FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA: uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder



Bruno Leonardo Barth Sobral
Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp e Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ

RESUMO: O atual problema das finanças públicas remete a determinantes históricos e às especificidades do processo de desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. Para seu correto enfrentamento, é fundamental que sejam ampliados a reflexão regional e o debate sobre a economia fluminense, em que o fenômeno da "estrutura produtiva oca" vem ganhando evidência. Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar a superação do "marco de poder" local e o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

ABSTRACT: The current problem of public finances refers to historical determinants and the specificities of the development process of the State of Rio de Janeiro. For its correct confrontation, it is fundamental that the regional discuss and the debate about the economy of Rio de Janeiro, in which the phenomenon of the "hollow productive structure" is gaining evidence. In particular, the article argues that the problem cannot be addressed without considering the overcoming of the local "power mark" and the tension federative. In this sense, financial rebalancing will be discussed not as a presupposition or an end in itself, but as an indissociable challenge of a discussion about strategic vision and strengthening of public planning structures associated with policies that induce economic recovery.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Fluminense; Federação; Marco de Poder; Estrutura produtiva oca

KEYWORDS: Fluminense Economy; Federation; Power Mark; Hollow productive structure.

*Artigo originado do trabalho contemplado com o 1° lugar do Prêmio Ministro Gama Filho 2018

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o governo estadual vem sofrendo uma crise profunda que amplificou os impactos da crise nacional e, somada à explicitação de especificidades, gerou uma grave desorganização de sua gestão financeira e fiscal. Essa problemática não se constitui simplesmente em buscar o ajuste das contas públicas, mas evitar que a forma de ajuste prejudique o processo de retomada econômica e redunde em maior conflito distributivo.

Para seu correto enfrentamento, é fundamental que sejam ampliados a reflexão regional e o debate sobre economia fluminense, no qual vem ganhando evidência o fenômeno da tendência à "estrutura produtiva oca" (SOBRAL, 2013 e 2017). Em particular, o artigo defende que o problema não pode ser tratado sem considerar o quadro de tensão federativa. Nesse sentido, o reequilíbrio financeiro será discutido não como um pressuposto ou um fim em si mesmo, mas como desafio indissociável de uma discussão sobre visão estratégica e fortalecimento de estruturas públicas de planejamento associadas a políticas indutoras de recuperação econômica.

Além dessa introdução, o trabalho possui mais cinco seções. Na primeira seção, critica-se o equívoco em considerar que a economia fluminense possuía uma situação de "bonança" econômica no período anterior à crise das finanças públicas. Nesse sentido, irá se questionar esse contexto de falsa euforia calcado na tese de "vocações" produtivas e superestimação do papel do ciclo de grandes investimentos em um contexto de insatisfatórias políticas de adensamento produtivo.

Isso reafirma um problema estrutural de geração de receitas cujos efeitos serão agravados por alguns fatores catalizadores: endividamento público explosivo, queda dos royalties como efeito da redução do preço do barril de petróleo e redução de arrecadação com o travamento de diversas decisões de investimento e produção como consequência da operação "Lava-Jato", bem como o forte cenário recessivo nacional. A tentativa de sanar o problema por ações paliativas se mostrou ineficaz a ponto de se optar por um choque de austeridade.

Na segunda seção, alerta-se que a raiz do problema é uma debilidade econômica e não simplesmente erros de gestão, de modo que a adoção de um choque de austeridade é cercada de controvérsias ao não focar nessa dimensão essencial. Para isso, será abordada a problemática dos incentivos fiscais em uma visão de desenvolvimento, apontando, portanto, sua importância para a evolução positiva do ICMS em um contexto nacional de guerra fiscal que não se terá solução na escala estadual. Contudo, será feita ponderação sobre a fragilidade da política industrial associada, em particular, porque não se evitou a reafirmação de indícios de desindustrialização. Nesses termos, chamará atenção para a evidência do fenômeno da tendência à "estrutura produtiva oca", algo central para se reconhecer que o problema de receita tem um caráter estrutural.

Na terceira seção, alertará sobre a fragilidade da máquina pública estadual, o que dificulta a capacidade de enfrentar esse problema estrutural. Nesse sentido, não se trata de uma máquina "inchada" e sim desestruturada, inclusive com assimetria de capacidade de gastos entre os poderes. Por essa razão, será apontado que o cerne da questão é o histórico de um "marco de poder" (OSORIO, 2005; OSORIO e VERSIANI, 2013; OSORIO, VERSIANI e SÁ REGO, 2017), no qual a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa associada a uma hegemonia clientelista.

Na quarta seção, discutirá por que não basta tratar o problema das finanças como algo restrito à questão técnica de gestão. Ao contrário, cabe evidenciar que tensões federativas agravam o problema econômico estrutural e limitam o espaço decisório da administração estadual. Logo, a solução não poderá ser apenas técnica e sim política, evidenciando injustiças federativas e imposições, pela União, de processos de reenquadramento fiscal marcados pela ausência de políticas claras de recuperação econômica estadual e superação de um grave cenário de desemprego.

Por fim, a conclusão enfatizará a necessidade de o estado do Rio de Janeiro buscar a retomada de seu protagonismo nacional. Nesse sentido, objetiva expor as bases de uma agenda positiva que aponte caminhos alternativos para uma solução política mais efetiva na defesa dos interesses regionais.

SEÇÃO 1 - O EQUÍVOCO NA PERCEPÇÃO DE "BONANÇA" ECONÔMICA ANTERIOR E O CENÁRIO DE CRISE

Para um melhor diagnóstico da crise atual, é preciso que sejam superados consensos apriorísticos sobre o modelo de desenvolvimento estadual. Por exemplo, Urani e Giambiagi (2011) apostaram em um claro cenário de recuperação econômica, o que derivou posteriormente em um discurso controverso de diversos formadores de opinião de que a economia do Rio de Janeiro desperdiçou "anos de ouro" (bonança).

