



2021 / 3º quadrimestre

BOLETIM DE
ACOMPANHAMENTO
FISCAL

Suplemento – Desigualdades horizontais na arrecadação do ICMS

FAZENDA



**GOV
RJ**

Áreas

Equipe colaboradora

SUBPOF

Subsecretaria de Política Fiscal

SUBFIN

Subsecretaria do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro

SUBRECEITA

Subsecretaria de Estado de Receita

SUBGERAL

Subsecretaria Geral de Fazenda

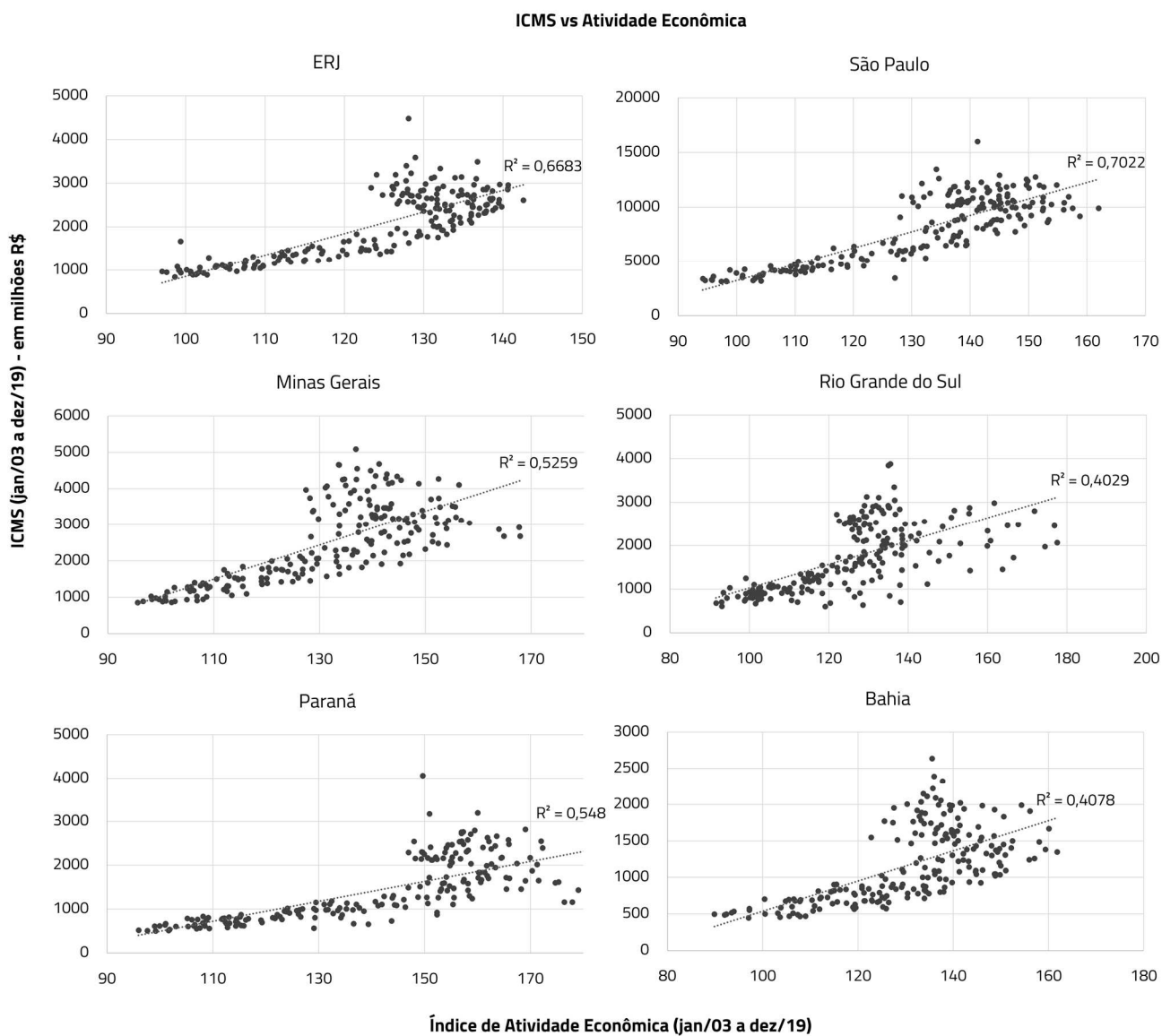
1. PAINEL ESTRUTURAL: Uma análise dinâmica das desigualdades horizontais na arrecadação de ICMS e seus impactos latentes

1.1 Arrecadação tributária e atividade econômica

Através da análise de variáveis econômicas e de arrecadação tributária, observa-se uma relação estatística positivamente linear e consistente entre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a atividade econômica mensurada através do Índice de Atividade Econômica Regional (IBCR) calculado pelo Banco Central do Brasil (BCB). Essa relação pode ser observada através do gráfico 1, que apresenta a dispersão¹ entre essas duas variáveis para o estado do Rio de Janeiro (ERJ) e outros estados selecionados.

¹ Os gráficos de dispersão apresentam comportamentos distintos entre as duas variáveis para os estados selecionados, mas com interceptos similares e coeficientes estimados estatisticamente significativos.

Gráfico 1 - Dispersão para o ICMS e a atividade econômica para estados selecionados



Fonte: CONFAZ e BCB. Elaborado pelos autores.

Dessa maneira, a atividade econômica² pode ser considerada uma variável explicativa para o nível de arrecadação do ICMS e, assim, torna-se relevante investigar quais são os determinantes do crescimento e quais são as suas relações com os diversos setores da atividade econômica.

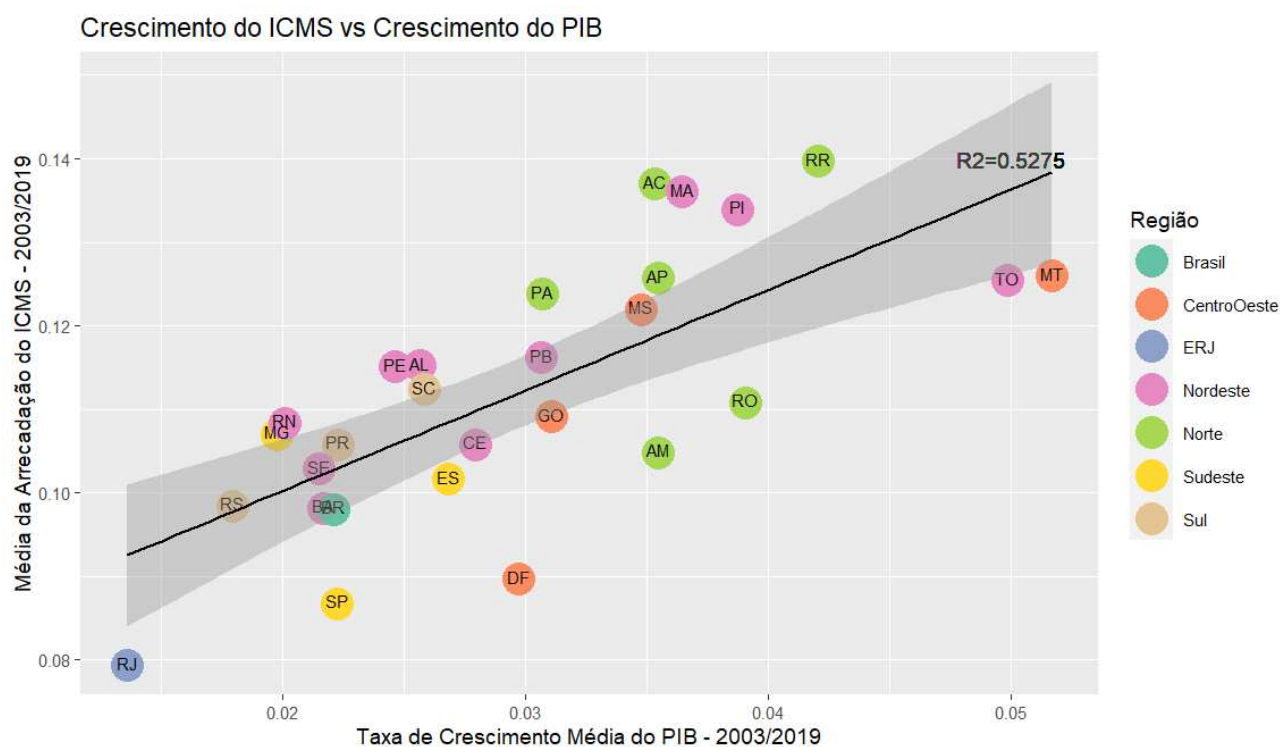
De uma forma geral, a arrecadação de ICMS é diretamente proporcional à taxa de crescimento do PIB de cada estado. No entanto, esses entes apresentam taxas diferentes de crescimento do PIB, que por sua vez determinam índices diferentes de crescimento da arrecadação de ICMS, dada a complexidade dos fatores conjuntos que afetam tanto o crescimento econômico regional como a arrecadação de tributos, no caso, o ICMS.

