



Impasse no modelo de desenvolvimento fluminense: o desafio de superar uma crise econômica não apenas das finanças públicas.

Autores:

Bruno Leonardo Barth Sobral - brunoleo.rj@hotmail.com

Resumo:

O Estado do Rio de Janeiro enfrenta um grave problema econômico que não se resume a aparência dos fatos que compõe a narrativa oficial do governo. Aspectos prioritários na raiz da questão serão tratados no presente artigo, o que envolve impasses no modelo de desenvolvimento como também tensões federativas. Dessa forma, visa desmistificar certas falácias no debate. Primeiro, deixar claro que a crise não é um problema exclusivo estadual quando a escala do problema é nacional, logo, discutir suas especificidades. Segundo, questionar se é razoável aceitar que governo federal assumindo papel só de credor, sem aceitar discutir assimetrias de poder no âmbito do pacto federativo. Terceiro, enfatizar a necessidade de articular uma solução para o problema das finanças públicas com os desafios de recuperação de uma grave crise econômica.

IMPASSE NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE:

o desafio de superar uma crise econômica e não apenas das finanças públicas

INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2017, o governo do Estado do Rio de Janeiro formaliza o alinhamento com os interesses do governo federal através de um acordo específico para renegociação de suas dívidas. Oficialmente, é chamado de “programa de recuperação fiscal” por defensores e, informalmente, é chamado de “pacote de maldades” por opositores.

Para aqueles que acompanham de forma mais superficial a questão, tende a se julgar que se trata de um “socorro” financeiro. Inclusive, entre representantes políticos de outros estados, muitas vezes se teve o entendimento que se trata de um pleito a conferir privilégios ao Estado do Rio de Janeiro. Essa visão é reforçada pela própria atitude do governador fluminense que repete sem cessar que essa é a única alternativa e que isso seria, inclusive, do interesse dos servidores estaduais com enormes atrasos salariais.

Todavia, a questão é bem mais complexa que o discurso oficial sustenta, tornando necessária uma avaliação crítica. O governo estadual jaz prostrado na apuração de responsabilidades e figura como vítima fácil de intimidação que se traduz em bloqueio das contas e confisco. As obrigações com cláusulas inflexíveis e chicanas processuais não escondem a incompatibilidade com a capacidade de pagamento. Transparece na atual proposta federal um caráter punitivo para servir de exemplo e laboratório, sendo desconsiderada a urgência de medidas emergenciais e o reconhecimento das especificidades da estrutura e trajetória da economia regional fluminense.

O presente artigo pretende discutir um diagnóstico alternativo e perspectivas mais razoáveis para o enfrentamento do problema. Além dessa introdução e da conclusão, o artigo tem duas seções. Na segunda seção, aponta-se qual seria a raiz da questão e seus principais determinantes. Na terceira seção, questiona-se a retórica das contrapartidas impostas na proposta federal e se aponta outras opções políticas. Dessa forma, espera-se deixar claro que não se resume a um problema de gestão estadual. Ao invés disso, cabe enfatizar as responsabilidades federais sobre a crise no Estado do Rio de Janeiro e os

desafios associados a dificuldade de superação de um estilo problemático de desenvolvimento estadual nas últimas décadas.

A RAÍZ DA CRISE E SEUS PRINCIPAIS DETERMINANTES

Quando se faz um diagnóstico é fundamental se separar a raiz do problema (vulnerabilidades latentes) dos fatores desencadeadores (agravamentos conjunturais). Os defensores do atual acordo com o governo federal colocam que a crise econômica nacional foi apenas um fator secundário que acelerou a evidência de um problema de gestão estadual: uma “gastança” com folha de pagamento que leva a um cumulativo descompasso entre receitas e despesas. Desse modo, seu ponto principal é a crítica ao que chamam de “rigidez orçamentária” em uma série de despesas obrigatórias que reduz os graus de liberdade para o ajuste fiscal.

No geral, opositores ao acordo tendem a apontar que o problema não está centralmente no lado da despesa, e sim no lado das receitas. Uma interpretação corrente advoga que o problema de receita é principalmente por isenções fiscais. Assim, curiosamente, adota-se uma dimensão estratégica semelhante à visão dos defensores do pacote: a raiz está na gestão estadual. A diferença é que seria por renúncia à receita e não por uma suposta “gastança irresponsável”. Dessa forma, também semelhante com a visão dos defensores do pacote, a crise econômica nacional é mencionada como um aspecto conjuntural apenas, logo, um fator secundário pouco enfatizado.

