam na base de cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL e atingia a todos os servidores.

O cálculo da RCL é relativamente simples:

TOTAL DAS RECEITAS CORRENTES

- (-) Receitas do ERJ com a contribuição previdenciária dos servidores (ativos e inativos);
- (-) Transferências constitucionais;
- (-) Compensações entre regimes previdenciários
- (=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Definindo de forma objetiva, a RCL nada mais é do que um indicador de ajuste fiscal e num sentido prático, é um parâmetro para verificação de metas para se pagar pessoal, seja com os inativos e pensionistas ou com os servidores ativos.

Como parâmetro, a RCL apresenta três limites, um de alerta, um prudencial e um limite máximo para as despesas líquidas com pessoal.

- O limite de alerta, se alcançado, faz com que os Tribunais de Contas notifiquem o Poder respectivo sobre o risco de desvio fiscal;
- O limite prudencial se atingido, impede, salvo exceções, a contratação de servidores, as alterações salariais, os planos de carreira e a concessão de vantagens funcionais. Já o limite máximo, quando atingido;
- O limite máximo atingido, uma série de sanções é aplicada ao ente público, o percentual excedente terá que ser eliminado em dois quadrimestres, sem prejuízo das sanções previstas para o limite prudencial. Não alcançada reduções, o ente

público não poderá receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito, obter garantias etc.

A tabela 32, a seguir, esclarece os limites para as despesas de pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal por cada ente do ERJ com independência orçamentária.

Tabela 32

Entes do Estado com Independência Orçamentária	Limite Máximo	Limite de Alerta	Limite Prudencial
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	6%	5,40%	5,70%
MINISTÉRIO PÚBLICO	2%	1,80%	1,90%
TRIBUNAL DE CONTAS	1,32%	1,18%	1,25%
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	1,68%	1,52%	1,60%
EXECUTIVO	49%	44,10%	46,55%
LIMITES A SEREM RESPEITADOS PELO ERJ	60%	54,00%	57,00%

Limite Máximo: A Despesa Líquida com Pessoal não pode exceder ao percentual estabelecido na LRF - art 20
Limite Prudencial - Se a Despesa Líquida com pessoal atingir 95% do limite máximo há sanções previstas - art 22

Como exemplo da aplicação dos limites, vejamos agora a tabela 33, no ano de 2015 e os limites atingidos para cada unidade orçamentária envolvida.

Tabela 33

VERIFICAÇÃO DE ATINGIMENTO DOS LIMITES DA LRF POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA DO ERJ EM 2015					
Unidade Orçamentária	Lim Máx.	Lim Prud.	Lim Alerta	Ocorrido em 2015	Realizado em R\$ milhões
Ministério Público	2,00%	1,90%	1,80%	1,72%	880.102
Tribunal de Justiça	6,00%	5,70%	5,40%	5,47%	2.804.017
Tribunal de Contas	1,32%	1,25%	1,18%	1,08%	550.771
Assembleia Legislativa	1,68%	1,60%	1,52%	1,25%	641.402
Executivo (1)	49,00%	46,55%	44,10%	33,48%	17.150.989
Consolidado (2)	60,00%	57,00%	54,00%	43,14%	22.098.512
RCL = R\$ 51.224.317					

Fonte: RGF - ANEXO I - LRF - 2015

(1) Não considera os Inativos e Pensionistas do RioPrevidência.

(2) Considera os Inativos e Pensionistas do RioPrevidência e as deduções permitidas na LRF.

No ano de 2015, culminaram-se todos os problemas do Estado do Rio de Janeiro. Sem Caixa para honrar os salários dos servidores, teve que obter R\$ 6,6 bilhões de receitas não recorrentes ou extraordinárias via Depósitos Judiciais que elevaram a Receita Corrente Líquida e o Caixa e permitiram que o RioPrevidência honrasse os salários dos seus inativos e pensionistas.

Naquele ano de 2015, o RioPrevidência apresentou um déficit orçamentário da ordem de R\$ 10,2 bilhões, daí o motivo para a busca das receitas extraordinárias.

