

Nota Técnica Nº 11/2015 SUPOF/SEFAZ

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2015

Assunto: Análise do Reflexo da Conjuntura Econômica Nacional na Arrecadação do Estado do Rio de Janeiro no Exercício de 2014

I – Introdução

1. Essa Nota Técnica busca analisar, de maneira minuciosa, os elementos acerca do comportamento da Receita Tributária do Estado do Rio de Janeiro que, como não poderia deixar de ser frente à conjuntura econômica nacional, também apresentou desempenho inferior ao previsto no ano anterior.
2. Destaque-se, a propósito, que, por suas peculiaridades a Receita do Estado do Rio de Janeiro é também fortemente afetada por fatores alheios a sua gestão, como a súbita redução de produção de óleo e gás por parte da Petrobrás em todo o ano de 2013 e boa parte de 2014. Também nesse sentido, mais recentemente, a redução de investimentos da Petrobrás – que certamente afetará a economia como um todo – terá impacto expressivo (estimativas preliminares indicam que essa redução terá impacto negativo de pelo menos 2,0% no PIB estadual); e a acentuada queda das cotações de petróleo no mercado internacional produziu efeito deletério na receita estadual – e também na receita de diversos municípios fluminenses – redundando em esforço arrecadatário adicional na tentativa de recompor, pelo menos parcialmente, a perda de recursos.
3. A dificuldade arrecadatária atingiu o País como um todo e mais intensamente o Estado do Rio de Janeiro, pelas peculiaridades de sua economia, como mencionado acima. Os Gráficos abaixo, apresentados em palestra proferida pelo Ministro da Fazenda, bem ilustra essa situação.

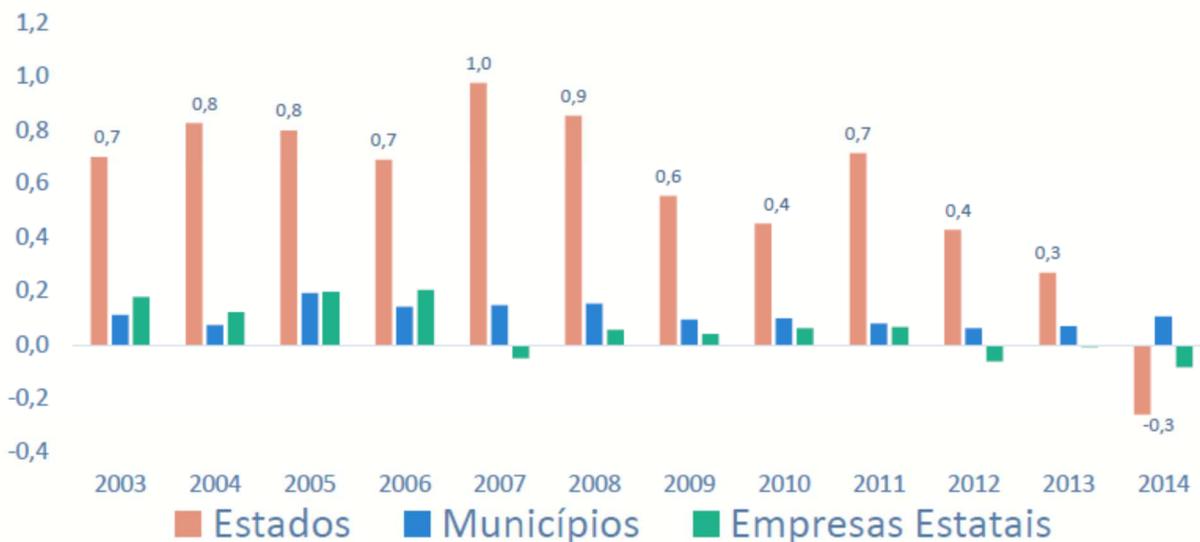
Subsecretaria de Política Fiscal

Resultado primário e nominal do setor público não financeiro



Fonte: Banco Central e LDO (2015/17)
Elaboração: Ministério da Fazenda

Resultado Primário – Valores Acumulados em % PIB



Fonte: Secretaria de Política Econômica –SPE (MF)
Elaboração: Ministério da Fazenda