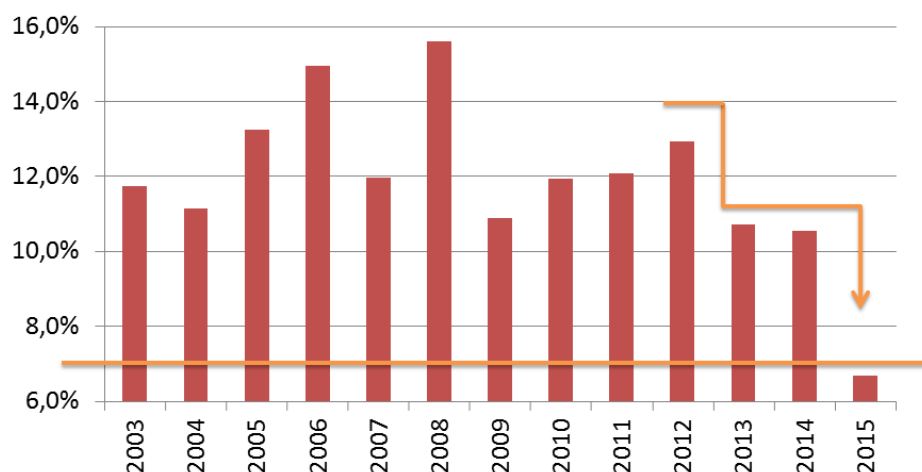
Ao invés de meros casos de gastança ou renúncia, defende-se que a raiz do problema é mais complexa e está nas características da debilidade produtiva estadual¹, o que impede que as receitas públicas tenham outro comportamento (inclusive, reduzir dependência das rendas do petróleo e gás). É preciso ter clareza que não houve bonança econômica estadual desde a segunda metade dos anos 2000 a ser questionado se foi desperdiçada pelo ente público. O cerne da crítica deveria ser a negligência sobre indícios da desindustrialização nacional que atingem mais que proporcionalmente o Rio e que levaram a uma trajetória problemática de arrecadação, antes ocultada pelas rendas do petróleo e gás que despencaram recentemente.

Conforme gráfico 1, entre 2014 e 2016, a retração da economia petrolífera significou uma perda de R\$ 4,8 bilhões em receita pública. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso das rendas com royalties e participações especiais na receita total, regredindo a um patamar sem precedentes. Porém, o cenário negativo não se deveu apenas a indústria extrativa. Quando se analisa a evolução da arrecadação de ICMS (gráfico2), nota-se também a trajetória de forte retração nos últimos anos, o que reflete a pouca contribuição da indústria de transformação (só um pouco mais de 1/4 do total arrecadado nesse imposto). Diante disso, explicitou-se um desempenho tributário estruturalmente

¹ Controvérsias tributárias e tensões federativas agravam esse quadro, como será discutido na próxima seção.

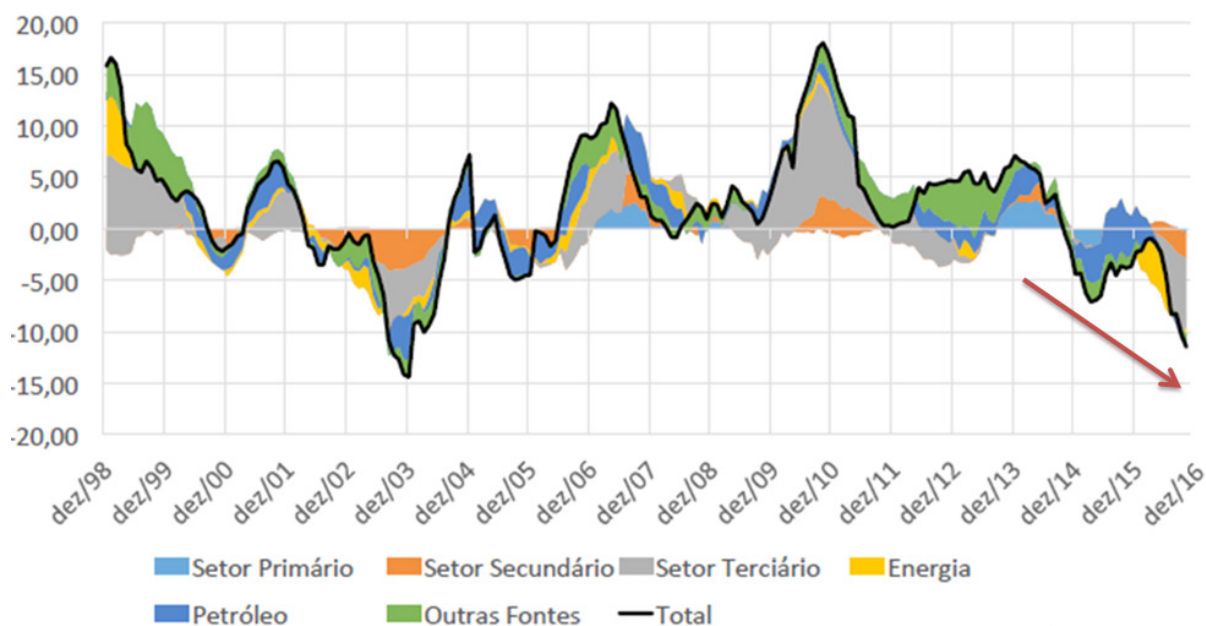
aquém do porte de sua economia regional. Segundo tabela 1, em uma comparação entre estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R\$ 22,3 bilhões.