O Tribunal de Justiça, por exemplo, em 2015, atinge o limite de alerta da LRF e os demais Poderes do ERJ se aproximam perigosamente daquele limite. Contudo, para atingir tal situação, que culminou com a absoluta falta de Caixa para honrar os salários dos Ativos e, principalmente dos inativos e pensionistas, um dos fatores, foi que, duas receitas que elevam a Receita Corrente Líquida, mas que são direcionadas para o RioPrevidência, também serviam para aumentar a base para os servidores Ativos. Enfatizando, ambas as receitas elevavam a Receita Corrente Líquida - RCL da base dos servidores Ativos e, com tal RCL inflada por recursos que jamais seriam direcionados àqueles servidores, permitia-se que, desde 2000 até 2015, expressivos aumentos reais de salários fossem concedidos, tanto aos servidores ativos quanto a servidores inativos e pensionistas, quando deflacionados pela inflação oficial do País, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. A tabela 34, ilustra e confirma tal argumentação:

Tabela 34

Unidades Orçamentárias	Valor Em R\$ milhoes	Quanto representa do total pago⁽¹⁾	Variação Real	Variação Nominal
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	24.313	8,2%	78,1%	375,1%
MINISTÉRIO PÚBLICO	6.578	2,2%	252,3%	839,7%
TRIBUNAL DE CONTAS	5.661	1,9%	72,9%	361,2%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	4.886	1,6%	56,2%	316,7%
EXECUTIVO	141.318	47,6%	105,2%	447,5%
INATIVOS E PENSIONISTAS	114.380	38,5%	82,5%	387,0%
IPCA-AMPLO - 2000/2015 - Fator = 2,667778142	297.136			

Fonte: Σ de 2000 a 2015 - Anexo I – LRF – Art 55 – Valores em milhões históricos

(1) Percentuais médios do ente com independência orçamentária em relação ao total da folha de pagamento no período de 2000 a 2015

No período de 2000 a 2015, o menor percentual real de aumento real foi de 56,2%, acima do IPCA-AMPLO, aumento este concedido aos servidores da ALERJ. O maior aumento concedido, no mesmo período, foi aos servidores do Ministério Público, da ordem de 252,3% acima da inflação. Importante esclarecer que os totais da tabela 35 consideram o conceito da LRF chamado “Despesa Total com Pessoal - DTP” que exclui Indenizações, Decisões Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores etc.

Do total arrecadado pelo ERJ, com as receitas correntes, houve aumento real de 73,6%, as despesas com pessoal tiveram um aumento médio ponderado da ordem 94,1%.

As tabelas 35 e 36 a seguir, comparam, a título apenas de ilustração e confirmação da argumentação sobre o efeito das receitas com royalties e CFT(s) no que tange à elevação da RCL e sua repercussão na folha de pagamento dos servidores ativos.

Sempre, conforme respectivos RGF(s) publicados tomemos como exemplo, os anos de 2010 e 2011 (tabela 35) de todos os entes públicos com autonomia orçamentária do ERJ e respectivas comparações entre a RCL, incluídas as receitas com royalties mais as receitas com CFT(s) e as folhas de pagamento dos servidores ativos. Cumpre lembrar que estamos exemplificando a folha de pagamento dos servidores ativos e que as receitas com royalties e CFT(s) devem prioritariamente serem direcionados para os servidores inativos.

O Tribunal de Justiça, por exemplo, sai de R\$ 1,7 bilhão de folha bruta em 2010, para R\$ 1,9 bilhão em 2011, com 5,4% de aumento acima da inflação e sua folha de pagamento atinge respectivamente 4,94% e 4,87% da RCL em 2010 e 2011(tabela 35). Contudo, há o detalhe aqui que faz toda a diferença, qual seja: Na Receita Corrente Líquida dos anos de 2010 e 2011, há Royalties e CFT(s) elevando a base da RCL. Se do total da RCL fossem retirados o somatório de Receita com Royalties (totalmente direcionada, nada sobra no Caixa para servidores Ativos) e Receitas com CFT(s), totalmente direcionada para os inativos, teríamos como RCL de 2010, o valor de R\$ 26.6 bilhões e 2011, o valor de R\$ 30,1 bilhões e, assim, os limites do Tribunal de Justiça para atendimento ao que preconiza a LRF seria, em 2010, calculado da seguinte forma: $[(R\$1,7/R\$ 26,6) \times 100] = 6,4\%$ (tabela 36). Isso mesmo, em 2010, o Tribunal de Justiça com seus servidores Ativos, ultrapassaria o limite de 6% da LRF para sua folha de pagamento e uma série de sanções seriam aplicadas. Em 2011, encontraríamos, fazendo a mesma conta, $[(R\$1,9/R\$30,1) \times 100] = 6,3\%$ (tabela 36), com sanções mais pesadas ainda, devido ao não cumprimento das medidas de contenção que deveriam ser aplicadas. Lógica idêntica pode ser aplicada a qualquer entidade com independência orçamentária listada nas tabelas 35 e 36 mencionadas.