O gráfico 2 apresenta as relações observadas entre a taxa de crescimento do PIB e o nível de arrecadação do ICMS em análise comparativa com os outros estados – evidenciando, mais uma vez, a característica pró-cíclica do ICMS, sob efeito da “estrutura produtiva oca” no caso fluminense, conforme demonstrado no Diagnóstico da Situação Fiscal do ERJ – Entrega 01, de julho de 2021, apresentado pelo estado ao Tesouro Nacional em adesão ao Novo Regime de Recuperação Fiscal.

² Considera-se que a atividade econômica atua como uma aproximação do crescimento econômico que pode ser mensurado parcialmente através da taxa de crescimento do PIB.

Observa-se que o ERJ se encontra em uma situação estruturalmente fragilizada que é traduzida em menores resultados tanto para a taxa de crescimento média do PIB como para a taxa de crescimento média do ICMS. O objetivo deste trabalho é entender as razões por trás desse fenômeno.

Gráfico 2 - Dispersão para a taxa de crescimento do ICMS e a taxa de crescimento do PIB dos estados entre 2003 e 2019



Fonte: CONFAZ, SCR/IBGE. Elaborado pelos autores.

1.2 Concorrência Regional por Arrecadação Tributária e seus Efeitos nos Estados Brasileiros

Os efeitos da concorrência regional por arrecadação tributária interferem de forma substancial na estrutura de receitas dos estados que não têm capacidade de estipular alíquotas em níveis mais baixos, dada a sua estrutura de custos e despesas, ou que tiveram decisões atrasadas quanto ao ingresso no ambiente concorrencial.

Popularmente conhecido como guerra fiscal, esse movimento se iniciou muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mas que se acentuou em meados dos anos 1990 em virtude da crise financeira dos estados, que ensejava a busca desesperada por receitas.

A guerra fiscal, historicamente, ocorre à revelia da Lei Complementar nº 24/75, que veda as concessões de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, salvo quando previstas em convênios celebrados em reuniões do Conselho de Política Fazendária (Confaz), que congrega todos os estados e o Distrito Federal, e desde que haja decisão unânime entre os respectivos entes.

Pelo lado das empresas, a guerra fiscal está associada à busca pela redução dos custos de produção em um ambiente macroeconômico prejudicial, em especial, à indústria de transformação³.

O emprego formal na indústria de transformação perde participação relativa há mais de 30 anos, mas em níveis diferentes em cada estado. Ainda que a maioria dos estados tenham perdido, nessa indústria, participação de empregos nessa indústria sobre o total de empregos de cada estado, alguns têm se destacado quando realizada a proporção do emprego industrial estadual sobre o industrial nacional, como é o caso de Paraná e Santa Catarina, em detrimento de regiões metropolitanas da Região Sudeste – como Rio de Janeiro e São Paulo⁴ –, conforme a tabela 1, mostrando que as empresas estão conseguindo diminuir seus custos de tal forma a compensar o distanciamento de seu maior mercado consumidor, propiciando uma desconcentração regional industrial ao longo de décadas.

³ Há convergência entre diversas teorias sobre o processo de desindustrialização nacional, diferentemente das causas do processo, que não serão tratadas neste trabalho.

⁴ CRUZ, B. O.; SANTOS, I. R. S. Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009: uma visão regional da desindustrialização. Texto para Discussão IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/91245>

Tabela 1 - Participação do emprego industrial, por microrregiões

| | Emprego industrial 1990 | Participação no total do emprego industrial 1990 (%) | Emprego industrial 2009 | Participação no total do emprego industrial 1990 (%) | Variação na participação do emprego entre 1990 e 2009 (%) |
|--------------------------------|-------------------------|--|-------------------------|--|---|
| São Paulo | 1.203.384 | 22,08 | 795.337 | 10,8 | -11,28 |
| Rio de Janeiro | 390.878 | 7,17 | 254.811 | 3,46 | -3,71 |
| Porto Alegre | 219.643 | 4,03 | 222.470 | 3,02 | -1,01 |
| Recife | 86.327 | 1,58 | 71.150 | 0,97 | -0,62 |
| Guarulhos | 113.496 | 2,08 | 118.194 | 1,61 | -0,48 |
| Mata Meridional Pernambucana | 47.096 | 0,86 | 30.418 | 0,41 | -0,45 |
| Santos | 35.885 | 0,66 | 24.548 | 0,33 | -0,32 |
| São José dos Campos | 89.181 | 1,64 | 100.593 | 1,37 | -0,27 |
| Campinas | 182.226 | 3,34 | 228.006 | 3,1 | -0,25 |
| Vale do Paraíba Fluminense | 37.706 | 0,69 | 33.422 | 0,45 | -0,24 |
| Mata Setentrional Pernambucana | 32.095 | 0,59 | 25.895 | 0,35 | -0,24 |
| Moji das Cruzes | 62.842 | 1,15 | 68.080 | 0,92 | -0,23 |
| Serrana | 25.100 | 0,46 | 19.627 | 0,27 | -0,19 |
| Belém | 33.403 | 0,61 | 31.154 | 0,42 | -0,19 |
| Pelotas | 17.764 | 0,33 | 12.677 | 0,17 | -0,15 |
| Juiz de Fora | 29.854 | 0,55 | 29.435 | 0,4 | -0,15 |
| Sorocaba | 94.787 | 1,74 | 117.675 | 1,6 | -0,14 |
| Franca | 29.768 | 0,55 | 30.265 | 0,41 | -0,14 |
| Osasco | 83.450 | 1,53 | 102.946 | 1,4 | -0,13 |
| Campos dos Goytacazes | 13.651 | 0,25 | 9.910 | 0,13 | -0,12 |

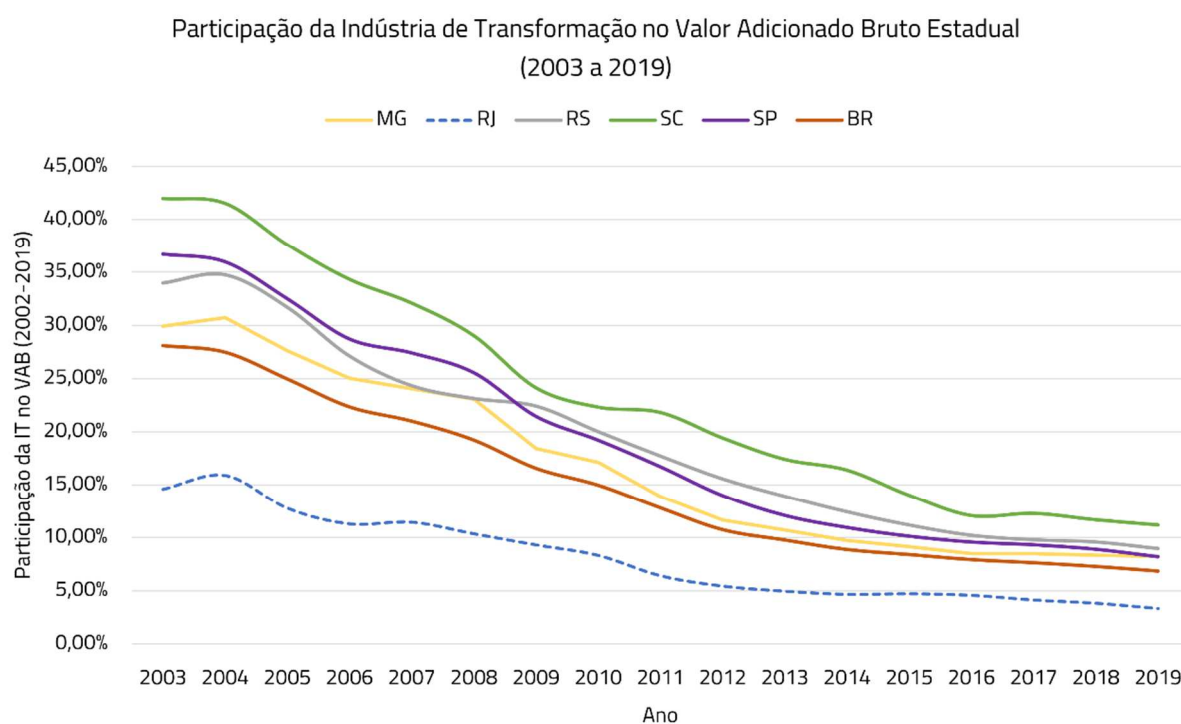
Fonte: Cruz e Santos (2011).

Nota: Em postos de trabalho.

Os dados mais recentes de valor adicionado bruto da indústria de transformação (gráfico 3) mostram que o processo de desindustrialização é

generalizado, estimulando a busca, por parte das empresas industriais, de uma redução cada vez maior dos custos de produção em um ambiente de Guerra Fiscal desenfreada. Não obstante, a pior trajetória fluminense confirma que há o efeito de sua “estrutura produtiva oca” como uma especificidade.

Gráfico 3 - Participação do valor adicionado da indústria de transformação no valor adicionado bruto estadual entre 2003 e 2019, preços correntes



Fonte: SCR/IBGE. Elaborado pelos autores.

Historicamente, o ERJ sempre teve um peso maior do emprego formal em Serviços e menor na Indústria de Transformação em sua economia – ambos em relação à média nacional, conforme se observa abaixo na Tabela 2.