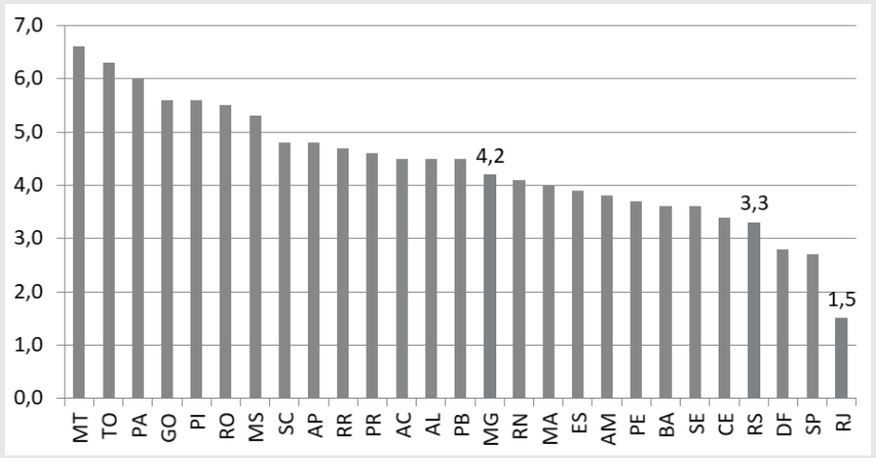
Primeiramente, é preciso ter claro que a base das falsas euforias se deve à aposta em uma tese vaga de "vocações" produtivas. Esse discurso obedece, em grande medida, a uma lógica de *marketing* urbano que busca se apropriar da imagem ou marca daquilo que vem apresentando localmente alguns sinais de estar dando certo no curto prazo. Logo, reifica o conjunto de vantagens mais aparentes em dado momento como se não fossem historicamente construídas e dependentes de um contexto político-institucional específico.

Uma abordagem rigorosa sobre transformação estrutural positiva exige tratar o grau de organização de um sistema econômico regional e seus complexos logístico-produtivos. Nesse sentido, o problema não é a falta de uma boa listagem de "vocações", e sim a necessidade de aprofundamento da divisão territorial do trabalho e de maiores articulações de sua rede urbana. Em particular, diante de a maioria das economias locais permanecer dominada por atividades pouco indutoras (exemplo, comércio varejista), ou seja, dependentes da circulação de renda já existente.

(gestões Cabral e Pezão) até a eclosão da crise das finanças públicas, a tabela 1 mostra que a variação real da RCL foi negativa, -7,4% enquanto a média nacional foi 33,7%. Não houve "bonança" alguma.

No período mais recente, estabeleceu-se um ciclo vicioso no qual foram feitos progressivamente maiores cortes de despesas e as receitas despencavam cada vez mais. Como mostra o gráfico 2, as receitas caíram num ritmo mais acelerado que as despesas, indicando uma dinâmica contracionista. Em particular, porque não se trata apenas de

Gráfico 1 - Taxa média anual de crescimento da Receita Corrente Líquida, 2002/2016



Fonte: elaboração do autor, com base em STN e secretarias estaduais (valores corrigidos por IPCA para dezembro de 2016).

Diante disso, como mostra o gráfico 1, o caso fluminense é aquele com a menor taxa média anual de crescimento da receita corrente líquida (RCL), considerando o período 2002/2016. E mais, seu desempenho é bem diferente dos casos mineiro e gaúcho que, muitas vezes, alguns analistas tratam imprudentemente de forma conjunta. Por outro lado, considerando apenas o período do último ciclo político

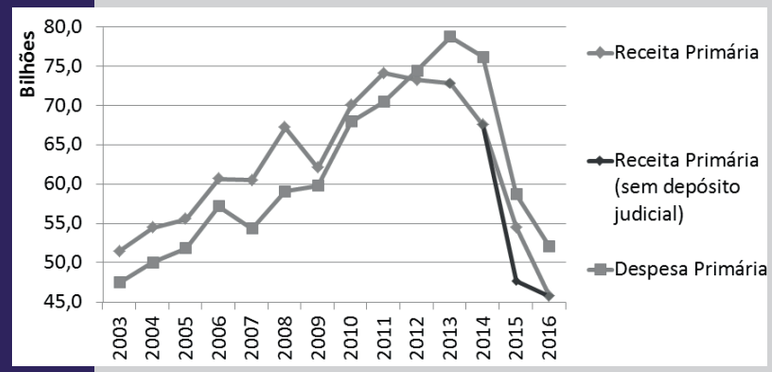
uma forte queda das receitas, mas isso já em um contexto histórico de capacidade de geração de receita própria estruturalmente baixa. Os desajustes no fluxo de caixa são agravados pelas operações de financiamento. Como mostra o gráfico 3, mais uma vez foi bem diferente a trajetória fluminense, com taxas crescentes e bem expressivas, dos casos mineiro e gaúcho.