Se as receitas com royalties e CFT(s) não fossem consideradas a base seria consideravelmente reduzida, ano a ano e não teria atingido volumes tão significativos de aumentos reais de salários dos servidores ativos por conta do “freio” que seria proporcionado por uma base e RCL menor.

O ERJ poderia sim alegar ser a dedução aqui apontada uma questão legal, mas poderia também invocar uma questão gerencial, até para ter motivos técnicos para o esperado e desejado ajuste fiscal. E assim, provavelmente, evitar-se-ia o caos financeiro instalado a partir de 2015.

Lembrando, mais uma vez, que as tabelas 35 e 36 englobam somente o valor da folha de pagamento de servidores ativos.

Tabela 35

Despesas Líquidas c/ Pessoal ⁽¹⁾	2010	2011	Δ% NOMINAL	Δ% REAL	% RCL -2010 ⁽²⁾	% RCL 2011 ⁽³⁾
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.704.830	1.913.970	12,27%	5,42%	4,94%	4,87%
MINISTÉRIO PÚBLICO	476.987	538.091	12,81%	5,93%	1,38%	1,37%
TRIBUNAL DE CONTAS	350.032	405.825	15,94%	8,86%	1,01%	1,03%
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	419.315	461.109	9,97%	3,26%	1,21%	1,17%
EXECUTIVO (*)	9.266.194	10.311.897	11,29%	4,49%	26,83%	26,26%
TOTAL ERJ	12.217.358	13.630.892	11,57%	4,76%	35,38%	34,71%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	34.534.906	39.268.345	13,71%	6,77%		
(1) Todos os entes listados recebem duodécimos mensais e possuem orçamento próprio			Lim. Máximo: TJ(6,0%),MP(2,0%),TCE(1,32%),ALERJ(1,68%), Executivo (49,00%)			
(2) 2010: [(Despesa Líquida com Pessoal/Receita Corrente Líquida) x 100]			Lim. Prudencial: TJ(5,7%),MP(1,9%),TCE(1,25%),ALERJ(1,60%), Executivo (46,55%)			
(3) 2011: [(Despesa Líquida com Pessoal/Receita Corrente Líquida) x 100]			Lim. de Alerta: TJ(5,40%),MP(1,80%),TCE(1,18%),ALERJ(1,52%), Executivo (44,10%)			
Fonte RGF anexo 1 2011/2010- LRF - IPCA-AMPLO - Despesa com Pessoal em R\$ milhões correntes			(*) Não inclui Inativos e Pensionistas do RioPrevidência			

Não incluindo na base da RCL, as receitas com os royalties e as receitas com os CFT(s):