Gráfico 1 – Peso (%) de Royalties e Participações Especiais na Receita Total do governo fluminense, 2003/2015



Fonte: Contas de Gestão 2015 / SEFAZ-RJ

Gráfico 2 – Variação real da arrecadação fluminense de ICMS (12 meses acumulados) decomposta por setores, 1998/2016



Fonte: Dweck (2017) a partir de dados BCB

Tabela 1 – Comparativo PIB e Receita Tributária entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo

Estados	PIB		Receita Tributária Líquida	
	Valor (em R\$ bilhões)	%	Valor (em R\$ bilhões)	%
Dados reais:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	29,1	20,5%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Simulação de Proporcionalidade:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	51,3	36,1%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Diferença pela desproporção:			-22,3	56,6%

Fonte: SICONFI/STN/MF e IBGE, dados retrabalhados a partir de Osorio (2016)

Nota: PIB para exercício de 2014 e Receitas tributárias para exercício de 2015

Portanto, cabe se avaliar melhor os impactos nas finanças públicas de uma "estrutura produtiva oca" (SOBRAL, 2013 e 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 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 a ociosidade de uma série de recursos no território. Isso ocorre por uma perda de diversificação e complexidade produtiva a partir de uma trajetória centrada na capacidade de sobrevivência operacional com menor valor agregado (conteúdo local).

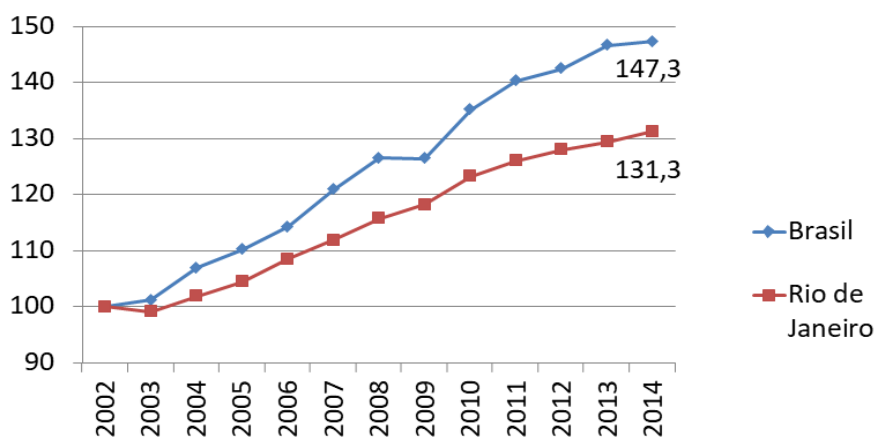
Portanto, a noção de "estrutura oca" se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho. Como consequência, revela uma economia muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas "vocações" por suas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos

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 mantém 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 reatamentos de qualquer crise internacional e nacional.

Atualmente, o governo tem uma arrecadação incompatível com suas despesas não porque gasta muito ou renuncia muito a tributos, e sim por essa “estrutura produtiva oca” vulnerável a graves crises nacionais. Especializada em só alguns nichos setoriais com pouco adensamento produtivo, é grave a tendência de perda de valor agregado e que foi acelerada recentemente.