Tabela 1 – Variação percentual real da Receita Corrente Líquida de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015

UF	2006	2015	Var (%)
Região Norte	37.641.228.727,40	58.217.518.887,39	54,7
Região Nordeste	95.235.653.339,16	123.544.241.112,95	29,7
Região Sudeste	252.402.748.406,75	313.307.921.896,03	24,1
Minas Gerais	13.087.200.067,02	12.332.771.593,84	-5,8
Espírito Santo	46.780.761.949,87	65.542.749.781,97	40,1
Rio de Janeiro	**55.511.992.354,22**	**51.398.587.714,19**	**-7,4**
São Paulo	137.022.794.035,64	184.033.812.806,03	34,3
Região Sul	65.087.886.337,65	99.087.159.276,70	52,2
Região Centro-Oeste	42.954.872.360,07	65.489.527.272,82	52,5
Brasil	**493.322.389.171,03**	**659.646.368.445,89**	**33,7**

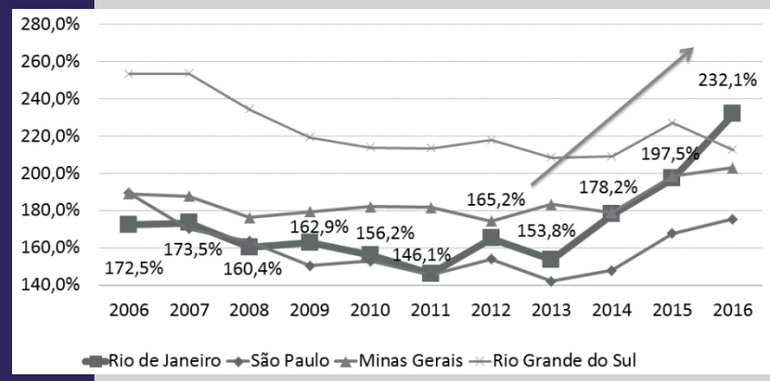
Fonte: SICONFI/STN/MF (Valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

Gráfico 2 – Evolução de Receitas e Despesas Primárias do governo do Estado do Rio de Janeiro (em termos reais), 2001/2016.



Fonte: elaboração do autor, com base em Sefaz-RJ (Valores corrigidos pelo IPCA para dezembro de 2016).

Gráfico 3 – Evolução da Dívida Consolidada Liquida em percentual da Receita Corrente Líquida de estados selecionados, 2006/2016.



Fonte: elaboração do autor, com base em Tesouro Nacional e secretarias estaduais (posição em 31/01/2017).

Consequentemente, configurou-se um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos anos que seriam impagáveis sem a oferta de um acordo de renegociação de parte da dívida com o governo federal, o principal credor. Com o acordo, garantiu-se a suspensão temporária do pagamento de R$ 29,6 bilhões com a União e autorização para novos empréstimos, como o de R$ 3,85 bilhões com o Banco BNP Paribas, e novas antecipações de receitas do petróleo e gás (até abril de 2018, nova operação de R$ 2 bilhões). Contudo, ao longo da vigência, haverá incorporação dos juros e encargos não pagos. Caso mantida pelos seis anos possíveis, a estimativa no projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2019 (SEFAZ-RJ, 2018) é que se pague de serviços da dívida mais de R$ 16 bilhões já em 2023 e atinja maior valor em 2025, R$ 19 bilhões, o equivalente ao dobro do que se pagava anualmente antes da assinatura do acordo.

Nesses termos, é preciso que se entenda a razão do acordo diante de um isolamento estratégico e limitado espaço decisório da gestão pública em que se revelou incapacidade de resposta política a um impasse no modelo histórico de desenvolvimento estadual (aspecto a ser mais bem tratado em seções seguintes). Os efeitos desse impasse se evidenciaram em uma situação de maior vulnerabilidade, vista como um cenário de "tempestade perfeita" e marcado por forte queda das receitas do petróleo e gás natural, impacto da operação lava-jato na retração de decisões empresariais e grave recessão econômica nacional. Por exemplo, entre 2014 e 2016, houve uma perda de R$ 4,8 bilhões em receitas do petróleo e gás. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso dessas receitas na receita total regredindo a patamar sem precedentes.



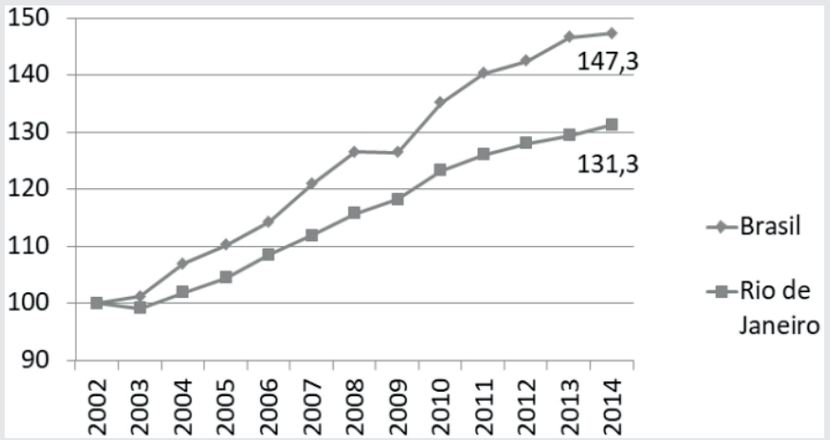
Até 2015, o governo do Estado do Rio de Janeiro visava o reequilíbrio fiscal com uma série de medidas pontuais, considerando que os problemas financeiros crescentes eram eventuais. Por exemplo, a busca de receitas extraordinárias com a transferência de parte do fundo de depósito judicial. Contudo, o cenário continuou a piorar. Sem opções, o governo estadual começou a desenhar um amplo programa que demarca um choque de austeridade em meio a grave conflito distributivo, ao ponto de ocorrerem vários arrestos financeiros. Apesar de enorme contestação à sua implementação, o choque foi imposto como conjunto de contrapartidas devido à necessidade de renegociação da dívida estadual com a União em condições especiais. Sua execução se tornou a principal prioridade da gestão estadual e sua origem normativa remete às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se da criação de uma "válvula de escape" mediante um pedido de admissão. Todavia, essa proposta parte de um diagnóstico limitado. É fundamental que o debate acerca de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios, que tornam necessária a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro. Todo debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar o efeito de um problema maior e outras especificidades. Superar essa visão estreita exige tratar a relação da economia fluminense com as raízes do problema das finanças públicas.