Tabela 2 - Participação setorial do emprego formal por estado e Brasil

| SETOR DE ATIVIDADE | RJ | | SP | | PR | | SC | | BR | |
|---|------------|------------|------|------|------|------|------|------|------------|------------|
| | 2003 | 2019 | 2003 | 2019 | 2003 | 2019 | 2003 | 2019 | 2003 | 2019 |
| Extrativa mineral | 1% | 1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Indústria de transformação | 10% | 9% | 22% | 17% | 23% | 21% | 33% | 29% | 18% | 15% |
| Serviços industriais de utilidade pública | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| Construção Civil | 4% | 4% | 3% | 4% | 3% | 4% | 3% | 4% | 4% | 4% |
| Comércio | 19% | 20% | 18% | 20% | 20% | 21% | 18% | 20% | 17% | 20% |
| Serviços | 44% | 46% | 35% | 44% | 31% | 35% | 27% | 33% | 32% | 37% |
| Administração Pública | 20% | 19% | 17% | 12% | 18% | 16% | 14% | 11% | 24% | 19% |
| Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca | 1% | 1% | 4% | 2% | 5% | 3% | 3% | 2% | 4% | 3% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais- RAIS.

Por se tratar de menor participação fluminense em setores intensivos na arrecadação de ICMS (Indústria de Transformação) e maior em não intensivos (Serviços), será verificado adiante que essa estrutura tende a gerar, além de menor crescimento econômico, baixa carga tributária relativa (ICMS/PIB), principalmente quando aliada ao forte peso da indústria extrativa no ERJ.

O setor de Serviços é predominantemente não intensivo em arrecadação de ICMS - exceto serviços de informação e comunicação e, em menor escala, os serviços de transporte – uma vez que a incidência de tributos locais em Serviços é de competência municipal (ISS).

Já na participação do emprego de cada setor estadual sobre o total de empregos do setor nacional, pode-se verificar que o ERJ perdeu importância relativa em praticamente todos os setores de atividade, exceto na indústria extrativa – pouco intensiva em mão de obra (apesar do forte peso na atividade fluminense) e cujo ICMS é taxado no destino, isto é, no local do refino do óleo extraído.

O resultado da tabela 3 abaixo é simbólico: o ERJ foi o 2º estado que mais perdeu participação relativa no total de empregos formais entre 2003 e 2019 (-15,0%) – atrás apenas do DF (-16,7%) –, e evidencia a perda de dinamismo da economia fluminense ante outras economias importantes, como Santa Catarina e Paraná. Na próxima seção, será estendido o raciocínio da tabela abaixo para todos os estados e serão abordadas as implicações dos resultados verificados sobre o crescimento do PIB e arrecadação local.

Tabela 3 - Participação do estado sobre o total nacional de cada setor

| SETOR DE ATIVIDADE | RJ | | | SP | | | PR | | | SC | | |
|---|--------------|-------------|---------------|--------------|--------------|---------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|---------------|
| | 2003(A) | 2019(B) | (B)/(A)-1 | 2003(C) | 2019(D) | (D)/(C)-1 | 2003(E) | 2019(F) | (F)/(E)-1 | 2003(G) | 2019(H) | (H)/(G)-1 |
| Extrativa mineral | 16,2% | 16,4% | 0,9% | 10,2% | 7,3% | -29,1% | 3,5% | 2,5% | -29,7% | 4,4% | 3,1% | -29,5% |
| Indústria de transformação | 5,7% | 5,0% | -13,3% | 36,0% | 32,5% | -9,7% | 8,1% | 9,0% | 11,5% | 8,0% | 9,4% | 18,0% |
| Serviços industriais de utilidade pública | 12,9% | 12,5% | -3,4% | 24,9% | 25,5% | 2,4% | 5,6% | 5,9% | 4,8% | 4,3% | 4,9% | 13,1% |
| Construção Civil | 10,3% | 8,4% | -19,1% | 26,7% | 27,5% | 3,2% | 5,2% | 6,3% | 19,1% | 3,9% | 4,7% | 19,4% |
| Comércio | 10,7% | 8,6% | -19,2% | 30,4% | 28,9% | -4,9% | 7,2% | 7,1% | -1,1% | 4,5% | 5,0% | 10,5% |
| Serviços | 13,8% | 10,3% | -25,6% | 33,1% | 33,4% | 1,0% | 6,2% | 6,2% | -0,5% | 3,7% | 4,4% | 18,3% |
| Administração Pública | 8,6% | 8,3% | -2,9% | 21,1% | 17,9% | -14,9% | 4,8% | 5,5% | 14,5% | 2,7% | 3,0% | 13,1% |
| Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca | 2,0% | 1,5% | -24,9% | 26,1% | 22,0% | -15,8% | 7,1% | 6,6% | -6,9% | 3,3% | 2,7% | -16,9% |
| TOTAL | 10,0% | 8,5% | -15,0% | 29,6% | 28,7% | -3,2% | 6,4% | 6,7% | 4,6% | 4,4% | 5,0% | 13,6% |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS.

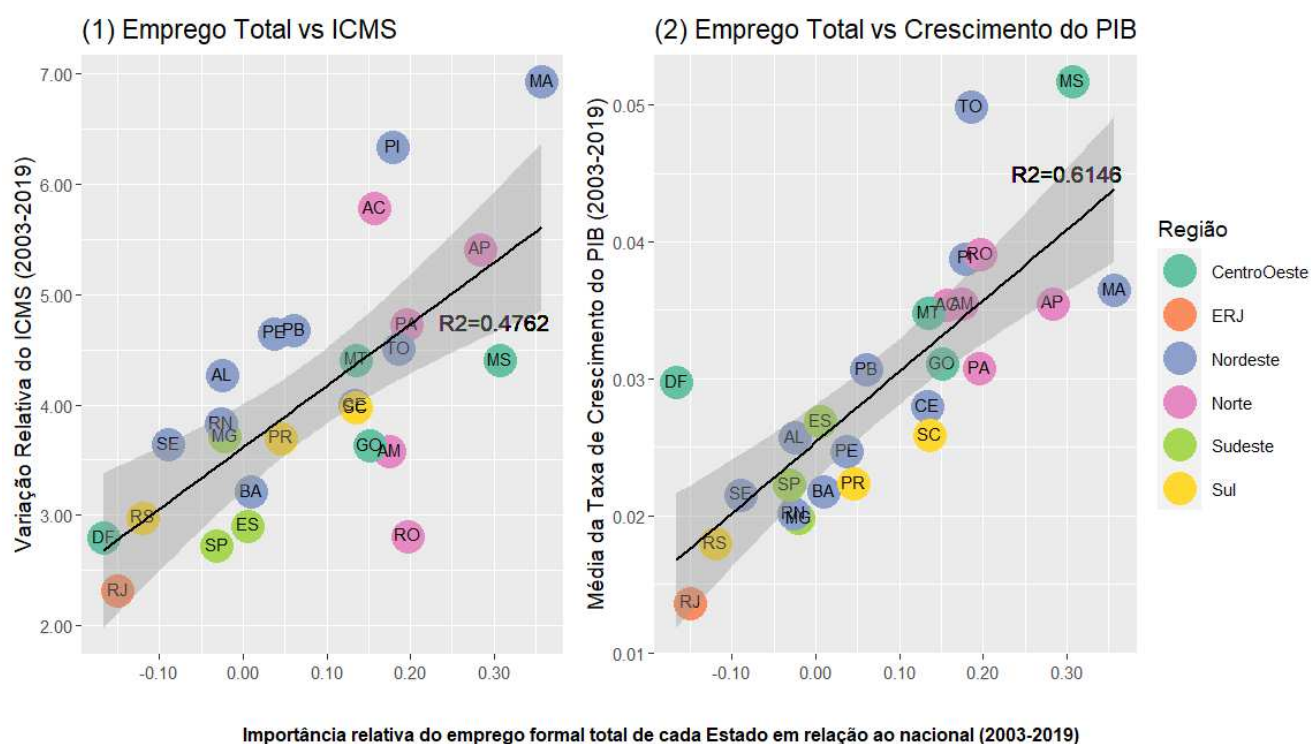
1.3 Emprego Formal da Indústria de Transformação/Comércio e do Setor de Serviços – impactos sobre o PIB e arrecadação de ICMS

O emprego formal atua como um indicador do nível de atividade econômica, sendo um dos elementos-chave para a tríade consumo-produção-arrecadação. Sem um mercado de trabalho dinâmico, as economias perdem capacidade de inovação e geração de renda. A partir desse ponto, ao se analisar a variação no número de empregos formais em uma região, é possível inferir de que maneira uma amostra retirada de um setor de atividade está interferindo na atividade da população.

Como uma estratégia inicial para as investigações relacionadas ao impacto de setores de atividade econômica no crescimento da economia, o gráfico 4 traz o gráfico de dispersão entre a variação relativa da arrecadação do ICMS e a taxa de crescimento média do PIB a partir da variação relativa do emprego formal total de cada estado sobre o total nacional entre 2003 e 2019⁵. O resultado encontrado indica que um mercado de trabalho mais dinâmico favorece a arrecadação do ICMS e, como observado anteriormente, uma maior arrecadação do ICMS está correlacionada com um nível de crescimento econômico maior.