4. Os dados neles contidos indicam claramente que a deterioração em 2014 foi um processo generalizado que atingiu a União, os Estados, os Municípios e mesmos as empresas estatais. Tendo em vista que Estados e Municípios têm parcela de sua receita transferida da União, o desempenho desta última em termos arrecadatórios acaba por

Subsecretaria de Política Fiscal

definir, pelo menos em parte, a *performance* das arrecadações estaduais. Nesse aspecto, ademais, algumas políticas adotadas pela União impactam as arrecadações estaduais por constarem na base de cálculo de seu principal tributo, o ICMS, como foram os casos da redução do preço da energia elétrica e da desoneração fiscal de certos segmentos econômicos.

5. Como já mencionado, a mudança abrupta do contexto econômico repercutiu não só na arrecadação do ERJ, mas também produziu efeitos negativos sobre as finanças públicas da União, que nos últimos meses verificou reiteradas frustrações de receita. Ainda que o agravamento da situação fiscal tenha impactado na gestão do fluxo de caixa do Estado, a Administração no ano de 2014 se manteve adimplente com relação ao pagamento da Dívida. Neste sentido, assegura-se que, embora a situação enseje condições pouco favoráveis sob a ótica da geração de caixa, vis-à-vis o cenário de decrescimento econômico, o ERJ tem tratado todos os compromissos com reconhecida responsabilidade, o devido e relevante interesse no encaminhamento de soluções contundentes e tempestivas, por meio de um rigoroso ajuste fiscal, já em curso.

6. Há que se notar, ainda, que o ano de 2014 teve particularidades, além das famigeradas situações já expostas, que resultaram na antecipação da revisão do PAF nos primeiros meses do ano, quando o comportamento da receita realizada em 2013 acenava para continuidade de um cenário auspicioso. A legislação eleitoral é absolutamente pacífica ao que pese o tratamento adequado da contratação de operações de crédito em ano de escrutínio a cargos de representantes efetivos do Poder Executivo. Destarte, no episódio em questão, considera-se que a determinação legal produziu irredimível repercussão sobre a efetividade dos modelos de previsão de receita para o referente ano, à medida que, a precipitação dos estudos econométricos resultou em um maior distanciamento do horizonte de projeção. Assim, acrescenta-se que a antecipação da revisão deve ser considerada como mais um fator para não confirmação da meta acordada.

7. Neste contexto, a não observação da meta proposta não implica, necessariamente, em responsabilidade exclusiva da Administração. Os esforços de arrecadação e os modelos de

Subsecretaria de Política Fiscal

previsão de receita dependem de um cenário econômico em que as expectativas sejam ajustadas ao menos, moderadamente, à realidade.

II - O Cenário Econômico

8. Em 2014 a economia brasileira teve um desempenho muito aquém das expectativas, com uma redução expressiva do ritmo da atividade econômica. As projeções iniciais de mercado apontavam para um crescimento de 2%, em boa parte decorrência da breve aceleração observada no último trimestre do ano anterior. Ao longo de 2014, porém mais acentuadamente a partir de meados daquele ano, os indicadores agregados indicavam desaceleração da atividade econômica. Já em Julho de 2014 o índice de atividade econômica do Banco Central (IBC-Br) apresentava resultado positivo ante o mês anterior (+1,5%), mas na comparação com julho de 2013, o resultado era negativo (-0,2%) e no acumulado até o mês, leve variação de apenas (+0,1%). Em outubro, o mesmo índice do Banco Central (IBC-Br) já apresentava resultado negativo no acumulado do ano (-0,12%) e as previsões indicavam que o ano fecharia com crescimento entre 0,15% e 0,20%, inferior à taxa de crescimento demográfico, indicando queda de renda per capita.