SEÇÃO 2 - DESAFIO ESTRATÉGICO E DE LONGO PRAZO: A SUPERAÇÃO DA CRISE ESTRUTURAL NA BASE PRODUTIVA

Nas últimas décadas, a economia fluminense não ganhou maior peso na economia brasileira. O estado do Rio de Janeiro manteve uma participação no valor adicionado bruto (VAB) nacional em torno de 11,0% no período 1995-2014. Apesar de continuar como a segunda maior economia estadual pela ótica do VAB, é preciso ter claro que não aproveita a continuidade do processo de desconcentração econômica regional a partir do estado de São Paulo. Cabe lembrar que isso ocorre mesmo com o notável destaque da produção de petróleo e gás. Esse resultado seria bem pior, revelando a continuidade da perda de participação relativa na economia nacional, se fosse descontado o desempenho desse setor puxado mais por uma política nacional do que por qualquer estratégia de desenvolvimento estadual.

A gravidade do quadro estrutural fica mais evidente a partir do gráfico 4, que apresenta a evolução do crescimento do VAB total do estado do Rio de Janeiro e da média nacional no período 2002/2014. No acumulado, o estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Foram anos justamente em que a trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação se deu porque a economia brasileira foi mal e não porque a economia fluminense foi bem. Isso indica que quando a economia nacional vai melhor, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

Gráfico 4 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto total para o estado do Rio de Janeiro e média nacional, 2002-2014.



Fonte: elaboração do autor, com base em Contas Regionais / IBGE.

Não se pode argumentar que a situação fluminense apresenta simplesmente rebatimentos de uma problemática brasileira (marcada pela dificuldade de retomada de um

projeto nacional), e sim que se tornou um dos epicentros desta problemática. Mesmo com o *boom* da economia do petróleo e gás, não se confirmou uma "inflexão econômica positiva", como defendida por Natal (2005). Ao contrário, a região passou por um processo de perda de complexidade econômica, concentrando-se mais em algumas atividades produtoras de *commodities*. Isso também ocorreu em escala nacional, mas seus efeitos são mais intensos, como demonstrou Sobral (2013).

Isso fica mais claro ao se notar os efeitos indutores limitados sobre a indústria de transformação fluminense. Sua participação no valor de transformação industrial (VTI) nacional caiu pela metade (passou de 15,7% para 7,3%) entre 1970 e 2014. O estado do Rio de Janeiro também deixou de ser a segunda para se tornar a quinta maior base industrial estadual pelo VTI. Além disso, em 2014, quando já se evidenciava um processo crescente de dificuldades financeiras para a administração pública estadual, apenas três setores representavam aproximadamente a metade da estrutura da indústria de transformação, enquanto eles equivaliam a apenas 22,9% em 1970. Trata-se dos seguintes setores: metalurgia, derivados do petróleo e produtos químicos.

No período mais recente, a economia fluminense buscava seu processo de recuperação. Contudo, a tendência de "estrutura oca" é reafirmada. Segundo Sobral (2017), entende-se esse último fenômeno como um processo de desadensamento de importantes cadeias de produção, levando ao agravamento das condições que impedem a indústria de transformação de se constituir no motor chave do crescimento econômico e do progresso técnico. Nesse sentido, trata-se de um esvaziamento que leva ao esgarçamento do tecido produtivo e à ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade econômica a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

Portanto, a noção de "estrutura oca" se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas "vocações" pelas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há enfrentamento de problemas estruturais, impedindo o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que, ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estas não são articuladas como setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativo. Por essa razão, a base produtiva como um todo fica fragilizada, ainda que possam ocorrer ciclos expansivos, inclusive decisões de grandes investimentos. Isso significa que se mantêm os riscos de regressão generalizada a depender do grau que estiver vulnerável aos efeitos negativos de conjunturas adversas. Dito em outras palavras, é uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional, como de fato se verificou.

Contudo, uma ponderação se faz necessária. A indústria estadual ainda tem diversas vantagens a serem mantidas e ampliadas que não podem ser desprezadas. Nesses termos, políticas de fomento são essenciais. É notório que atualmente as cifras alardeadas de incentivos estão sob contestação diante de divergência entre levantamentos do governo estadual e estimativas do TCE-RJ junto a auditores fiscais, como exposto no artigo do Observatório de Benefícios (2016).

É preciso ter claro que o saldo de ICMS no total foi positivo, mesmo com o programa de incentivos fiscais. Como mostra a tabela 2, considerando o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após a eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), a receita de ICMS cresceu próximo à média nacional, respectivamente, 33,7% e 38,0%. E mais, comparando com a tabela 1 (mostrada na seção anterior), seu despenho foi bem melhor que aquele da RCL, mostrando que ela na verdade amorteceu um quadro crítico de retração de receitas públicas.

Uma crítica mais adequada às isenções fiscais seria mais qualitativa e a respeito de não terem evitado a explicitação da "estrutura produtiva oca". Criticar isenções sem focar na avaliação da desindustrialização não contempla a essência do debate que cerca a questão. Portanto, isenções é um problema rigorosamente para ser tratado no debate sobre a qualidade da política industrial. Seria um equívoco considerar a *priori* que a melhor política industrial é não ter política industrial, ou, traduzindo para o caso específico, que a melhor política de incentivos fiscais é não ter política de incentivos fiscais.

Uma revisão significativa da necessidade de um programa de incentivos exige superar a "guerra fiscal", um debate importantíssimo, mas que envolve uma reordenação do pacto federativo, por conseguinte um tratamento nacional e nunca isoladamente na escala estadual. No mais, melhores encaminhamentos da questão na escala estadual se voltariam a uma discussão de como resgatar e atualizar uma estrutura permanente de planejamento integrado e planificação setorial. Nesses termos, há o desafio de organizar uma máquina pública capaz de executar a política de desenvolvimento com maior transparência e acompanhamentos de metas, indo além dos limites impostos pelo choque de austeridade atual.