Como ilustração, o gráfico 3 apresenta a evolução do crescimento do valor adicionado bruto total do Estado do Rio de Janeiro e da média nacional, período 2002/2014. Nota-se que, no acumulado, o estado do Rio de Janeiro possui desempenho pior e somente em dois anos se aproximou da média nacional: 2009 e 2014. Justamente anos cuja trajetória do VAB total para o Brasil sofreu piora, ou seja, a aproximação foi porque o Brasil foi mal e não porque o Estado do Rio de Janeiro foi bem. Quando a economia brasileira vai bem, a economia fluminense não acompanha na mesma intensidade.

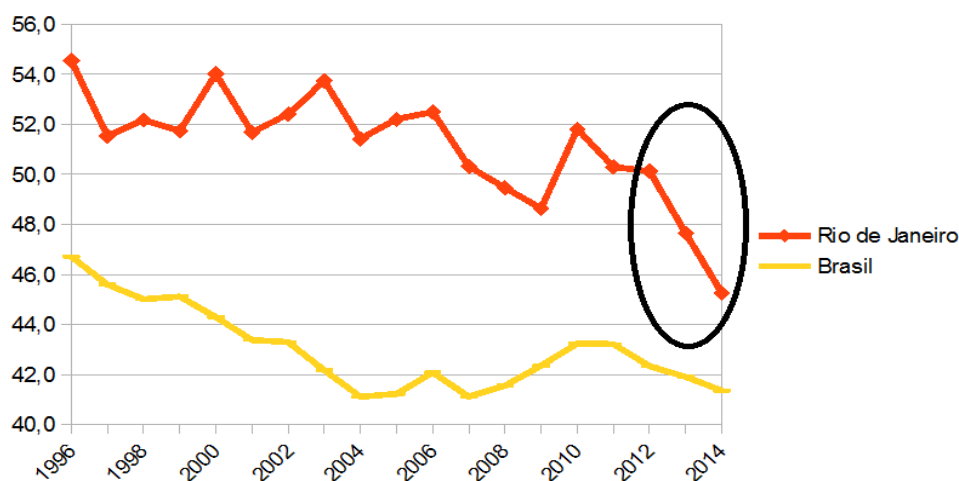
Gráfico 3 – Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total, 2002-2014



Fonte: Contas Regionais / IBGE

Além disso, cabe destacar a evolução problemática da relação Valor da Transformação Industrial e Valor Bruto da Produção Industrial (VTI/VBPI). Conforme gráfico 4, nota-se uma trajetória decrescente no período 1996-2014 tanto para o Estado do Rio de Janeiro como para o Brasil. Apesar dessa relação apresentar valores superiores para o caso fluminense em todos os anos analisados, é preocupante como comparativamente essa trajetória é mais irregular e como, ocorreu uma queda bem mais acentuada nos últimos anos que foram mais afetados por um cenário de crise. Isso sugere como essa base industrial está estruturalmente mais vulnerável às conjunturas adversas.

Gráfico 4 – Evolução da relação Valor da Transformação Industrial / Valor Bruto da Produção Industrial para a indústria de transformação fluminense e no Brasil, 1996-2014



Fonte: PIA/IBGE

Atualmente, apenas três setores representam em torno da metade da estrutura da indústria de transformação, quando os mesmos representavam apenas 22,9% em 1970 como mostram as tabelas 2 e 3. Trata-se dos seguintes setores: “Metalurgia” (inclui produção siderúrgica); “Derivados do petróleo” (destacando-se atividade de refino); e “Produtos químicos” (inclui atividade petroquímica). Cabe ponderar que a clareza sobre esse diagnóstico pode ser afetada por momentos mais intensos de um cenário de crise nacional (e internacional) e períodos nos quais irrompem crises setoriais e saturação dos mercados específicos. Isso explica 2009 e 2014 serem os anos mais recentes que a participação da soma desses setores destacados terem levemente se reduzido. Trata-se de ocasiões que se debilitaram justamente alguns dos nichos setoriais que se tinham uma competitividade destacada (por exemplo, setores ligados à economia do petróleo e a produção de aço). Portanto, isso não deve ser entendido como uma reversão do quadro estrutural negativo no qual se reduziu sensivelmente a diversificação verificada em 1970.