⁵ Extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços administração pública e agropecuária.

Gráfico 4 - Dispersão entre a taxa de arrecadação do ICMS e o emprego formal total entre 2003 e 2019



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS. Elaborado pelos autores.

Os dados do gráfico 4 indicam uma dispersão significativamente mais acentuada entre o ganho/perda de participação nacional no emprego formal total e uma maior/menor taxa de arrecadação de ICMS, comparativamente com a taxa de crescimento do PIB.

Um maior nível de produção gerando um maior nível de emprego e renda tendem a afetar relativamente mais o crescimento do PIB do que o aumento da arrecadação, uma vez que esta última tem outros fatores que influenciam seu comportamento, como o aumento/diminuição da carga tributária entre 2003 e 2019 de forma variada entre os estados, além de outras questões da legislação

tributária, como o diferencial de alíquotas interestaduais e o quantitativo diverso de incentivos fiscais.

Desde já é importante separar os setores que mais geram valor agregado e mais arrecadação direta e indiretamente (via consumo gerado pela renda), como Indústria de Transformação e Comércio, e os setores, como o de Serviços, que afetam a arrecadação de ICMS de forma indireta⁶ e, ainda assim, apenas na parcela do consumo retida no próprio estado, já que outra parte transborda para estados produtores.

Os resultados abaixo no gráfico 5 refletem o que foi colocado acima: os estados com maior ganho relativo de emprego formal nos setores de indústria de transformação, comércio e serviços tendem a apresentar maior taxa de crescimento do PIB e da arrecadação de ICMS.

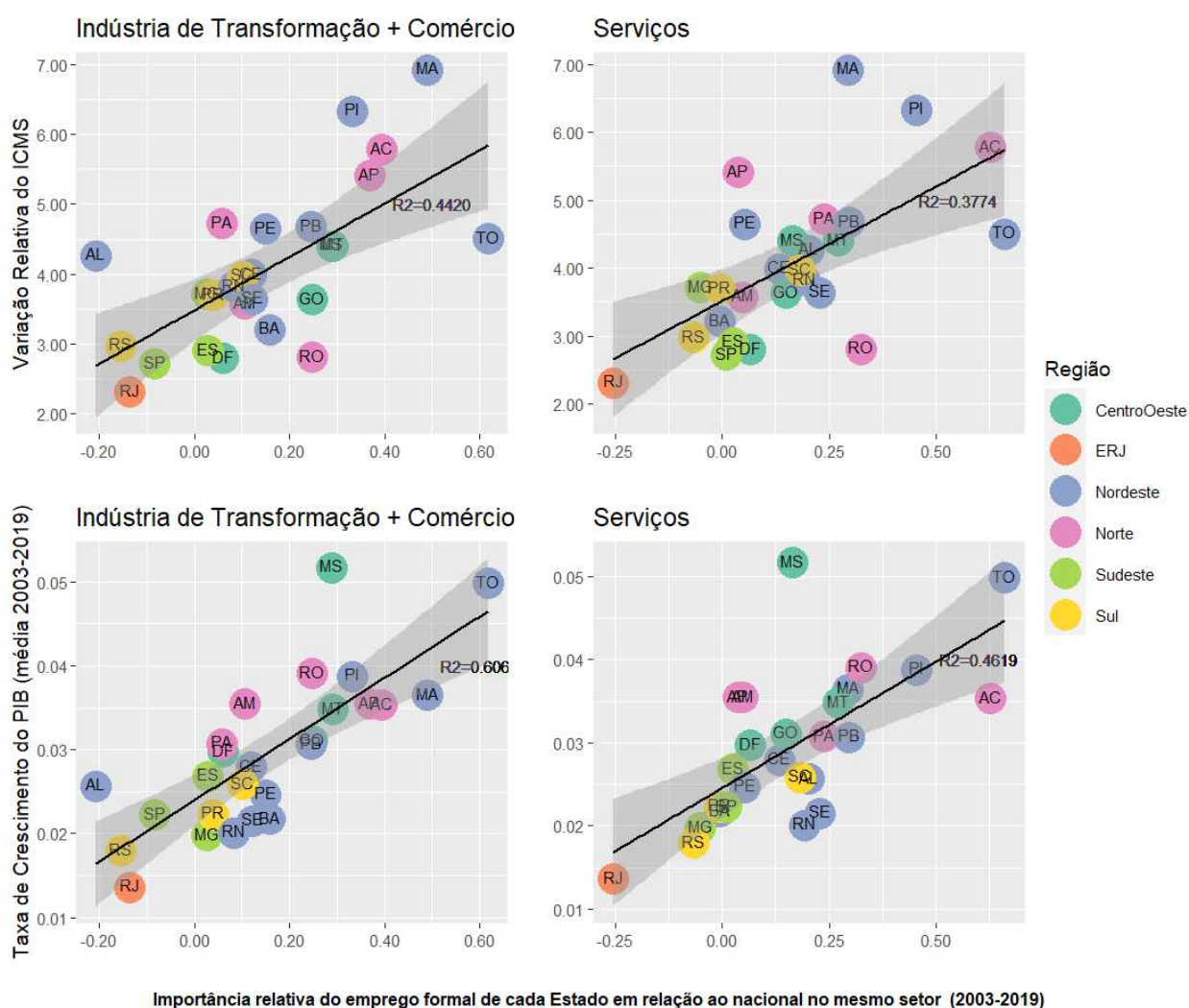
No entanto, a dispersão entre ganho relativo de emprego formal no setor de serviços e taxa de crescimento do PIB e ICMS é superior ao caso do ganho relativo nos setores de indústria de transformação e comércio.

Dito de outra forma, o setor de serviços tende a afetar menos o crescimento do PIB que os setores da indústria de transformação e comércio; além de

⁶ Exceto em serviços de informação e comunicação e serviços de transporte, em menor escala.

influenciar menos que os demais setores citados a variação da arrecadação de ICMS, dada sua baixa incidência do tributo em questão, com impactos apenas indiretos e que são repartidos com outros estados.

Gráfico 5 - Dispersão entre a arrecadação do ICMS e o número de empregos formais na Indústria de Transformação, no Comércio e no setor de Serviços nos estados brasileiros entre 2003 e 2019



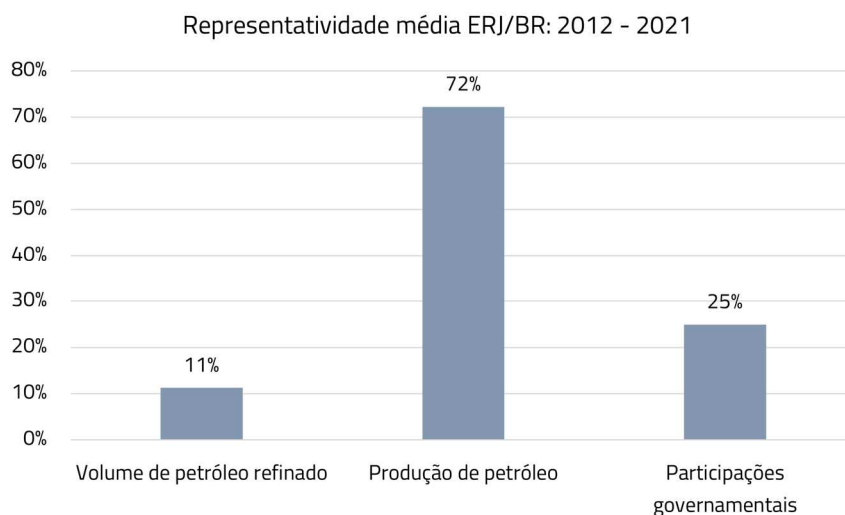
Fonte: Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, SCR/IBGE e CONFAZ. Elaborado pelos autores.

De uma forma geral, o ERJ tem, historicamente, uma estrutura produtiva mais centrada no setor de serviços e na indústria extrativa, esta última não intensiva em mão de obra.

Enquanto serviços (exceto telecomunicações e serviços de transportes) geram receitas de ICMS para o ERJ apenas na parcela retida no próprio estado do consumo criado com a renda do trabalho, a indústria extrativa é taxada no destino, isto é, na etapa industrial do refino – cujo percentual médio (entre 2012 e 2021) do total nacional realizado no ERJ (11%) é bem abaixo do percentual de petróleo produzido no estado sobre o total nacional (72%), conforme o gráfico 6.

Importante destacar que o ERJ (sem contar os municípios fluminenses) recebe cerca de 25% do total de Royalties e Participações Especiais distribuídos no país, o que compensa apenas *parcialmente* o hiato de receitas de ICMS gerado e apropriado pelo ERJ na cadeia extrativa.

Gráfico 6 - Representatividade média do ERJ em relação ao Brasil na produção, refino de petróleo e receitas de Royalties e PE



Fonte: Agência Nacional do Petróleo - ANP. Elaborado pelos autores.

Nota: Na participação do ERJ não estão incluídas as parcelas relacionadas aos municípios fluminenses.