Tabela 2 – Variação percentual real da arrecadação de ICMS de grandes regiões e dos governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015.

Regiões e UFs	2006	2015	Variação %
Norte	16.014.724.740,05	24.846.934.000,00	55,2
Nordeste	43.396.791.864,42	64.680.985.000,00	49,0
Sudeste	158.098.271.847,98	206.444.440.000,00	30,6
Minas Gerais	28.410.101.562,45	37.946.744.000,00	33,6
Espírito Santo	8.499.980.255,44	9.473.466.000,00	11,5
Rio de Janeiro	**24.715.571.760,01**	**33.033.994.000,00**	**33,7**
São Paulo	96.472.618.270,09	125.990.236.000,00	30,6
Sul	45.484.314.096,66	68.138.784.000,00	49,8
Centro-Oeste	24.242372.453,12	32.209.943.520,00	32,9
Brasil	**287.236.475.002,23**	**396.321.086.520,00**	**38,0**

Fonte: CONFAZ/MF (valores de 2006 atualizados para 2015 pelo IPCA).

SEÇÃO 3 - MARCO DE PODER E FRAGILIDADE DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL

O discurso de austeridade se torna perigoso quando confere permanentemente caráter contracionista à política fiscal, deixando-a pouco flexível para responder a variações no ciclo econômico. Dessa forma, a aceitação acrítica desse discurso pode autorizar um "enxugamento" da máquina de forma generalista, ou seja, algo pouco cuidadoso. A busca de eficiência sem buscar eficácia tende a gerar não uma estrutura mais leve e enxuta e sim ampliar a desestruturação de uma máquina que já sofre esse problema.

Nesses termos, uma questão essencial é compreender o discurso de austeridade como resultado do "marco de poder" local, conforme trataram Osorio (2005), Osorio e Versiani (2013) e Osorio, Versiani e Sá Rego (2017). Por essa interpretação, há uma lógica político-institucional deletéria associada ao histórico de uma hegemonia clientelista. Um domínio hábil em travar a política pública para cobrar acomodação de interesses particularistas, em que a corrupção não é a causa e sim uma das consequências dessa evolução negativa marcada pela falta de visão estratégica global.

Nessa perspectiva, o desafio é superar essa lógica que se instala no processo que se iniciou com a transferência da capital federal para Brasília, avança com o aparecimento do "chaguismo" no rastro das cassações à esquerda e à direita após o golpe de 1964, e deixa sua herança sobretudo com a fusão, em 1975. Apesar de importante e devendo ter sido feita antes, já no momento da transferência da capital, ela não supera a carência de reflexão e de estratégias consistentes para o desenvolvimento na escala regional, o que se mantém uma questão em aberto em termos de papel econômico estruturante para a ação pública e a capacidade de atendimento das demandas sociais. Essa interpretação reforça entendimento de que a atual crise das finanças públicas não presume visão simplista de Estado perdulário.

De fato, o caso fluminense não é o de uma máquina pública "inchada" (em particular, no poder executivo). Como mostra a tabela 3, considerando apenas o quadro anterior às gestões Cabral e Pezão e após a eclosão da crise das finanças públicas (2006/2015), nota-se que a variação do número de empregos formais no setor público fluminense foi bem modesta e abaixo da média nacional, respectivamente 1,2% e 1,6%. E mais, considerando apenas o intervalo 2010/2015, a variação foi negativa: -5,0%.

Abordando só o poder executivo, a questão fica mais evidente. De acordo com o gráfico 5, em proporção da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores, em comparação com os demais estados do país. Destaca-se que essa era a situação após os aumentos salariais e a organização de planos de carreira para algumas categorias em 2014.

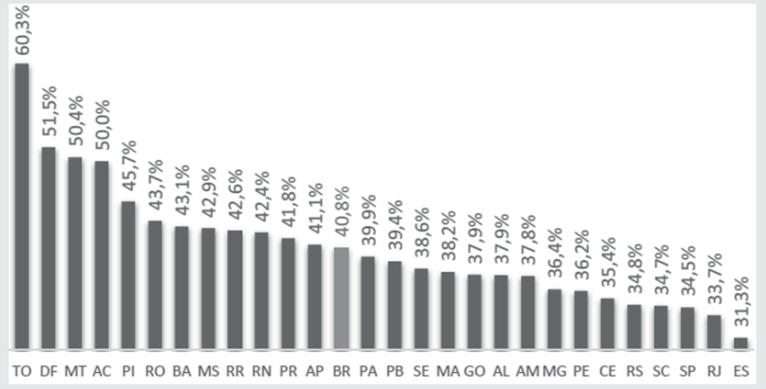
Em se tratando de despesa com pessoal, não cabe fazer uma "tábua rasa" com cortes lineares e generalistas. Recomendam-se ações que superem assimetrias. Nesse ponto, chamam atenção os casos de custeio relativamente exagerados dos outros poderes e áreas afins. Conforme tabela 4, o gasto per capita de funções ligadas ao Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria é em torno de 50% maior no Rio de Janeiro do que em São Paulo e Minas Gerais. Inversamente, em saúde e educação o gasto *per capita* é menor comparativamente.

Tabela 3 – Variação percentual do número de empregos formais no setor público de grandes regiões e governos estaduais selecionados, entre 2006 e 2015.