Tabela 2 – Participação de segmentos destacados (%) no VTI da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro, 1970-2002

	1970	1980	1985	1996	2002
Metalúrgica Básica	8,6	9,7	11,9	12,9	14,6
Derivados de Petróleo e Álcool	8,1	4,9	10,2	9,7	19,3
Outros Produtos Químicos	6,2	9,0	11,7	8	7,7
Soma dos segmentos destacados	22,9	23,6	33,8	30,6	41,6
Total da indústria de transformação	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Censos Industriais (1970-1985) e PIA - IBGE (1996-2002)

Tabela 3 – Participação de segmentos destacados (%) no VTI da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro, 2007-2014

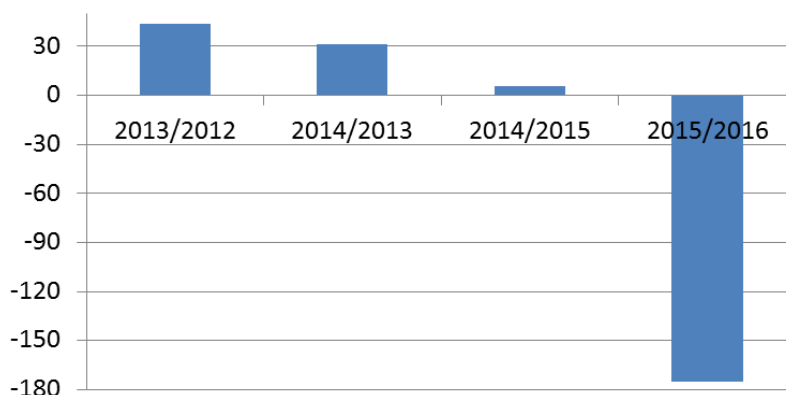
	2007	2009	2011	2014
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	30,8	28,9	34,6	24,5
Fabricação de outros produtos químicos	7,4	8,4	7,2	10,2
Metalurgia	14,4	9,5	9,7	9,7
Soma dos segmentos destacados	52,5	46,8	51,4	44,4
Indústrias de transformação	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PIA – IBGE

Nesse ponto que o questionamento dos incentivos fiscais ganha pertinência por não terem revertido esse quadro de especialização prematura, logo, o questionamento à eficácia de uma política ao exigir maior detalhamento dos resultados para seu aperfeiçoamento e não como um volume financeiro a sanar um desajuste fiscal. Como lembra Mauro Osorio (2016), isso é agravado pelo Estado do Rio de Janeiro ser triplamente prejudicado por decisões tomadas na escala federal sobre a tributação do setor petrolífero: 1) a legislação brasileira impede o estado de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo; 2) através 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 petróleo extraído no Rio é exportado, provocando a controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas.

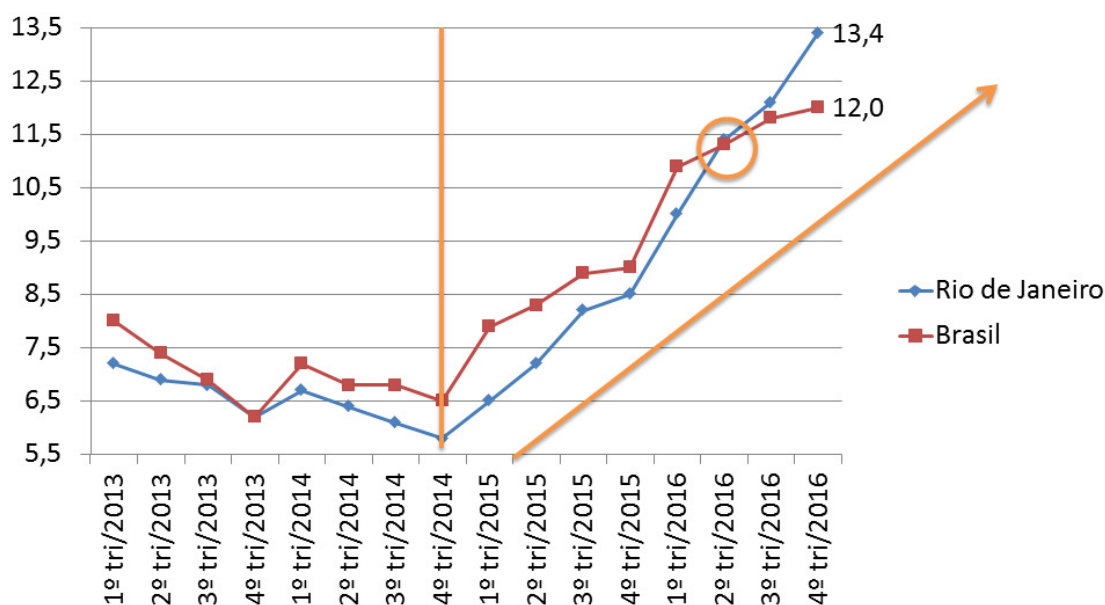
Nesse sentido, a crise econômica nacional está longe de ser só um fator secundário. E se ela é algo central, então a crise no Estado do Rio de Janeiro tem que ser urgentemente nacionalizada para enfrentar suas especificidades fundamentais. Antes que um problema que se resume a desajustes em finanças públicas, se trata de uma economia estadual em uma situação grave com reflexos sociais preocupantes. Conforme gráfico 5, se em 2015, a variação absoluta da média anual de ocupados ainda aumentou em 6 mil, em 2016, foram extintos 176 mil postos de trabalho. No 2º semestre de 2016, a taxa de desocupação já era superior à média nacional após mais que dobrar em apenas dois anos, como mostra o gráfico 6.