10. A corroborar o indicador agregado, a indústria geral, apresentava queda de 3,0% e o comércio que vinha sustentando o crescimento dava sinais de claro esgotamento: no período de janeiro-outubro, o volume de vendas (restrito) cresceu apenas 2,5%, variação muito baixa especialmente se comparada aos crescimentos em 2013 (+4,0%) e 2012 (+8,9%).

11. Além disso, ao contrário da previsão inicial, a Copa do Mundo não produziu os efeitos esperados. O aumento no número de feriados por conta dos jogos contribuiu para impactar negativamente a atividade econômica, particularmente o comércio e a indústria.

12. Fato é que o PIB, recentemente divulgado pelo IBGE, fechou 2014 com resultado muito próximo de zero (0,1%). Essa forte desaceleração impactou também as expectativas de crescimento para o corrente ano. Segundo o Boletim Focus a expectativa



Subsecretaria de Política Fiscal

mediana de crescimento anual do produto para 2015 foi progressivamente se reduzindo e atualmente apresenta projeção de -1,0%.

13. O cenário externo apresentou ligeira melhora em 2014 com a contínua recuperação da economia. Isso, entretanto, não foi suficiente para sustentar a demanda internacional, sobretudo devido à desaceleração da economia chinesa e à persistente dificuldade por parte da União Europeia e do Japão. O resultado é que os preços das commodities apresentaram trajetória de queda ao longo de todo o ano refletindo uma demanda proporcionalmente menor, com impactos negativos sobre as contas externas brasileiras. De acordo com o MDIC, o saldo acumulado de transações correntes de janeiro a dezembro foi de - US\$ 3,959 bilhões, indicando a necessidade de ajustes e de pressões sobre o câmbio.
14. No setor público, a deterioração das contas públicas passou a sinalizar a necessidade de interromper a trajetória da queda da taxa de juros, dada a contínua e persistente aceleração da inflação. O IPCA (índice oficial de inflação) no mês de dezembro de 2014 subiu 0,78%, acelerando fortemente frente aos 0,51% registrados em novembro e reforçando as dúvidas quanto à convergência para o centro da meta. Com os dados de dezembro, o ano fechou em 6,41%, muito próximo ao teto da meta fixada pelo CMN (Conselho Monetário Nacional) de 6,5%. A possibilidade de maior desvalorização do câmbio aliada aos ajustes dos preços administrados pode pressionar ainda mais o índice neste ano. No Estado do Rio de Janeiro, o IPCA aumentou 1,39% em dezembro, terminando o ano em 7,6%. A sustentação do IPCA próximo ao teto da meta sugere o esgotamento da política de crescimento pautado em consumo.
15. A refletir a baixa atividade econômica, também o mercado de trabalho – que vinha se mantendo intacto durante boa parte do ano – passou a indicar claros sinais de esgotamento. Segundo dados divulgados pelo Ministério do Trabalho, em dezembro, houve retração mensal do emprego no estado, com saldo negativo de 21.138 vagas. No ano, o saldo ainda foi positivo em 53.586 postos de trabalho, um crescimento de 1,39%, mas a cada mês vinha perdendo fôlego e o resultado do ano é fruto do desempenho dos primeiros meses. Já em outubro, de acordo com o CAGED/MTE, mais de 30 mil postos

Subsecretaria de Política Fiscal

de trabalho foram fechados naquele mês. O total de desligamentos foi superior ao total de admissões, com destaque (negativo) para a construção civil. Isso impactou diretamente no acumulado no ano em outubro, que registrou número um pouco superior a 900 mil vagas. Foi a primeira vez desde o início da série em 2002 que o acumulado em 10 meses registrou menos de um milhão de postos líquidos com carteira assinada, e isto representou um número 38% inferior ao registrado no mesmo período de 2013.