Tabela 36

Despesas Líquidas c/ Pessoal ⁽¹⁾	2010	2011	Δ% NOMINAL	Δ% REAL	% RCL -2010 ⁽³⁾	% RCL 2011 ⁽⁴⁾
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.704.830	1.913.970	12,27%	5,42%	6,41%	6,36%
MINISTÉRIO PÚBLICO	476.987	538.091	12,81%	5,93%	1,79%	1,79%
TRIBUNAL DE CONTAS	350.032	405.825	15,94%	8,86%	1,32%	1,35%
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	419.315	461.109	9,97%	3,26%	1,58%	1,53%
EXECUTIVO (*)	9.266.194	10.311.897	11,29%	4,49%	34,85%	34,26%
TOTAL ESTADO DO RIO DE JANEIRO	12.217.358	13.630.892	11,57%	4,76%	45,96%	45,29%
RCL - [(Receitas Royalties+CFTs)] ⁽²⁾	26.585.223	30.097.022	13,21%	6,30%		
(1) Todos os entes listados recebem duodécimos mensais e possuem orçamento próprio			Lim. Máximo: TJ(6,0%),MP(2,0%),TCE(1,32%),ALERJ(1,68%), Executivo (49,00%)			
(2) RCL deduzindo da base a soma das Receitas com Royalties mais as Receitas com CFT(s)			Lim. Prudencial: TJ(5,70%),MP(1,90%),TCE(1,25%),ALERJ(1,60%), Executivo (46,55%)			
(3) e (4) 2010 e 2011: [(Despesa Líquida com Pessoal/Receita Corrente Líquida, conf. (2)) x 100]			Lim. de Alerta: TJ(5,40%),MP(1,80%),TCE(1,18%),ALERJ(1,52%), Executivo (44,10%)			
Fonte RGF anexo 1 2011/2010- LRF - Deflator IPCA-AMPLO - Em R\$ milhões correntes			(*) Não inclui Inativos e Pensionistas do RioPrevidência			

Praticamente desde 2011, todos os entes com independência orçamentária estariam com limites de alerta, prudenciais e máximos já atingidos ou próximos de serem atingidos e as reivindicações dos servidores ativos, por este exemplo, poderiam ser contidas com argumentos técnicos, na tentativa de superar os pedidos de aumento. Sem dúvida, se tais deduções tivessem sido invocadas e utilizadas desde 2000, haveria reajustes menores e naturalmente um ajuste fiscal estaria sendo efetuado.

O primeiro ano após a renegociação da dívida fundada interna, o ano de 2000, encontra um ERJ mais endividado ainda do que estava antes da renegociação. O ano de 2000 é também o primeiro ano de um RioPrevidência absolutamente descapitalizado, apontando a necessidade de um ajuste fiscal que nunca foi feito pelo lado das despesas, aparentemente

ocorrendo pelo lado das receitas, porém exatamente as receitas que faziam Caixa, mas não deveriam servir para pagar os servidores ativos, no período da pesquisa, os mais maiores beneficiários daquela elevação da base da Receita Corrente Líquida.

7 - CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou desvendar as causas que levaram o Estado do Rio de Janeiro à situação de calamidade fiscal e financeira em fins de 2015, mesmo tendo sido o ERJ obrigado a cumprir várias metas fiscais e financeiras, desde 1999, fruto do acordo de renegociação de sua dívida fundada ocorrido naquele ano.

A renegociação da dívida fundada exigiu, nestes 16 anos, o cumprimento de várias metas sobre Resultado Primário, Redução de Despesas com Pessoal, Dívida Fundada em relação à Receita Líquida Real, Reforma administrativa e patrimonial, Privatizações, Permissões e/ou Concessões de serviços públicos, Investimentos como percentagem da Receita Líquida Real. Óbvio que, no conjunto, se as metas tivessem sido cumpridas, o Estado não teria chegado à situação que efetivamente chegou.

É fato que desde 1999, o ERJ já apresentava problemas de Caixa, principalmente para honrar os pagamentos de pessoal e o serviço da dívida fundada, que não conseguia mais rolar. Necessitava de um ajuste fiscal que não contasse apenas com o aumento de receitas, mas um ajuste principalmente pelo lado das despesas. Não havia somente uma questão fiscal em jogo, mas uma questão estrutural que demandava por parte dos governantes pulso firme para as questões de controle rigoroso dos gastos públicos.

A dívida fundada contabilizada, não reconhecia valores das antecipações de royalties e mascaravam o real endividamento do ERJ, mas este problema, tinha limites fiscais bem definidos, os quais, mal ou bem, impediam um crescimento vertiginoso das dívidas. Ao contrário, as despesas com pessoal, mesmo elevadas acima da inflação, não eram “importunadas” pelos limites fiscais, mas a cada ano de aumentos salariais reais sobre bases finitas e voláteis, o Caixa do ERJ minguava até o momento em que não havia mais antecipações de recursos possíveis de serem feitas. Sobreveio o caos, sobreveio a dita “calamidade financeira”.