É também importante frisar que, ao contrário do que espera o senso comum, a especificidade da estrutura produtiva fluminense e a questão tributária particular são prejudiciais à arrecadação de ICMS no ERJ, mas não em âmbito nacional. Como colocado acima, o ERJ propicia o aumento de arrecadação de ICMS em outros estados, seja pelo transbordamento de parcela do consumo de um grande mercado consumidor, seja por destinar óleo bruto para as refinarias de outros estados, tornando o ERJ consumidor/importador líquido nas transações interestaduais, o que é prejudicial em termos de arrecadação em virtude da incidência do ICMS sobre mercadorias e serviços ser predominantemente na origem.

Dado o diagnóstico acima, que une o baixo dinamismo histórico da economia do ERJ em termos relativos perante outros estados – alguns também desenvolvidos – com uma “estrutura produtiva oca” absolutamente desfavorável para a arrecadação de ICMS, tem-se na prática a união de baixo crescimento do PIB fluminense aliado à baixa participação do ICMS sobre o PIB regional (carga tributária), conforme a tabela 3 abaixo. Em 2019, foi registrada a segunda menor carga tributária no comparativo com os outros estados.

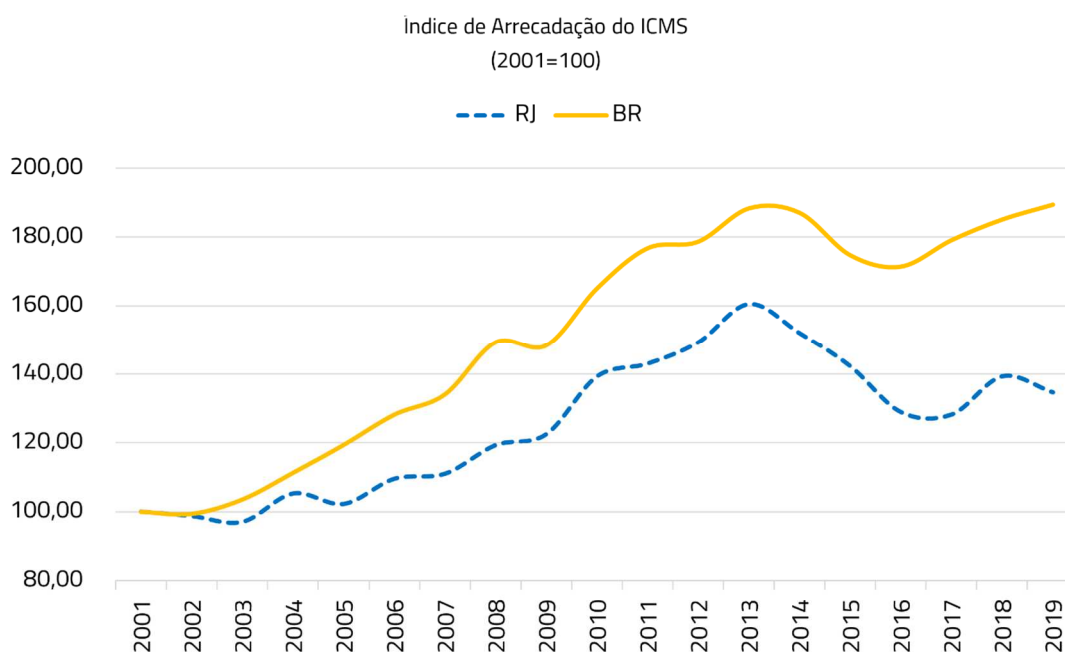
Tabela 4 – Carga Tributária: razão entre ICMS e PIB a preços correntes.

| UF | 2003 | 2019 | Varição Relativa |
|-----------------------|--------------|--------------|------------------|
| Mato Grosso do Sul | 12,78% | 14,05% | 9,90% |
| Amazonas | 10,22% | 11,07% | 8,24% |
| Pernambuco | 9,49% | 10,62% | 11,89% |
| Acre | 6,72% | 10,14% | 50,87% |
| Espírito Santo | 11,47% | 9,97% | -13,02% |
| Paraíba | 7,87% | 9,80% | 24,40% |
| Bahia | 10,15% | 9,64% | -5,03% |
| Rondônia | 12,67% | 9,55% | -24,66% |
| Piauí | 8,16% | 9,52% | 16,66% |
| Maranhão | 5,52% | 9,35% | 69,42% |
| Goiás | 9,23% | 9,25% | 0,15% |
| Ceará | 9,21% | 9,19% | -0,20% |
| Minas Gerais | 8,91% | 9,09% | 2,05% |
| Rio Grande do Norte | 9,00% | 8,96% | -0,43% |
| Sergipe | 7,24% | 8,90% | 22,88% |
| Santa Catarina | 8,44% | 8,69% | 3,01% |
| Roraima | 5,59% | 8,60% | 53,89% |
| Rio Grande do Sul | 8,77% | 8,51% | -3,04% |
| Tocantins | 9,29% | 8,50% | -8,53% |
| Brasil | 8,13% | 8,02% | -1,31% |
| Mato Grosso | 7,94% | 7,94% | 0,01% |
| Alagoas | 6,95% | 7,93% | 14,17% |
| Paraná | 6,95% | 7,77% | 11,68% |
| São Paulo | 8,18% | 7,58% | -7,25% |
| Pará | 7,84% | 7,54% | -3,87% |
| Amapá | 4,62% | 5,79% | 25,34% |
| Rio de Janeiro | 6,37% | 5,60% | -12,14% |
| Distrito Federal | 4,29% | 3,37% | -21,49% |

Fonte: IBGE e CONFAZ

O baixo percentual relativo do ICMS/PIB fluminense verificado em 2003 se acentuou em 2019. O resultado da conjunção de baixo crescimento relativo do PIB e “estrutura produtiva oca”, desfavorável para a arrecadação de ICMS, acabou distanciando a curva de crescimento de ICMS no ERJ em relação à média nacional, como observa-se no gráfico 7. No último ano da série histórica, 2019, a situação estava ainda longe de uma recuperação das perdas ocorridas após 2013, ao contrário da média nacional. E mais, estava em patamar semelhante ao de 10 anos atrás.

Gráfico 7- Índice de arrecadação do ICMS para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

Cumprе salientar que a arrecadação de ICMS entre 2001 e 2019 cresceu, em termos reais, 35% - contra 89% da média nacional (excluído o ERJ). Isso significa que o crescimento da arrecadação de ICMS fluminense correspondeu a apenas 39% do crescimento nacional, cujo resultado foi superado por vinte e dois estados (tabela 4). Em relação ao segundo pior resultado registrado no período – o estado de São Paulo – a arrecadação fluminense registrou um crescimento relativo 33% menor, isto é, o desempenho da arrecadação de ICMS no ERJ correspondeu a apenas dois terços do segundo pior resultado nacional entre 2001 e 2019.

Tabela 4 - Ranking da variação relativa para a arrecadação real do ICMS nos estados brasileiros, 2001-2019 (a preços de 2010)

| Ranking | UF | 2001 | 2019 | Varição Relativa |
|------------|-----------|--------------------------|--------------------------|------------------|
| 1º | AC | 239.372.287,94 | 848.822.062,96 | 254,60% |
| 2º | MA | 1.420.052.095,50 | 4.735.633.511,51 | 233,48% |
| 3º | PI | 825.011.842,65 | 2.696.344.923,23 | 226,82% |
| 4º | RR | 209.427.744,55 | 671.047.609,39 | 220,42% |
| 5º | TO | 610.276.253,13 | 1.814.069.208,02 | 197,25% |
| 6º | MT | 2.744.328.961,15 | 8.028.992.693,53 | 192,57% |
| 7º | PA | 2.566.674.350,70 | 7.329.992.279,58 | 185,58% |
| 8º | AP | 208.765.378,21 | 567.556.808,95 | 171,86% |
| 9º | MS | 2.343.118.365,72 | 6.036.015.549,16 | 157,61% |
| 10º | PE | 4.221.957.226,38 | 10.775.915.886,87 | 155,24% |
| 11º | AL | 1.044.940.927,54 | 2.527.499.428,50 | 141,88% |
| 12º | SC | 5.801.236.649,04 | 13.989.966.833,72 | 141,15% |
| 13º | GO | 4.610.968.905,25 | 10.287.564.120,02 | 123,11% |
| 14º | PB | 1.605.168.679,34 | 3.546.702.406,56 | 120,96% |
| 15º | PR | 8.820.068.001,15 | 18.923.781.694,83 | 114,55% |
| 16º | RN | 1.606.804.370,63 | 3.438.765.109,87 | 114,01% |
| 17º | CE | 3.740.276.183,57 | 7.900.359.977,10 | 111,22% |
| 18º | SE | 1.019.077.958,73 | 2.131.126.267,20 | 109,12% |
| 19º | AM | 2.919.586.734,32 | 6.030.631.340,10 | 106,56% |
| 20º | RO | 1.214.081.702,19 | 2.410.738.325,35 | 98,56% |
| 21º | BA | 7.480.035.206,51 | 14.848.087.346,44 | 98,50% |
| 22º | MG | 16.262.555.207,08 | 31.203.630.501,80 | 91,87% |
| 23º | BR | 149.943.909.541,55 | 283.977.869.721,87 | 89,39% |
| 24º | RS | 11.823.997.810,24 | 21.470.814.032,76 | 81,59% |
| 25º | DF | 2.818.690.726,56 | 4.914.722.943,14 | 74,36% |
| 26º | ES | 4.391.041.597,58 | 6.879.170.634,92 | 56,66% |
| 27º | SP | 59.396.394.375,90 | 89.969.918.226,35 | 51,47% |
| 28º | RJ | 16.518.305.362,39 | 22.235.199.973,52 | 34,61% |

Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

Nota: Em reais.