Regiões e UFs	2006	2010	2015	Var (%) 2006-2015	Var (%) 2010-2015
Norte	327.273	420.629	397.164	21,4	-5,6
Nordeste	752.340	830.688	764.497	1,6	-8,0
Sudeste	1.297.529	1.498.627	1.276.729	-1,6	-14,8
Minas Gerais	253.900	313.537	217.878	-14,2	-30,5
Espírito Santo	52.917	53.519	53.433	1,0	-0,2
Rio de Janeiro	**247.670**	**263.728**	**250.524**	**1,2**	**-5,0**
São Paulo	743.042	867.843	754.894	1,6	-13,0
Sul	422.479	401.819	418.619	-0,9	4,2
Centro-Oeste	352.357	357.072	346.174	-1,8	-3,1
Brasil	**3.151.978**	**3.508.835**	**3.203.183**	**1,6**	**-8,7**

Fonte: RAIS/MTE.

Gráfico 5 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em percentual da Receita Corrente Líquida, 2015.



Fonte: Afonso e Pinto, 2016

Tabela 4 – Custeio *per capita* do setor público por poderes e algumas funções de governo nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais, 2015.

Despesas por funções	Rio de Janeiro	São Paulo	Minas Gerais
Segurança	525,10	253,68	624,16
Educação	374,34	724,15	408,64
Saúde	310,48	482,02	373,92
Transporte	315,54	261,99	45,92
Poderes Legislativo e Judiciário e Áreas Afins	**442,39**	**293,66**	**297,56**
Legislativo	76,88	29,40	55,64
Judiciário	239,44	188,39	169,30
MP e Defensoria	126,07	75,87	72,62
Total	**3.760,67**	**4.379,09**	**3.527,23**

Fonte: Osorio (2016) a partir de dados de SEFAZ do RJ, SP e MG.

SEÇÃO 4 - A NECESSIDADE DE UMA SOLUÇÃO POLÍTICA MAIS EFETIVA E SEUS LIMITES DIANTE DAS TENSÕES FEDERATIVAS

O êxito de qualquer iniciativa regional de programação do desenvolvimento a partir da escala subnacional tende a ser limitado pela ausência de instrumentos de política macroeconômica (políticas monetária, cambial etc.) e pela dependência de arranjos federativos, em particular aportes mais vultosos de orçamento federal e sua cooperação na estruturação de modelos de financiamento. Por essa razão, as administrações estaduais precisam desenvolver um grande esforço de capacitação de suas máquinas do ponto de vista fiscal e modernização da gestão.

Em muitos casos, a modernização mais adequada significa evitar o sucateamento do patrimônio público e superar a carência de servidores públicos de alto nível. Isso depende do cumprimento de contratos com fornecedores e, tornando possível, a realização de mais concursos e garantia de melhores remunerações médias. Nesse sentido, o problema deve deixar de ser visto apenas como se fosse de caráter contábil, mas como desafio de reorganizar a estrutura tributária e capacidade de financiamento, em especial em sua relação com o pacto federativo.

Quanto a esse último ponto, é preciso reconhecer o quadro de tensão que se encontra. A atual tendência é de uma federação cada vez mais concorrencial e não cooperativa diante do desacordo dos entes sobre suas competências tributárias e os seus serviços públicos. A partir da década de 1980 (em particular, após a nova constituição em 1988), foi sendo revertida a excessiva concentração de competência tributária na União. O principal beneficiário foram os municípios, ainda que também tenham aumentado as transferências de encargos (principalmente nas áreas de saúde e educação). O mais prejudicado foram os estados com essa repartilha.

Segundo cálculo de Afonso (2017), considerando o período 1960/2016, a participação na receita disponível dos estados caiu de 34,1% para 25,5% (ou seja, redução de 8,6%), enquanto a da União caiu de 59,5% para 53,9% (ou seja, redução de 5,6%), e dos municípios subiu de 6,4% para 20,6% (ou seja, aumento de 14,2%). Somam-se a isso mudanças tributárias como Lei Kandir, Fundo de Estabilização Fiscal e outras desonerações fiscais a partir da década de 1990. Essas mudanças vão deixando as receitas próprias estaduais com pouca folga para cobrir as despesas, de modo a aumentar risco de *déficits* e necessidade de endividamento.

Chama atenção que essa problemática ainda se agrava, em razão de um quadro de injustiças federativas desfavorecer o estado do Rio de Janeiro. Por exemplo, este é triplamente prejudicado por decisões tomadas na esfera federal que levam à subtributação do setor petrolífero: 1) a legislação brasileira impede o estado produtor de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo e gás (ICMS cobrado no destino); 2) por intermédio do Repetro, impacto no fluxo de caixa do governo ao adiar o recebimento do valor do ICMS que seria cobrado sobre a compra dos equipamentos e matérias-primas utilizados para viabilizar essa extração (realiza um diferimento); 3) pela Lei Kandir, desoneração federal sobre ICMS quando o óleo é exportado, provocando controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas.

Quanto ao último ponto, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA (2016) elaborou o ranking das perdas tributárias com a forma de contrapartida à Lei Kandir e, depois de Minas Gerais, o Rio de Janeiro é o estado mais prejudicado (R$ 49,2 bilhões acumulados), sendo R$ 4,5 bilhões de perdas ao ano. Acrescenta-se o atraso da ANP em atualizar cálculos de *royalties* e participações especiais por pressão das petroleiras, levando a cerca de R$ 1 bilhão de perdas (além de valores retroativos). Ademais, o repasse de *royalties* e participações especiais leva, em média, 60 dias de atraso após o recolhimento feito ao Tesouro Nacional e sem correção monetária. Segundo estimativas oficiais, isso significou uma perda de receita de R$ 522 milhões nos últimos cinco anos.

Além disso, há uma clara desproporção entre a arrecadação de impostos federais e a respectiva distribuição das transferências entre unidades da federação. Como pode ser visto na tabela 5, em 2017 o governo federal arrecadou R$ 145,7 bilhões no estado do Rio de Janeiro e devolveu apenas R$ 25,7 bilhões. Em termos percentuais, representa 16,1% da arrecadação federal e recebe menos da metade proporcionalmente, 7,1%.