Gráfico 5 – Variação absoluta da média anual de ocupados sobre ano anterior na economia fluminense, 2012/2016



Fonte: PNADC/IBGE

Gráfico 6 – Evolução da taxa de desocupação (%) do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil



Fonte: PNADC/IBGE

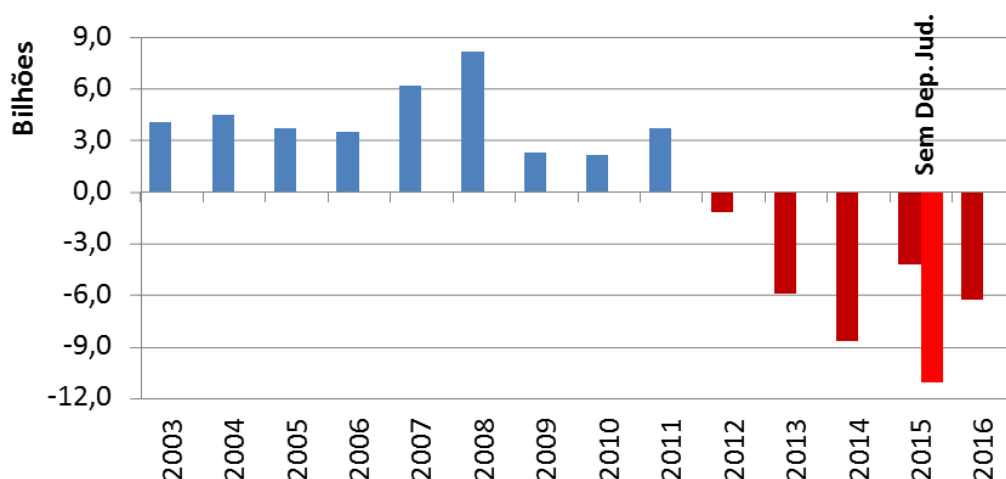
O EQUÍVOCO DA RETÓRICA IMPOSTA PELO GOVERNO FEDERAL E OUTRAS OPÇÕES POLÍTICAS ALTERNATIVAS

A crise no Rio de Janeiro se explicita em um contexto onde a gestão pública sofre três problemas simultaneamente: uma grande dificuldade de caixa associada a uma trajetória descontrolada de déficits primários sob o efeito da crise nacional, um processo de endividamento explosivo já sob um comportamento especulativo e uma máquina pública

não inchada, logo, sem possibilidade de políticas de austeridade oferecem resposta significativa. Uma análise crítica deve associar o diagnóstico desses três pontos para questionar como o acordo federal proposto não busca uma solução e sim postergar com tendência a agravamento do quadro em uma temporalidade alongada.

É preciso ter claro que a dimensão mais aparente do problema é inúmeras dificuldades correntes de caixa para cumprir o orçamento público. Isso exige algumas ponderações. Por exemplo, segundo gráfico 7, entre 2012 e 2016, acumula-se mais de R\$ 30 bi de déficits primários em termos reais (desconsiderando ganho com valor dos depósitos judiciais em 2015). Porém, o saldo acumulado é positivo (mais de R\$ 4 bi) em termos reais considerando junto às últimas três gestões (2003 e 2016).