1.4 Os Efeitos da Arrecadação de ICMS na Receita Corrente Líquida nos Estados com Maior Arrecadação de Receitas Próprias

O ERJ figura em uma posição intermediária de participação das receitas próprias sobre o total de receitas correntes. Geralmente, os estados brasileiros se dividem entre maior/menor participação das receitas próprias e menor/maior participação das transferências constitucionais e legais da União.

No caso específico fluminense, há um peso importante de Participações Governamentais – receitas de *royalties* e participações especiais (R&PE) – que são consideradas receitas patrimoniais, portanto, não estão enquadradas como receitas tributárias ou transferências correntes.

A tabela 5 permite visualizar que, mesmo com a entrada de *royalties* e participações especiais diminuindo o peso relativo das receitas tributárias, o ERJ continua dependente da arrecadação de receitas próprias (tributárias), assim como os outros grandes estados.

Tabela 5 - Receitas tributárias e receitas de transferências como razão das receitas correntes em 2019

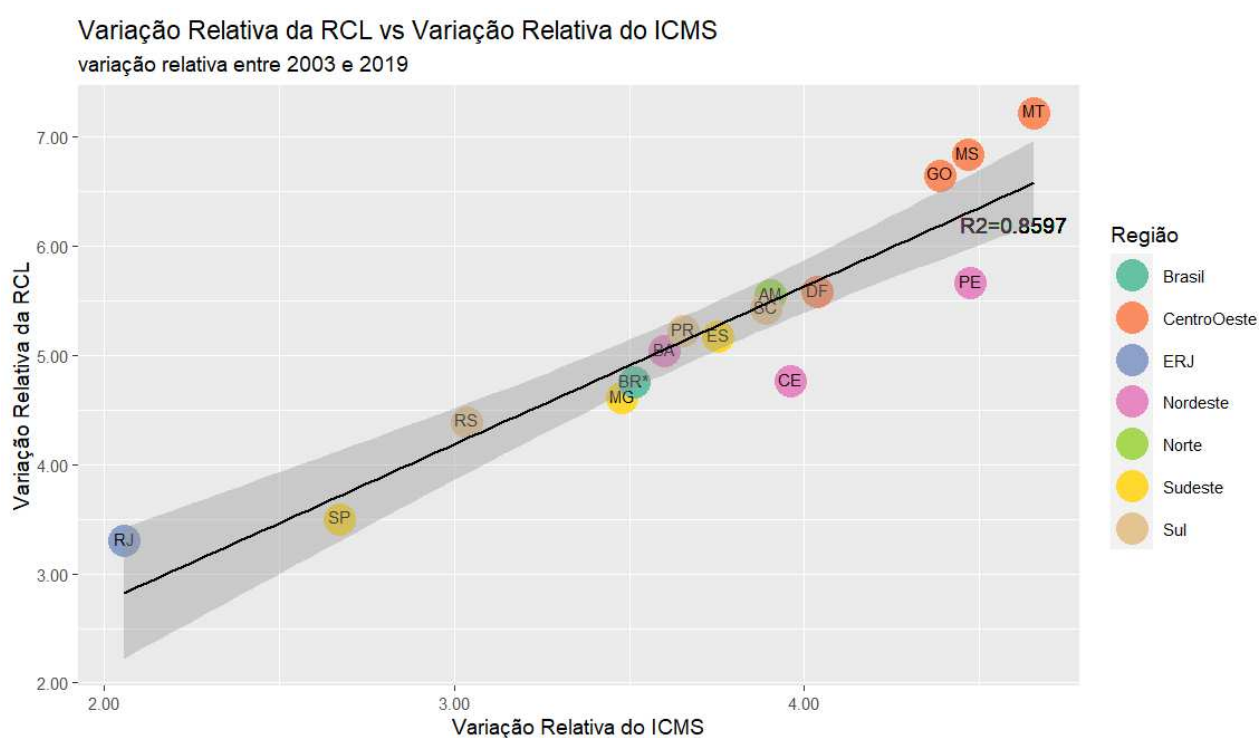
| UF | Receitas Tributárias/Receitas Correntes ¹ | Transferências/Receitas Correntes ¹ |
|-----------------------|--|--|
| SÃO PAULO | 84,4% | 5,7% |
| SANTA CATARINA | 77,8% | 14,7% |
| RIO GRANDE DO SUL | 74,7% | 15,6% |
| MINAS GERAIS | 73,2% | 17,1% |
| PARANÁ | 69,4% | 18,2% |
| GOIÁS | 68,0% | 17,6% |
| RIO DE JANEIRO | 65,8% | 9,7% |
| MATO GROSSO DO SUL | 64,8% | 25,6% |
| DISTRITO FEDERAL | 62,4% | 23,5% |
| ESPÍRITO SANTO | 62,4% | 30,2% |
| BAHIA | 59,7% | 30,5% |
| PERNAMBUCO | 59,7% | 31,6% |
| MATO GROSSO | 58,7% | 20,9% |
| CEARÁ | 57,4% | 35,0% |
| AMAZONAS | 55,8% | 28,9% |
| PARÁ | 53,4% | 35,2% |
| RIO GRANDE DO NORTE | 52,1% | 40,9% |
| PARAÍBA | 50,9% | 43,7% |
| MARANHÃO | 47,7% | 47,9% |
| RONDÔNIA | 47,6% | 40,3% |
| ALAGOAS | 47,0% | 46,5% |
| PIAUÍ | 45,0% | 47,2% |
| SERGIPE | 41,2% | 50,1% |
| TOCANTINS | 38,7% | 51,6% |
| RORAIMA | 27,9% | 60,8% |
| ACRE | 27,1% | 66,3% |
| AMAPÁ | 20,0% | 63,8% |
| MÉDIA | 55,3% | 34,1% |

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

Nessa análise, foi realizado um corte utilizando a média nacional dos pesos das receitas tributárias sobre as receitas correntes de cada estado (55,3%), e todos os estados com percentual acima dessa média, isto é, os menos dependentes de recursos transferidos pela União, foram selecionados para se

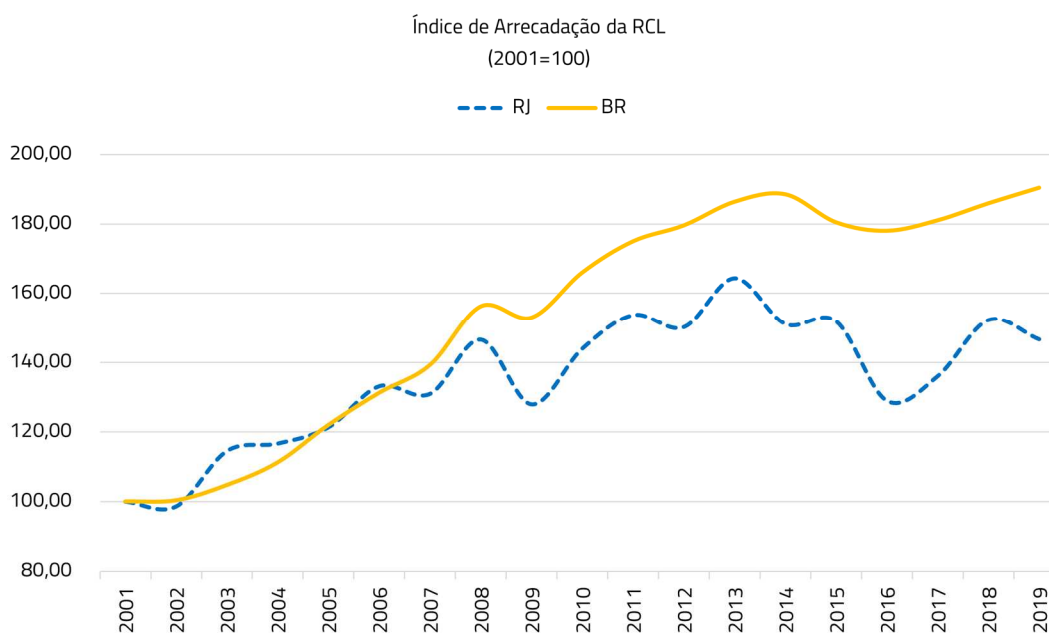
verificar a importância das receitas de ICMS sobre a receita corrente líquida (RCL), conforme o gráfico 8 abaixo.

Gráfico 8 - Dispersão para a variação relativa da receita corrente líquida e do ICMS para os anos de 2003 a 2019



Em resumo, a RCL fluminense, dada a baixa capacidade relativa de aumentar a arrecadação de ICMS e a influência direta da volatilidade das receitas de *royalties* e PE, se distancia da RCL média do Brasil (excluído o ERJ), conforme o gráfico 9 abaixo.