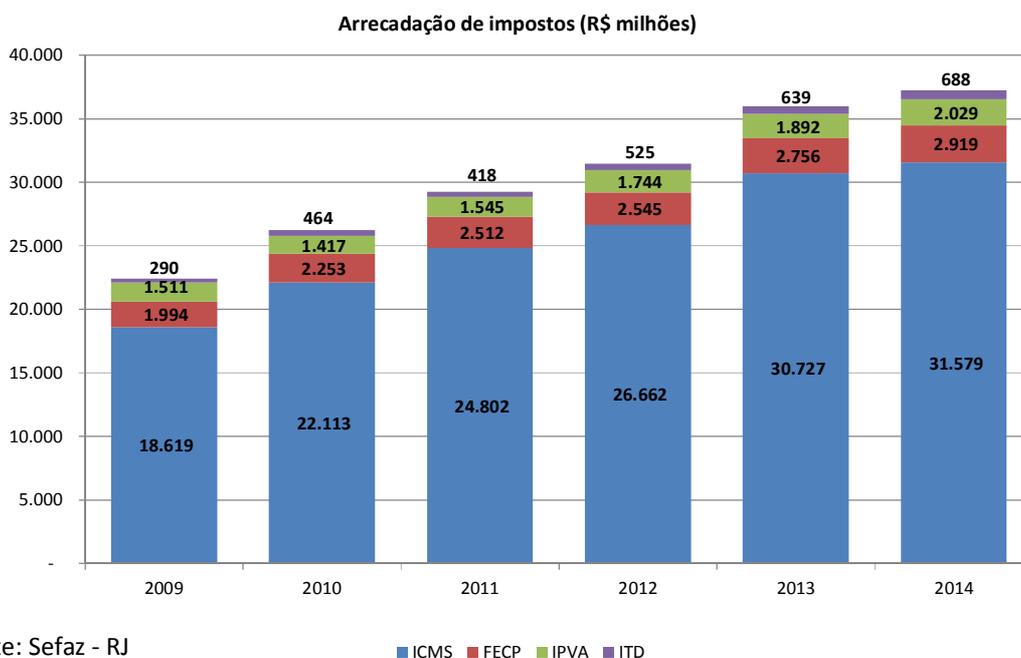
16. O ambiente de estagnação da economia brasileira, a deterioração das contas públicas, a aceleração dos patamares inflacionários e a perda de vitalidade do comércio e do mercado de não se espalharam por todos os entes federativos.
17. O comércio varejista (restrito) no Rio de Janeiro cresceu 3,2% no ano. Contudo, avaliando o crescimento acumulado em 12 meses, as vendas do varejo (restrito) claramente desaceleraram ao longo de 2014, quando iniciou o ano com crescimento em torno de 5,0%. Esse comportamento foi também observado no país: as vendas tiveram crescimento de 4,5% no primeiro trimestre e foram progressivamente desacelerando com resultado anual inferior a 2,5%.
18. Esse cenário impactou a confiança de empresários e consumidores e no quarto trimestre de 2014 o Índice de Confiança do Empresário Industrial Fluminense (ICEI-RJ) atingia 44,1 pontos, valor mais baixo de toda a série histórica, iniciada em 2005, refletindo o pessimismo do empresário fluminense com a conjuntura econômica atrelada a uma expectativa negativa para o desempenho futuro da economia.
19. Esse quadro de instabilidade e de franca desaceleração da atividade econômica, como era previsto, redundou em redução do ritmo de crescimento da arrecadação.

III - O Desempenho arrecadatário

20. O desempenho da arrecadação tributária do Estado do Rio de Janeiro apresentou crescimento auspicioso nos últimos anos. Entretanto, o ERJ, assim como outros entes federados, não passou incólume diante do agravamento do cenário macroeconômico

Subsecretaria de Política Fiscal

verificado no último ano. O gráfico abaixo ilustra a evolução da arrecadação dos impostos do Estado, como consta do Relatório de Avaliação do Programa, demonstrando o incremento observado graças aos esforços da atual administração.