Gráfico 7 – Resultado primário do governo fluminense em termos reais, 2003/2016

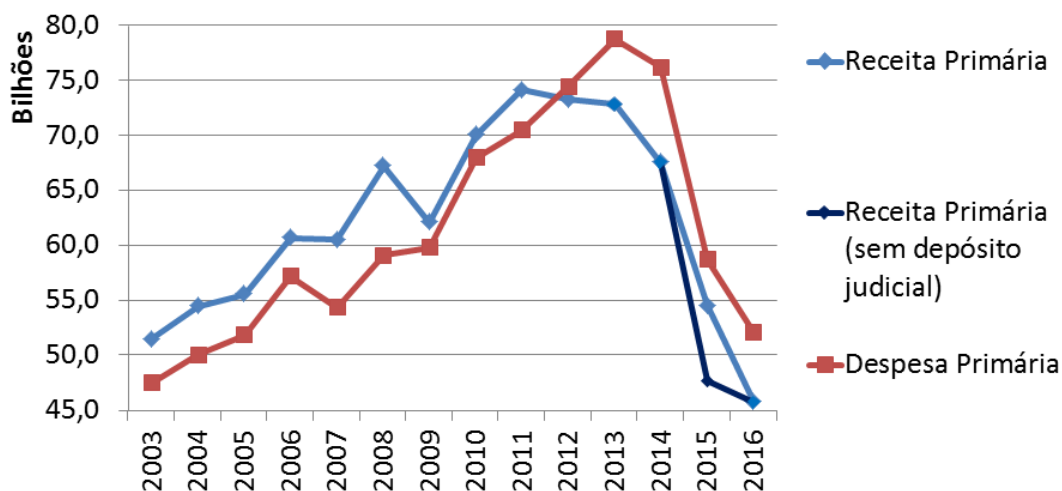


Fonte: SEFAZ/RJ

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

De certo, equivocou-se quem mantém a convicção que se trata de um problema de “gastança” pública. Afinal, o desajuste fiscal reflete uma maior queda real das receitas primárias que das despesas primárias, o que guarda especificidades. Segundo gráfico 8, em 2016, a receita primária já era quase 1/3 menor que aquela em 2014 (mais de R\$ 20 bi a menos), a ponto de chegar ao menor patamar perante as últimas três gestões. É preciso ter claro que se estabeleceu um ciclo vicioso no qual se faz progressivamente maiores cortes de despesas (e ainda se continua recomendando que se faz mais) e as receitas caem ainda mais. Não se priorizando uma inflexão na deterioração das receitas, o desajuste fiscal persiste tornando inócua a aposta reiterada em maiores endividamentos e redução da máquina pública, em particular, no contexto atual de recessão e carências sociais.

Gráfico 8 – Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2001/2016



Fonte: SEFAZ-RJ

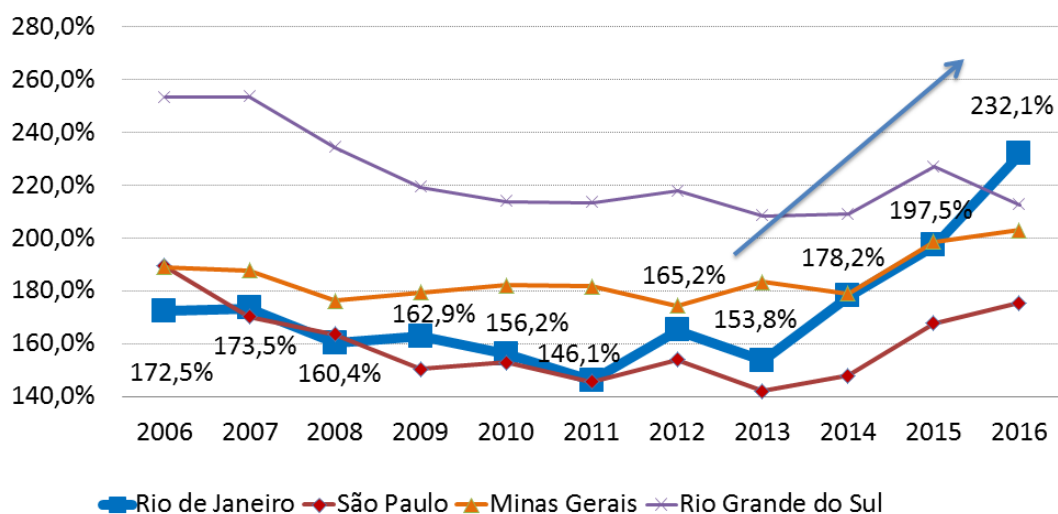
Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

Como mostra o gráfico 9, já há uma exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal em três fases. No início, isso se justificava para fazer investimentos de interesse nacional que não foram realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais para fazerem no seu lugar.