Como o ERJ não se importou ao longo dos anos com estas pressões deu-se que nenhum gestor entre 2000 e 2015, se apercebeu a tempo que, para aumentar os gastos com pessoal, é preciso, claro, ter os recursos no Caixa.

Ao longo da pesquisa, todas as prováveis causas para o estabelecimento do caos fiscal e financeiro do Estado do Rio de Janeiro foram confirmadas. Tais causas foram em número de cinco e efetivamente contribuíram para o Estado atingir o caos fiscal e financeiro em fins de 2015.

A primeira causa: reconhecimentos contábeis equivocados, os quais sem dúvida, contribuíram para interpretações também equivocadas por parte dos usuários externos e internos das informações contábeis, fiscais e financeiras produzidas por relatórios que não apontavam a real situação e, portanto, não se permitia a criação de séries históricas confiáveis para observação das tendências e da tomada correta de decisão.

A segunda causa: Elevação de despesas permanentes para servidores ativos e inativos contando com receitas voláteis e finitas.

A terceira causa: As recorrentes antecipações de recursos (empréstimos) para poder honrar as despesas, principalmente com pessoal, sempre oferecendo em garantia os royalties do petróleo, tornou o ERJ escravo desta condição, pois enquanto as despesas permanentes se elevavam, menos recursos de royalties havia para direcionar aos inativos, pois parte significativa era destinada para os pagamentos e amortizações daquelas antecipações, mas a receita com royalties e com os CFT(s) contribuía para o aumento de ambas as folhas, inativos e ativos.

A quarta causa: As receitas com royalties e as receitas com CFT(s) sempre estiveram na base para cálculo da Receita Corrente Líquida, todavia, eram receitas 100% direcionadas para os servidores inativos e outras obrigações, mas elevava tal base de cálculo para os servidores ativos e estes obtinham elevações reais de salários, pagos também com recursos das outras receitas, principalmente as tributárias e comprometendo os demais pagamentos que deveriam ser efetuados, até culminar em 2015 com o colapso final do Caixa do ERJ, sendo obrigado a buscar receitas com os depósitos judiciais (também uma forma de empréstimo) para honrar as folhas de pagamento dos ativos e principalmente dos inativos.

A quinta causa: Havia Leis federais, nunca invocadas que permitiriam o ERJ não elevar as despesas com os servidores ativos. Tais condições, nunca foram colocadas à mesa de negociações. O fato é que, pela lei de paridade que preconiza que as elevações salariais obtidas pelo servidor ativo, também deve ser obtida pelo servidor inativo, gerou o brutal e significativo aumento real da massa salarial do ERJ, sem que houvesse o mesmo aumento no Caixa para pagamento dos servidores ativos principalmente.

Sem dúvida, os gestores do ERJ, desde 2000, poderiam invocar questões legais, sem excessivos desgastes políticos, para promoção do ajuste fiscal, necessário, fundamental e prometido na renegociação da dívida fundada desde 1999.

Quando as receitas voláteis reduziram a níveis muito baixos, quando as receitas com CFT(s) terminaram, quando as receitas tributárias entraram em queda livre, encontraram as despesas e as dívidas firmes como rochas a cumprirem seus papéis de vilãs de uma

governança que ignorou todos os sinais de que algo poderia dar errado desde à renegociação da dívida fundada interna ocorrida em outubro de um longínquo outubro de 1999.

A Receita Corrente Líquida - RCL fornece parâmetros para calcular os limites da despesa com pessoal, da dívida pública consolidada, das operações de crédito, das concessões de garantia e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingência, a ser consignado na Lei Orçamentária. No caso das despesas com servidores ativos, desde 2000, tantos os royalties, quantos os CFT(s) elevam a base da RCL e serviam para o estabelecimento de um teto maior para as reivindicações salariais de servidores ativos de todos os poderes.

A cada ano da série pesquisada de 2000 a 2015, aumentos médios superiores à inflação contando com receitas praticamente 100% direcionadas para os outros setores e uma delas, as receitas com CFT(s), desde 2000, o ERJ sabia que tais receitas iriam terminar em 2014. E nenhum ajuste efetivo pelo lado de contenção de despesas com pessoal foi tentado, pelo contrário, aumentos reais sucessivos, obtenções de adiantamentos via conta “A” e conta “B” oriundas da privatização do Banerj somente possíveis com anuência da Caixa Econômica Federal e do Banco Itaú.