21. Uma análise conjunta desses tributos mostra que em 2014 houve aumento modesto de 3,3% da receita, destoando da média verificada no período de 2009 - 2014 (12% a.a.), mas assegurando um crescimento continuado da arrecadação. Mesmo diante de um cenário de estagnação do PIB, aceleração da inflação e de perda de confiança por parte dos agentes econômicos, destaca-se que a administração tem garantido esforços na retomada do equilíbrio fiscal.
22. Diante da ruptura das expectativas macroeconômicas, associada à falta de uma agenda de reformas estruturantes e a paralisação de grandes obras, decorrente da crise instalada na maior empresa do país, o Tesouro do ERJ sofreu efeitos imediatos sobre a geração de caixa.
23. Neste contexto, a partir de meados do ano de 2014, a arrecadação de ICMS, que guarda forte correlação com o nível da atividade econômica do Estado, verificou reiteradas frustrações de receita. Ainda que o ERJ faça uso de modelagens econométricas avançadas nas

Subsecretaria de Política Fiscal

projeções de receitas tributárias (Ver anexo metodológico), a mudança repentina no cenário econômico e empresarial não foi capaz de ser absorvida pelos modelos associados. O agravamento da economia no ERJ não teve precedente e a capacidade preditiva, mesmo que respeitados os compromissos da prudência e conservadorismo, não obteve o êxito esperado para este ano.

24. Ressalta-se que a redução no ritmo de crescimento da receita de ICMS esperada para o ano de 2014, também, foi afetada por outros fatores exógenos ao controle da Administração. Decisões judiciais desfavoráveis e alterações nas estratégias tributárias em setores econômicos com forte influência na arrecadação contribuíram para acentuar a frustração de receita.
25. No decorrer do último ano, fatos como o julgamento do STF sobre a não incidência de ICMS em arrendamento mercantil de plataformas de petróleo e a intensificação do uso da rede de dados/internet em detrimento do uso de ligações acometeram os resultados arrecadatários esperados em setores importantes, como petróleo e telecomunicação. Adicionalmente, vale frisar que houve iniciativas por parte das operadoras de telefonia fixa com operadoras celulares e TVs por assinatura oferecerem “combos”, que redireciona a maior parte da base de incidência tributária para serviços com alíquotas reduzidas.
26. Visando compensar, pelo menos em parte, a frustração de receita observada, o Estado do Rio de Janeiro, através da Secretaria de Fazenda apresentou, em julho de 2014, programa de parcelamento do débito tributário. O programa apresentou adesão de mais de 4.000 contribuintes, totalizando um crédito a receber de R\$ 1,5 bilhão, com entrada de R\$ 300 milhões no próprio ano e o restante em parcelas de até 120 meses. Apesar do sucesso do programa a entrada líquida no próprio exercício foi insuficiente para compensar a frustração de receita decorrente da forte desaceleração da atividade econômica.
27. Como mencionado no início desta Nota Técnica, o arrefecimento da economia contribuiu para queda na arrecadação não somente dos Estados, mas também do Governo Federal.



Subsecretaria de Política Fiscal

A retração da receita de impostos federais impactou diretamente os resultados obtidos pelo Tesouro Estadual. Os recursos referentes às Transferências Constitucionais estão condicionados ao desempenho arrecadatório, por parte da União. Por conseguinte, o ambiente de contração da atividade econômica associado a uma política anticíclica baseada na desoneração tributária, intensificada nos últimos anos, acabou por induzir uma redução nas expectativas de repasses aos Estados.

28. O ano de 2015 deve ser igualmente desafiador para as finanças públicas do ERJ. Em consonância com o Governo Federal, o Estado defende um ajuste fiscal responsável, que reverta o cenário atual e retome o crescimento econômico.
29. O fim do ciclo de alta dos preços das commodities deve reduzir ainda mais as expectativas de arrecadação, em especial, os recursos oriundos dos royalties e participação especial. Diante desta nova realidade, o Estado tem respondido ao agravamento do cenário econômico com uma reorientação da política fiscal.
30. Neste contexto, medidas que preservem a robustez fiscal já estão em curso. Cabe ressaltar iniciativas como o corte de gratificações de servidores e a renegociação dos contratos relativos ao custeio da Administração. Pelo lado da receita, o ERJ tem aumentado os esforços fiscalizatórios e perseguido a redução do inadimplemento dos grandes contribuintes. Há, ainda, a viabilização de novos investimentos por meio de parcerias público-privadas para garantir o equilíbrio fiscal aliado à primazia do desenvolvimento econômico no ERJ.