Gráfico 9 - Índice de crescimento da RCL para o ERJ e Brasil (menos o ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: STN. Elaborado pelos autores.

Os resultados apresentados no gráfico 9 acima mostram a limitação de crescimento da RCL estadual perante a média nacional: em 2019, a RCL nacional já havia recuperado as perdas sofridas a partir da conjuntura desfavorável derivada da grande crise iniciada em 2014; no ERJ, após período de maior crescimento do ICMS e R&PE, entre 2009 e 2013, e queda elevada no período posterior por menor crescimento relativo do ICMS e queda acentuada do preço internacional do petróleo, a RCL chegou em 2019 ao mesmo nível de 2008.

Em termos reais e em valores acumulados, o crescimento da RCL do ERJ (47%) não chegou à metade do crescimento médio nacional (96%) entre 2001 e

2019. Destaca-se que vinte e um estados brasileiros cresceram acima da média nacional citada no gráfico acima.

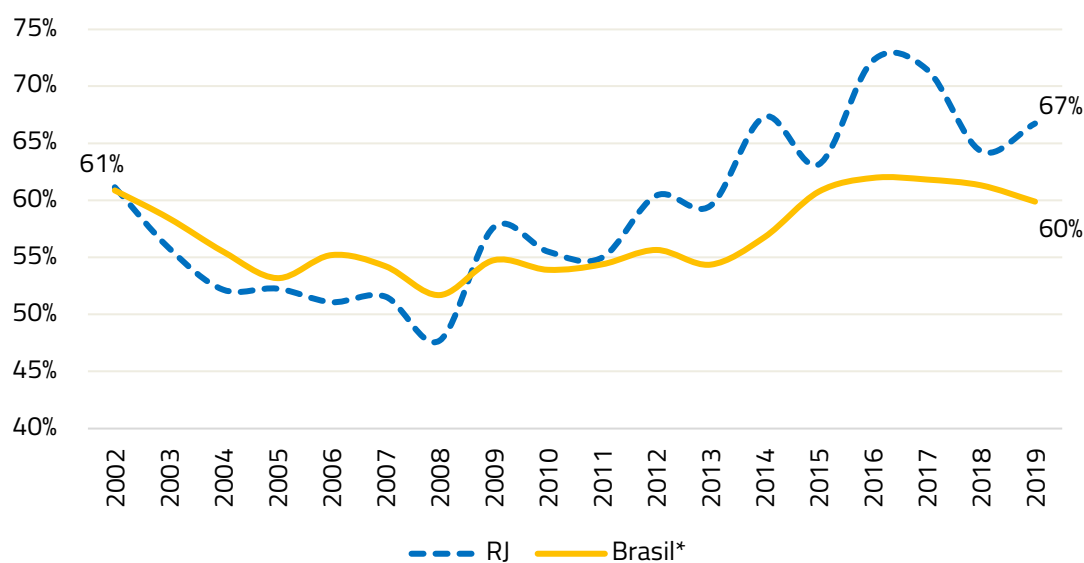
Dos quatro grandes estados que cresceram abaixo da média entre 2001 e 2019 – Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais –, apenas o último superou a média de crescimento da arrecadação acumulada de ICMS no mesmo período, evidenciando que estados maiores, de grande mercado consumidor e grandes níveis de PIB absoluto e per capita, estão perdendo dinamismo na economia nacional ano após ano ao longo de décadas, abrindo espaço para o crescimento de arrecadação de ICMS em outros estados, muitos deles ainda dependentes das transferências realizadas pela União.

1.5 Para reflexão: problema interno de despesa de pessoal versus problema relativo da RCL

Em meados da última década, o ERJ passou por uma crise financeira profunda que amplificou os impactos de uma crise econômica nacional. Somada às especificidades regionais que levaram a um entrave em sua trajetória de desenvolvimento, gerou-se uma grave desorganização de sua gestão fiscal. Essa problemática ganha maior complexidade pela importância de ajuste das contas públicas ser realizado dentro de um processo sustentado de recuperação econômica com progresso social.

Como visto, o ERJ se encontra em uma situação estruturalmente fragilizada que é traduzida em menores resultados tanto para a taxa de crescimento média do PIB como para a taxa de crescimento média do ICMS, conseqüentemente, impactando sua RCL. Assim, devido ao crescimento da RCL do ERJ abaixo da média nacional, em especial nos anos de grande queda da arrecadação com *royalties* e participações especiais, a relação entre os gastos com a despesa com pessoal - que inclui ativos e inativos, sem considerar as obrigações patronais e sentenças judiciais – e a RCL aumentou em seis pontos percentuais, enquanto para os demais estados manteve certa estabilidade.

Gráfico 10 – Despesa de pessoal sobre a RCL⁷

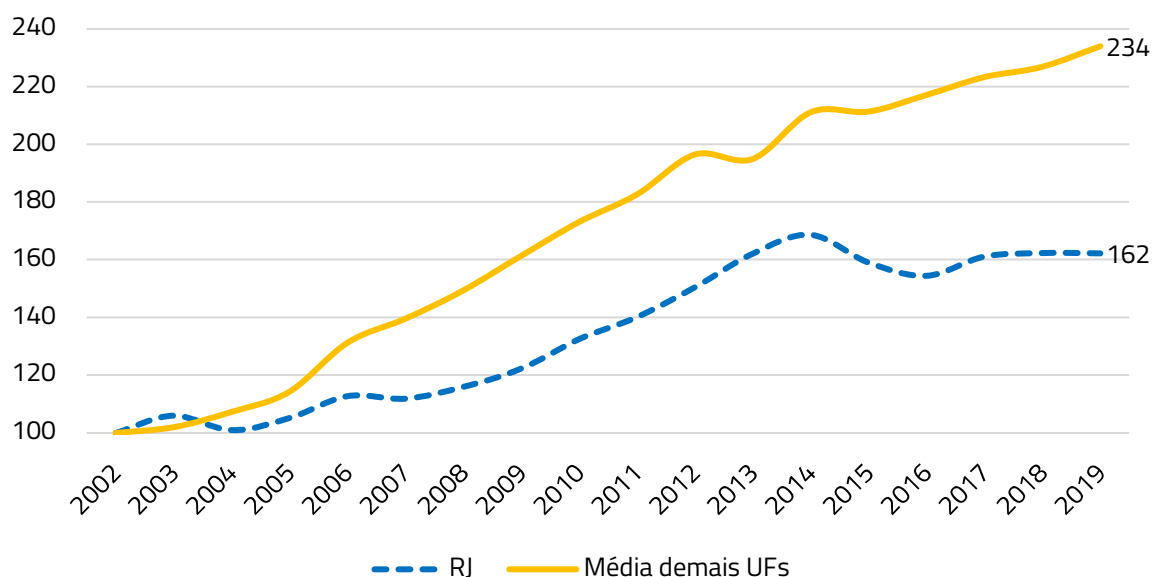


Fonte: Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019, ambos consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

⁷ A despesa de pessoal considerada nesse estudo foram as despesas empenhadas nos elementos referentes aos servidores ativos e inativos, sem considerar despesas com contribuições patronais, sentenças judiciais, indenizações e restituições trabalhistas e despesas de exercícios anteriores. Não foram realizadas as deduções descritas na LRF para apuração do limite de gastos de pessoal.

Contudo, ao avaliarmos a evolução da despesa de pessoal, a variação para o Rio de Janeiro no período foi 62%, frente a 134% da média dos demais estados, conforme apresentado a seguir:

Gráfico 11 – Evolução de gastos com pessoal para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2002 e 2019
(2002=100)



Fonte: Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019, ambos consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Nota: Despesas empenhadas no Grupo de Despesa 1 com exclusão de intra-orçamentárias, Contribuições Patronais, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores e Indenizações e Restituições Trabalhistas, adicionada dos Elementos 1, 3 e 5 do Grupo de Despesa 3. Nos anos de interseção, a trajetória converge com a dos indicadores do IPEA de gasto estadual com pessoal no período 2006-2018⁸.

⁸ <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2018/11/indicadores-bimestrais-dos-gastos-com-pessoal-nos-estados-brasileiros-20061-20184/>

Nessa mesma linha, é proveitoso analisar o demonstrado na nota técnica “Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)” do IPEA (Carta de Conjuntura nº 47- 2º trimestre de 2020)⁹, que apresenta a evolução das remunerações mensais médias reais dos servidores estaduais no período de 2004 a 2018. No referido estudo, a variação real das remunerações de servidores indica que, entre os anos de 2004 e 2018, a evolução das remunerações mensais médias reais (deflacionadas pelo IPCA) para o ERJ foi de 40%, já para a média nacional foi de 80%. Além disso, os aumentos do ERJ foram concentrados no período 2008-2014, havendo estagnação nos demais anos analisados.