Pondera-se que não se é contra o uso da estrutura tributária como instrumento de política redistributiva que estimule regiões menos desenvolvidas do país, ou seja, que tenham recursos acima de sua capacidade de arrecadação própria para alavancar seu dinamismo. Contudo, questiona-se que o ERJ seja a segunda maior fonte de arrecadação federal, somente inferior a São Paulo, enquanto seja a quarta unidade federativa em termos de transferências federais. Caso ganhasse semelhante a Minas Gerais, outro estado da Região Sudeste, receberia quase seis bilhões a mais.

Tabela 5 – Arrecadação por Unidade da Federação mais destacadas e Transferências Federais para os governos estaduais e municipais e peso percentual no total do país, em 2017 (em bilhões de reais)

Unidades Federativas	Transferências federais a entes subnacionais	Peso % no total de transferências	Arrecadação Federal	Peso % na arrecadação federal
São Paulo	43,6	12,0	379,3	42,0
Rio de Janeiro	**25,7**	**7,1**	**145,7**	**16,1**
Distrito Federal	6,9	1,9	99,1	11,0
Minas Gerais	31,3	8,6	43,7	4,8
Rio Grande do Sul	15,8	4,3	42,4	4,7
Brasil	**363,6**	**100,0**	**903,3**	**100,0**

Fonte: Receita Federal e Portal da Transparência do Governo Federal.

Sobre esse ponto, cabe ainda avaliar a proposta de, ao menos, passar a ter algum mecanismo de ajuste dinâmico pelo mesmo princípio da solidariedade federativa. Por exemplo, aumentando o valor transferido diante da queda abrupta da RCL de um ente. Em um momento de crise financeira das gestões de grandes economias estaduais, isso se tornaria importante por serem centros dinâmicos inter-regionais e com maior poder de arrasto para a recuperação econômica nacional.

Cabe lembrar que nas tratativas de renegociação da dívida com o governo federal, em nenhum momento se conseguiu pôr essas questões na mesa de negociação, a ponto de exigir o encontro de contas. Ao contrário, conferiu-se à crise um problema exclusivo de responsabilidade da gestão estadual e a União assumiu simplesmente papel de credora. Desconsiderou-se que o problema central era de receitas e não de despesas, e o ente federal, ao invés de buscar um rearranjo do pacto federativo, pressionou recorrentemente o governo fluminense com arrestos e bloqueios das contas estaduais até a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal.

O pressuposto por trás de todas as medidas que vieram a ser consolidadas no acordo federal é o argumento de um suposto "engessamento" do orçamento que dificultaria um corte mais profundo de despesas. Essa tese coloca a culpa em vinculações que, por exemplo, garantem mecanismos de proteção social e trabalhista. Dito com outras palavras,fica implícita a tese de que o Estado "não caberia" na constituição, algo como um excesso de direitos garantidos por lei. A contestação desse argumento se dá ao observar a relação dos níveis de governo e ficar claro que isso se deve a uma assimetria de poder. O governo federal pode autofinanciar seus *déficits* (emitindo títulos ou moeda), enquanto os estados não dispõem dos mesmos instrumentos. Num caso excepcional, em que ajustes fiscais graduais e feitos por conta própria se mostraram insuficientes, fica-se à mercê do apoio da União. Ao invés de responder com orçamento federal e renegociação de dívidas em prazos bem alongados, a União nega-se a criar um plano emergencial de dispêndios e condiciona a renegociação de poucos anos a um choque de austeridade "a fórceps". Contudo, o procedimento só oferece alívio temporário, dado que não foca na recuperação da economia estadual. Não seria exagero afirmar que assim busca ajustar a administração local a um modelo econômico de crescimento modesto e possibilidades contidas de desenvolvimento (em certa medida, auto-infligidas).

A finalidade do acordo é basicamente estabilizar a dívida líquida. Trata uma economia em recessão e com problemas estruturais como se houvesse um fluxo fiscal sustentado e com alguma previsibilidade, mesmo sem nenhuma ação indutora do gasto público. Além disso, o cenário federativo é marcado por uma série de controvérsias sobre obrigações que entes subnacionais e o governo federal devem cumprir reciprocamente. Entretanto, assinando o acordo, ficou-se impedido de qualquer questionamento judicial (inclusive uma exigência para assinatura foi a retirada de várias ações já existentes dessa natureza contra a União no STF). Nesse sentido, a crise das finanças públicas no estado Rio de Janeiro é para ser entendida e tratada como sinalização de um sistema federativo em perigo a exigir uma solução política mais efetiva. Sob esse aspecto, aumentar a descentralização e reduzir a desproporção de receitas entre os níveis federal e estadual é essencial, bem como uma discussão mais cuidadosa do papel do gasto público, superando, desse modo, a ausência atual de políticas emergenciais claras de recuperação econômica e geração de empregos.



ESTUDOS
FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA
1

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios de política são entrelaçados, de modo que o sucesso de uma diretriz depende da geração de um ciclo virtuoso de ações concatenadas. Especificamente, o crescimento da renda e do emprego depende da melhoria da situação fiscal e da gestão pública, como também terão mais chances de ser enfrentadas com um dinamismo sustentado (em face de a arrecadação ser pró-cíclica). Em um momento em que as receitas públicas sofrem grave deterioração, aprimorar o desenho de estratégias é sempre mais desafiador. Isto porque, não só reduzem de forma considerável as disponibilidades financeiras, como também podem se criar maiores restrições aos gastos, o que dificulta o espaço de discricionariedade para orientações indutoras do desenvolvimento.