Tudo foi mascarado, desde 1999, até onde era possível mascarar para não se perceber a gravidade fiscal e financeira que o ERJ apresentava. O ano de 2015 termina com uma Dívida Bruta de R\$ 110,0 bilhões, incluindo a Cessão de Direitos oriundos sobre os Royalties, que sempre estiveram fora dessa dívida. Gastos totais com pessoal da ordem da R\$ 33,7 bilhões ou 67% da Receita Corrente Líquida com o ERJ aportando R\$ 4,9 bilhões no RioPrevidência, mesmo depois de obter R\$ 6,6 bilhões de receitas não recorrentes via Depósitos Judiciais.

Foram apresentadas cinco causas que levaram o ERJ à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro e que culminou com o decreto governamental de calamidade financeira, todavia, é possível e até provável que outras causas tenham exercido influência para a ocorrência do problema. Uma delas pode ter sido as isenções fiscais concedidas pelo ERJ, principalmente as isenções concedidas após 2009. As isenções fiscais, não foram neste trabalho incluídas por ser seu reconhecimento nas demonstrações e relatórios contábeis, de forma direta e descritiva, de difícil mensuração financeira e econômica. Isto porque qualquer isenção fiscal é tratada como uma a renúncia de receita. É este valor “não cobrado” que é mencionado nos relatórios dos órgãos de controle.

Essa receita renunciada é fácil de ser medida e é por ela (a “não receita”) que se publica o valor do subsídio teoricamente concedido. No entanto, uma empresa que se instala no Estado, em tese, carrega empregos diretos e indiretos, carrega investimentos, produz consumo e renda

na região instalada e no Estado como um todo. É aqui que se insere a dificuldade de mensuração desse “resultado” entre a receita renunciada e o benefício gerado, não somente o econômico-financeiro, mas também o benefício social.

Os dados obtidos na Secretaria de Fazenda do ERJ, no período da pesquisa, sobre a efetividade da política de incentivos fiscais no Estado como um todo, podemos constatar, que o retorno fiscal, social e econômico é de difícil captura e pode comprometer a percepção do gestor, do pesquisador etc. Lembrando que retorno é diferente do benefício fiscal concedido e por ser uma mensuração que, na pesquisa, já não se fazia necessária, posto que as cinco causas já eram bastantes e suficientes para a resposta de nossa hipótese principal, optamos por não incluir este assunto como sexta causa, mas sem deixar de reconhecer que o assunto “incentivos fiscais” é merecedor de um capítulo à parte para o estabelecimento das políticas públicas a cargos dos governantes do Estado do Rio de Janeiro.

Um profundo e agudo ajuste fiscal precisa ser efetuado, legislações precisam ser revistas. Os gastos relacionados a pessoal necessitam efetivamente serem compatibilizados com o Caixa e não somente com os relatórios fiscais.

Os padrões de controle interno devem ser aprimorados, não é crível que ao longo do período da pesquisa, os governantes e os técnicos que passaram pelas diversas administrações do ERJ não tenham percebido que obviamente em algum momento, entre 1999 e 2015, não haveria recursos para pagamento de pessoal.

Sinais foram dados, mas não foram observados. Houve a primazia da governança fiscal em detrimento da governança financeira e, em 2015, a situação se encontrava absolutamente sem algum controle e definitivamente sobreveio o caos fiscal, econômico e financeiro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Fernando Graça Klautau. As Contas Públicas do Estado do Rio de Janeiro face à Legislação de Responsabilidade Fiscal e Previdenciária: 2000 a 2007. 193f. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.2008
- ALVES, Hélio de Mattos. Dados e reflexões sobre a crise no Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://pcdobcarioca.wordpress.com/2017/02/24/dados-e-reflexoes-sobre-a-crise-no-estado-do-rio-de-janeiro/> Acessado em 28.02.2017.
- BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. Rio de Janeiro: Forense, 2008
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto 1, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº7.990, de 28 de dezembro de 1989 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 1991. Seção I, p. 837.
- BRASIL. Decreto 2705, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 04 ago. 1998. Seção I, p. 2.
- BRASIL. Emenda Constitucional 9, de 09 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art.171 da Constituição Federal alterando e inserindo parágrafos.
- BRASIL. Lei 7990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa. Poder Executivo, Brasília, DF,29 dez. 1989. Seção I, p.24782.
- BRASIL. Lei 8001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 mar. 1990. Seção I, p.5.166.
- BRASIL. Lei 9478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1997.Seção I, p. 16.925.123
- BRASIL. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos e balanços da União, dos estados, dos Municípios e do Distrito Federal
- BRASIL. Lei 9496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências
- BRASIL. Lei 10195 de 14 de fevereiro de 2001. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências.