IV - Conclusão

31. Assevera-se, assim, que as contingências verificadas no ano de 2014 afetaram sobremaneira os resultados esperados. Os modelos econométricos foram concebidos a partir de variáveis macroeconômicas que captam os processos geradores das séries tributárias. A capacidade preditiva dos modelos se baseia no comportamento histórico da arrecadação e a imprevisibilidade faz parte do exercício hercúleo de projetar resultados.

Subsecretaria de Política Fiscal

32. Portanto, há que se notar, que projeções de receita e desempenho de arrecadação estão sujeitas a frustrações, ainda que respaldado em modelos científicos de previsão e admitindo o princípio da prudência e conservadorismo nas análises macroeconômicas. Deve-se considerar a possibilidade do não cumprimento na integralidade das Metas propostas no Programa de Ajuste Fiscal – PAF, assinado com o Governo Federal em 2014, na eventualidade de ocorrência de especificidades fortuitas, reforçada pela redução dos repasses referentes às Transferências Constitucionais decorrentes de ajustes revisados ao longo do ano, reduzindo as previsões iniciais. Adicionalmente, a prorrogação das desonerações tributárias por parte da União, produziu efeitos imediatos sobre o Caixa do Tesouro Estadual.
33. Insta-se, como exemplo, a previsão de Receitas do Tesouro Estadual cujas estimativas apresentadas no PAF/2014, subsidiadas pelo Decreto Federal nº 8216 de 28 de março de 2014, não se configuraram, em especial as Transferências de FPE e IPI-Exportação, o que impediu uma convergência da previsão inicial com os resultados efetivamente produzidos.
34. A frustração de receita de Transferências relativa à discrepância entre a Previsão do Decreto Federal nº 8216/14 de 28 de março de 2014 e os valores de fato repassados alcançou o montante, valor da soma das diferenças verificadas no FPE e IPI, de R\$ 176 milhões, conforme tabela abaixo.

em R\$

Frustração dos Repasses Constitucionais em 2014			
	FPE	IPI	TOTAL
Previsão Decreto Federal nº 8216/14 (28 de março de 14)	1.181.129.263	924.740.257	2.105.869.519
Previsão Programa	1.120.331.052	913.264.673	2.033.595.725
Repasado 2014	1.109.227.793	819.943.235	1.929.171.028
Valor Total frustrado de acordo com a Previsão da STN	71.901.470	104.797.022	176.698.491
Valor Total frustrado de acordo com a Previsão do Programa	11.103.259	93.321.438	104.424.697

35. Nota-se, que na projeção utilizada no Programa assinado em 2014, consonante ao princípio da prudência nas previsões de receita, o ERJ não adotou a postura de fiel

Subsecretaria de Política Fiscal

observância aos valores divulgados pelo Decreto nº 8216 de 28 de março de 2014 e imputou o valor total de R\$ 2,033 bilhões, abaixo do que dispõe o Decreto Federal (R\$ 2,105 bilhões) e ainda assim, implicou em uma perda de receita de R\$ 104 milhões, com relação à efetivamente realizada.

36. Vê-se, portanto, que as contingências acabam por vezes não permitindo que as previsões de receita, ora elaboradas, ainda que com rigor técnico adequado, não se confirmem na totalidade das projeções tributárias realizadas. Todavia, convêm corroborar que o ERJ aplica as melhores técnicas de modelagem econométrica e persiste no indelével compromisso de se ajustar à nova realidade econômica brasileira. Inclusive, neste exercício de 2015, o ERJ está implementando um ambicioso programa de redução de despesas correntes, com corte de contratos e acentuada redução de pessoal e de despesas de custeio.

Henrique Reis Pompeu de Moraes
Analista da Fazenda Estadual

JOSÉLIA DE CASTRO ALBUQUERQUE
Subsecretária de Política Fiscal

De acordo,

JULIO CESAR CARMO BUENO
Secretário de Estado de Fazenda