A análise no presente artigo enfatizou que, mesmo em um momento de severa crise, a estratégia não se deve resumir apenas a processos de ajustamentos nas contas governamentais, e sim a processos de reversão de ciclos viciosos que cumulativamente aumentam o drama socioeconômico e fragilizam financeiramente o poder público local. Portanto, o que se torna mais urgente é o fortalecimento de uma máquina pública de alto nível capaz de oferecer prioridade ao papel do planejamento econômico. Dito com outras palavras, uma orientação política não deve limitar-se a aspectos contábeis, e sim pautar-se no duplo desafio de modernização da administração tributária combinada à reorganização de planos de ações estratégicas e de ações emergenciais de redinamizarão econômica rápida. Nesse sentido, recomenda-se que sejam questionados alguns pressupostos considerados mais usualmente. Primeiro, a receita corrente não está dada para a tomada de decisão do gestor público. Na falta de inventar novos mecanismos de receitas extraordinários por vezes controversos (como empréstimos lastreados em ativos a serem privatizados, outras rodadas de antecipação de receitas futuras etc.), o dilema não se resume à escolha entre "sacrificar" duas categorias de gasto. Por exemplo, entre educação superior e educação básica, ou entre previdência e investimento em ativos fixos. A retórica de que a falta de gasto em uma função é por excesso de gasto em outra função não tem validade universal e apriorística. O quanto se gasta em cada função depende de consenso social. A opção de impor sacrifício na maioria das vezes não é técnica e sim fundamentada em juízo de valor sobre a área que a responsabilidade pública direta deseja enfraquecer.

Segundo, despesa e receita públicas não são variáveis independentes uma da outra. Ou seja, menor despesa muitas vezes pode levar a menor receita. Tratar como variáveis independentes entre si é não reconhecer por ideologia que o Estado é um agente econômico e julgá-lo mero "sugador" de recursos úteis da economia.

Terceiro, ajuste fiscal é meio e não fim em si mesmo. Logo, deve-se evitar uma visão etapista. Ajuste fiscal não é etapa inicial do qual todo o resto depende, pois não tem visão estratégica de longo prazo nem discute os objetivos substantivos da política pública. É fundamental somar essas dimensões e observar que têm especificidades próprias para garantia do interesse social.

Nesses termos, o cerne da questão não é tratar a gestão de crise como a administração de uma "massa falida", mas, inversamente, não desconsiderar a ociosidade de uma série de recursos no território como desdobramento da perda de complexidade e diversificação produtiva diante da explicitação da tendência à "estrutura produtiva oca". Quer isso dizer que as raízes do problema se encontram em uma crise econômica estrutural associada a uma longa desestruturação da máquina pública. Isso ocorreu no seio de um "marco de poder" que levou a região a não sofrer apenas rebatimentos da problemática nacional e, sim, se tornar um de seus epicentros.

Atualmente, abre-se uma janela histórica que não se repetirá facilmente para superar essa lógica político-institucional deletéria e os impasses no modelo de desenvolvimento. Antes que polarização, o quadro recente na política estadual é de pulverização e, diante disso, a estrutura tradicional de poder busca se recompor. Cabe às forças progressistas manter o foco visando romper esse "marco de poder" no momento em que ele está mais vulnerável, sem muito espaço de negociação.

É essencial o fortalecimento de órgãos de controle e áreas de planejamento e geração de dados para ampliar a reflexão regional junto à institucionalização de uma visão estratégica mais organizada. Isso porque será preciso buscar soluções não apenas dentro da própria gestão, mas, com embasamento adequado, liderar frentes políticas mais efetivas e menos circunstanciais para defender os interesses do estado no debate nacional (Por exemplo, na reforma tributária). Portanto, o cerne do desafio é fortalecer o aparelho do Estado para recuperar maiores graus de autonomia federativa, resgatando o mais rapidamente possível o papel da escala de poder estadual que vem sendo enfraquecido.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Cenário fiscal atual no Brasil**: implicações para governos subnacionais. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.

AFONSO, José Roberto; PINTO, Vilma. Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas. **Caderno virtual do IDP**, v. 2, n. 35, 2016.

BRASIL. **Lei complementar** Nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996.

FUNDAÇÃO AMAZÔNICA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS (FAPESPA). **Nota Técnica Lei Kandir**. Belém, 2016.

NATAL, Jorge. **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**. Rio de Janeiro: Faperj/ Pubblicati, 2005. 285 p. (Rede urbana, dinâmica econômica e questão social)

OBSERVATÓRIO DOS BENEFÍCIOS. J**ogando luz na escuridão**. Disponível em: www.sidneyrezende.com/jogando-luz_.pdf. Acesso em: 11 de set. de 2016.

OSORIO, Mauro. Território Fluminense (coluna). **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Rio nacional, Rio local**: mitos e visões da crise carioca e fluminense. Rio de Janeiro: Senac RJ, 2005. 296 p.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 2, 2013, p. 188-210.

OSORIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena; SÁ REGO, Henrique R. Rio de Janeiro: fatos e versões. In: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex F.; VERSIANI, Maria Helena (coord.). **Rio de Janeiro**: reflexões e práticas. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 146-161.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei estadual 6.338, de 6 de nov. de 2012. Dispõe sobre o plano de custeio do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Rio de Janeiro – RPPS/RJ, altera a Lei nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Parte 1, Poder Executivo, 7 nov. 2012.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços. **Incentivos fiscais no Estado do Rio de Janeiro [Mimeo]**. Rio de Janeiro: SEDEIS-RJ, 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2019**. Rio de Janeiro: SEFAZ-RJ, 2018.

SOBRAL, Bruno. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO NETO et al. **Desenvolvimento Regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017. p. 398-426.

_____. **Metrópole do Rio e Projeto nacional**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2013.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio. (org.) **Rio**: a hora da virada. Editora Elsevier, 2011.

ESTUDOS
1 | FINANÇAS PÚBLICAS FLUMINENSE E TENSÃO FEDERATIVA