Comparando as conclusões da análise da trajetória das despesas totais com pessoal com os resultados do estudo do IPEA sobre a trajetória das políticas salariais desenvolvidas pelos estados, ambas análises convergem na explicitação de que a trajetória dos gastos de pessoal do ERJ esteve, em todo o período, aquém do restante dos estados. De fato, para as despesas do ERJ, as duas décadas deste século podem ser divididas genericamente em três períodos: o período até 2008, com baixo crescimento das despesas de pessoal; o período 2008-2014, com crescimento comparável ao do restante dos estados,

⁹ <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/04/CC47-Nota-t%C3%A9cnica-Remuner%C3%A7%C3%A3o-dos-estados-III.pdf>

compensando parcialmente a defasagem acumulada no período anterior; e o período a partir de 2015, de congelamento real das despesas com pessoal.

Como visto, embora o ERJ não tenha aumentado seus gastos com pessoal de maneira destoante dos demais entes federativos, seu baixo crescimento pelo lado da receita, bem abaixo da média nacional, fez com que o comprometimento de sua RCL frente aos gastos com pessoal tivesse considerável aumento no período de 2002 a 2019.

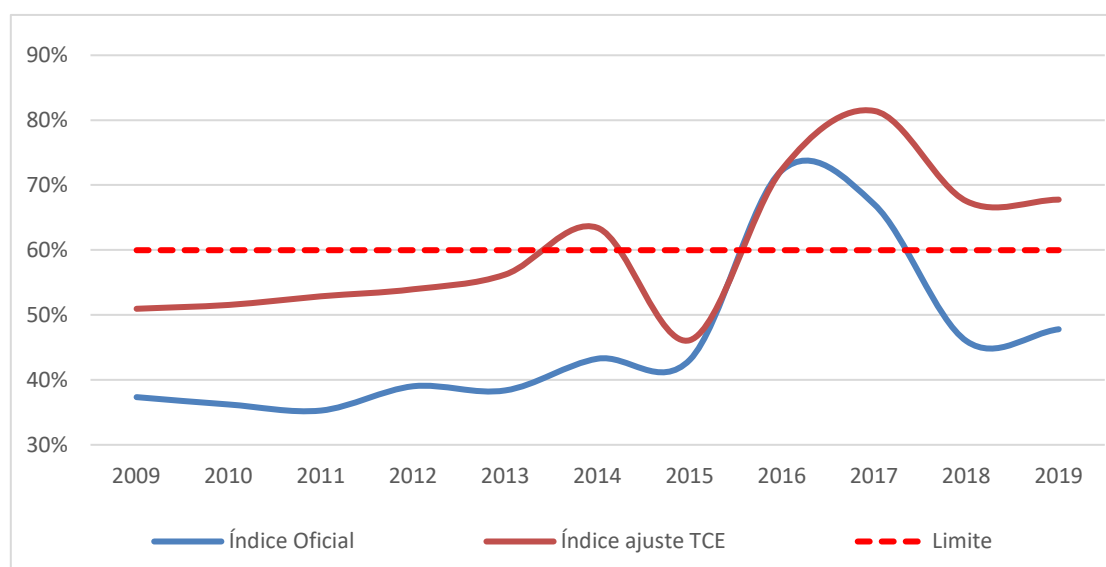
O senso comum costuma associar os problemas fiscais de alguns estados à rigidez orçamentária crescente – a partir do crescimento das despesas obrigatórias. No entanto, muitas vezes, associam esse fato a uma condição dada de receita para todos os entes, isso porque as análises realizadas se limitam a comparar as despesas e as receitas de cada ente de forma isolada.

Quando se verifica que um ente não chega a 50% da receita líquida realizada pela média nacional – e cujo resultado foi superado por vinte e um estados – fica mais difícil não levar em consideração as questões relativas tanto à receita quanto à despesa de pessoal.

Os gráficos abaixo mostram duas situações específicas: a primeira, no gráfico 12, com o índice oficial da despesa de pessoal consolidado em relação à 60%, e a simulação da recomendação do TCE a respeito da inadequação pelo ERJ

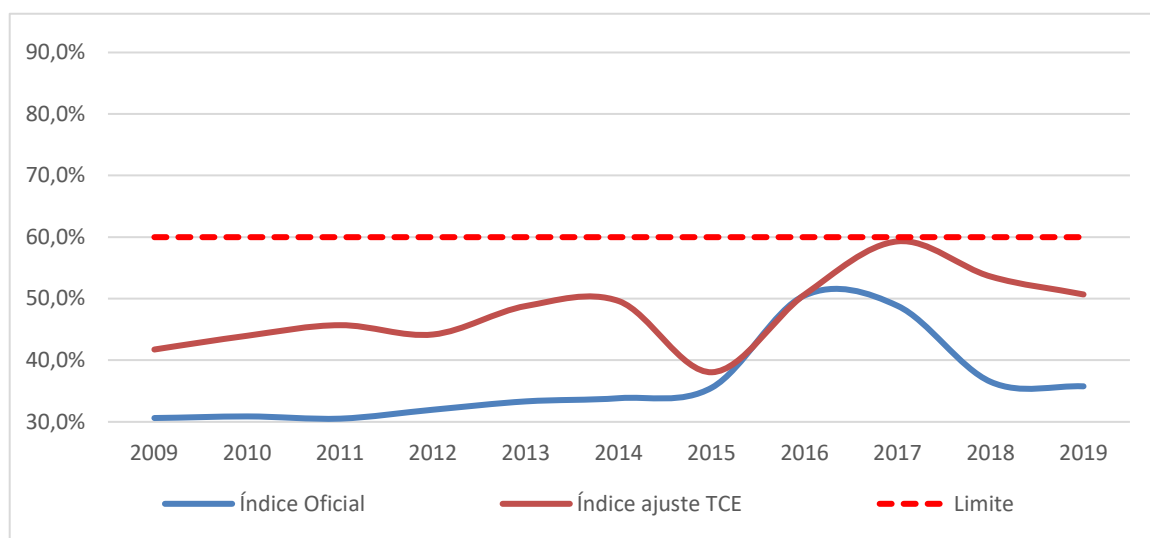
em relação ao cálculo das despesas líquidas de pessoal. No gráfico 13, apresenta-se a simulação dos mesmos índices, mas com a RCL fluminense substituída pelo retrospecto da RCL nacional média – somatório de todos os entes, menos o ERJ, entre 2001 e 2019.

Gráfico 12 - Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE



Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

Gráfico 13 - Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE com a RCL nacional média entre 2001 e 2019



Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

O resultado indica que, se o ERJ tem de fato problemas na despesa de pessoal ao longo do período analisado, ele não pode ser comparado aos vinte e um estados cuja RCL cresceu acima da RCL nacional.

Na verdade, é preciso entender o que de fato está acontecendo com alguns grandes estados brasileiros (em especial na Região Sudeste), considerando o fato de o ERJ possuir uma especificidade que explicita a perda gradual de capacidade de arrecadação própria.

O baixo dinamismo histórico apresentado por esses grandes estados, dado o peso relevante na atividade nacional, está influenciando no retrospecto ruim do PIB nacional, em especial na última década.

Conforme descrito nesta seção, novas estratégias de desenvolvimento devem ser adotadas para superar a desindustrialização – enfrentando as suas verdadeiras causas, além de uma série de questões federativas, a saber: desde a reformulação do sistema tributário, visando estancar de vez as perdas com a Guerra Fiscal, além de uma redefinição da carga tributária praticada em alguns setores de atividade; passando pela mudança do sistema de transferências constitucionais realizadas pela União – caso do FPE – priorizando a equalização da RCL per capita de estados mais dependentes desses recursos em relação à média nacional, mas também revisando a distribuição entre os estados menos dependentes dessas transferências.

1.6 Anexo – Descrição dos Resultados

| Variável Dependente vs Variável Explicativa | Equação da Reta de Regressão | Coefficiente de Correlação | Coefficiente de Determinação | p-valor (Teste t) |
|---|------------------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------|
| Variação Relativa do ICMS vs Taxa de Crescimento do PIB | $y_t = -0.01924 + 0.4377x$ | 0.7001 | 0.5275 | 0.0000 |
| Variação Relativa da RCL vs Variação Relativa do ICMS | $y_t = -0.1456 + 1.4443x$ | 0.9272 | 0.8597 | 0.0000 |
| Variação Relativa do ICMS vs Importância Relativa do Emprego Formal (Indústria de Transformação +Comércio) | $y_t = 0.0246 + 0,0304x$ | 0.6648 | 0.4420 | 0.0002 |
| Variação Relativa do ICMS vs Importância Relativa do Emprego Formal (Serviços) | $y_t = 3.5147 + 3.3715x$ | 0.6143 | 0.3774 | 0.0008 |
| Taxa de Crescimento Média do PIB vs Importância Relativa do Emprego Formal (Indústria de Transformação +Comércio) | $y_t = 0.0240 + 0.0364x$ | 0.7787 | 0.6063 | 0.0000 |
| Taxa de Crescimento Média do PIB vs Importância Relativa do Emprego Formal (Serviços) | $y_t = 0.0246 + 0.0304x$ | 0.6796 | 0.4619 | 0.0001 |
| Variação Relativa do ICMS vs Emprego Total | $y_t = 3.6148 + 5.5805x$ | 0.6901 | 0.4762 | 0.0000 |
| Taxa de Crescimento Média do PIB vs Emprego Total | $y_t = 0.0254 + 0.0517x$ | 0.7840 | 0.6146 | 0.0000 |