BRASIL. Lei 12858 de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

BRASIL. Manual de Procedimentos da Receita Pública, 4ª ed. 2007.

BRASIL. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 6. ed. 2014

BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 6. ed. 2014

BRASIL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5. ed. 2013

BRASIL. Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN/STN - Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em www.stn.gov.br. Acesso em 22.04.2016.

BRASIL. Resolução do Senado 40/01, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

BRASIL. Resolução do Senado 43/01, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

BRASIL. Resolução do Senado 65/01, de 13 de dezembro de 1999. Autoriza a união a realizar operação de crédito de aquisição e refinanciamento das dívidas do Estado do Rio de Janeiro, consubstanciadas no contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, celebrado em 29 de outubro de 1999, entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar 82/95, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata)

BRASIL. Lei Complementar 96/99, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

BRASIL. Lei 9717 de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

CARVALHO, André Castro. Vinculação de Receitas Públicas. São Paulo: Quartier Latin, 2010

CASAROTTO, João Pedro. A Dívida dos Estados com a União. Disponível em <http://www.febrafite.org.br/userfiles/ESTUDODIVIDAVersao3marco.pdf>. Acesso em 08.04.2016.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. Finanças Públicas. 4 ed. Brasília: Editora Vestcon. 2000.

CECCATO, Marcio; CARVALHO, Deusvaldo. Manual Completo de Contabilidade Pública. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015

GAGGINI, Fernando Schwaz. Securitização de Recebíveis. São Paulo: Universitário de Direito, 2003

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.

GIAMBIAGI, Fábio; RIGOLON, Francisco. A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados. In: A Economia Brasileira nos Anos 90. Organizadores. Fábio Giambiagi & Maurício Mesquita Moreira. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública – Teoria e Prática. 15 ed. São Paulo: Gen/Atlas. 2016.

LEÃO, A.L.M de Souza; MELLO, S.C. Benício; VIEIRA, R.S. Gomes. O papel da teoria no Método de Pesquisa em Administração. Organização em Contexto, ano 5. n.10, p.4, 2009

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro, O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora UNESP. 2002

MARTINS, Ives Grandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Orgs; Jesus, Damásio E. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em 22.04.2016

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

OSORIO, Mauro; WERNECK, Maria Lucia; [et al]. Orgs. Uma Agenda para o Rio de Janeiro: Estratégias e Políticas Públicas para o Desenvolvimento Socioeconômico. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015

PEREIRA, J. M. Controle de Gastos Públicos, Crise Econômica e Governabilidade no Brasil. Revista de Informação Legislativa, ano 36, n.144. p.4. out/dez, 1999.

REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, Jose Teixeira Machado. A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 34 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO – 2000 a 2015. Disponível em: <http://www.cge.fazenda.rj.gov.br>

RIO DE JANEIRO (Estado). Relatórios de Gestão Fiscal. RGF – 2000 a 2015. Disponível em <http://www.cge.fazenda.rj.gov.br>

RIO DE JANEIRO (Estado). Relatório de Análise das Contas de Governo – 1998 a 2015. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO (Estado). Relatório de Contas de Gestão – Secretaria de Estado de Fazenda – 2000 a 2015. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Estadual 3189/99, de 22 de fevereiro de 1999. Institui o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Estadual 2674/97, de 27 de janeiro de 1997. Concede autorização ao Poder Executivo para adoção de medidas necessárias á implementação de programa de reestruturação e de ajuste fiscal de longo prazo.

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Estadual 2996/98, de 30 de junho de 1998. Altera dispositivos da lei nº 2674 e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Estadual 2736, de 13 de junho de 1997. Concede autorização ao Poder Executivo para contratação de empréstimo, assunção de responsabilidade e abertura de crédito.

RIO DE JANEIRO (Estado) Decreto Estadual 39.695 de 10 de agosto de 2006. Altera o Art. 1.º do Decreto 37.571, de 12 de maio de 2005 e suas alterações posteriores.

RIO DE JANEIRO (Estado) Decreto Estadual 42011 de 28 de agosto de 2009. Incorpora ao patrimônio do RioPrevidência os direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os Royalties e participação especial decorrentes do artigo 20, §1º, da constituição federal.

RIO DE JANEIRO (Estado) Decreto Estadual 35571 de 12 de maio de 2005. Incorpora ao patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA os direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os royalties e direitos de participação especial decorrentes do artigo 20, § 1.º, da Constituição Federal.

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Complementar 147 de 27 de junho de 2013. Dispõe sobre a utilização de parcela de depósitos judiciais para pagamento de requisições judiciais de pagamento, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Estado) Lei Complementar 163 de 31 de março de 2015. Modifica dispositivos da lei complementar nº 147, de 27 de junho de 2013, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Estado). Contrato nº 004/99- STN/COAFI, de 29 de outubro de 1999.

RIO DE JANEIRO (Estado). Contrato entre o Estado do Rio Janeiro e a Caixa Econômica Federal de abertura das Contas A e B, assinado em 30 de junho de 1997

RIO DE JANEIRO (Estado). Contrato de Cessão de Créditos celebrado entre a União e o ERJ em 29 /10/99, com a intervenção da Agência Nacional do Petróleo, do Banco do Brasil e do Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ, nos termos da Lei nº 9.496, de 11.09.97.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília. V.14, n.2, p.82-97, mai/ago 2011.

ROSS, Michel L; A Maldição do Petróleo. São Paulo: CDG, 2015

TREUHERZ, Rolf M. Administração da Dívida Pública. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1979.

ANEXOS

Anexo 1

INFRAÇÃO: Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).

- PENALIDADE: Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).

INFRAÇÃO 2: Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).

- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).

- PENALIDADE: Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)

INFRAÇÃO: Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).

- PENALIDADE: Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

INFRAÇÃO: Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art.22).

- PENALIDADE: Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).

INFRAÇÃO: Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).

- PENALIDADE: Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

INFRAÇÃO: Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20; art. 24, § 2º; art. 59, § 1º, inciso IV).

- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999.

PENALIDADE: Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, § 3º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até dez por cento, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).

- **PENALIDADE:** Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31)

- **PENALIDADE:** Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).

INFRAÇÃO: Exceder, ao término de cada ano, o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29).

- **PENALIDADE:** Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, §1º, inciso II).

- **PENALIDADE 12:** Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso III e § 1º).

INFRAÇÃO: Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).

- **PENALIDADE:** Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).

INFRAÇÃO: Conceder Garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).

- **PENALIDADE:** Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Conceder Garantia sem o oferecimento de contragarantia determinada pela lei (LRF, art. 40, § 1º).

- **PENALIDADE:** Detenção de três meses a um ano (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).

INFRAÇÃO: Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 § 5º).

- **PENALIDADE:** Nulidade do ato (LRF, art. 40 § 5º). Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

- INFRAÇÃO: As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos, (LRF, art. 40, § 6º).
- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
INFRAÇÃO: Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 9º).
 - PENALIDADE: Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, § 9º).
INFRAÇÃO: Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, § 10º).
 - PENALIDADE: Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, § 10º).
INFRAÇÃO: Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).
 - PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
INFRAÇÃO: Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, § 1º, inciso III).
 - PENALIDADE: Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
INFRAÇÃO: Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).
 - PENALIDADE: Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
INFRAÇÃO: Não liquidar integralmente as Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano.
 - PENALIDADE: Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI).
INFRAÇÃO: Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, § 2º)
 - PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei. (LRF, art. 43, §§ 1º e 2º).

- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplica-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, § 1º).

- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

INFRAÇÃO: Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, § 2º).

- PENALIDADE: Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).