Numa segunda fase, houve a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira no discurso oficial federal. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”. Segundo gráfico 10, entre 2012 a 2015, foram contratados R\$ 22,39 bilhões em empréstimos. Nesse ponto, cabe ainda destacar as obrigações no valor de R\$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R\$ 8,4 bilhões em royalties e participações especiais no período recente. Consequentemente, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos 10 anos (no total, em torno de R\$ 82 bilhões), como aponta o gráfico 11.

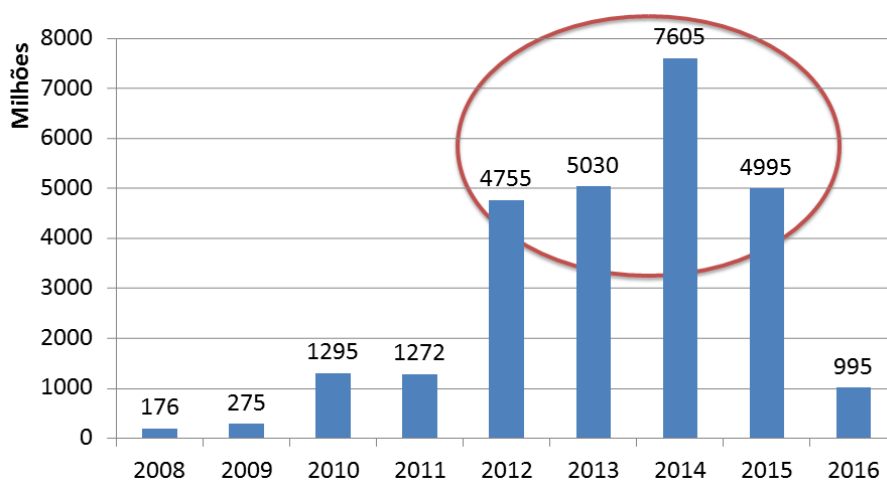
No momento atual, transcorre a terceira fase quando a gestão federal tenta fazer seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o Estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit através do orçamento como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, numa lógica de dívida sobre dívida.

Gráfico 9 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida em % da Receita Corrente Líquida de estados selecionados, 2006/2016



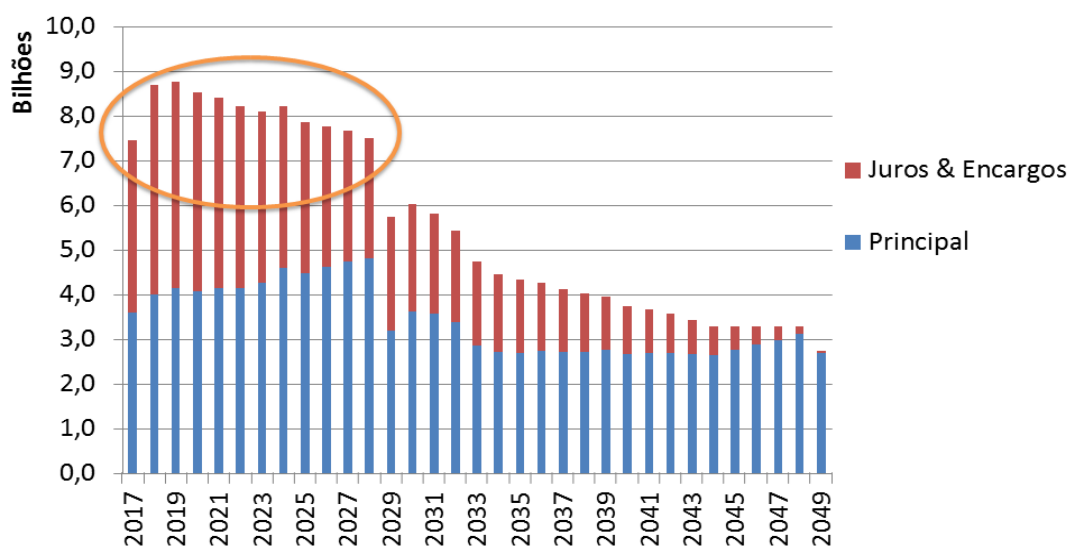
Fonte: Tesouro Nacional e Secretarias de Fazenda estaduais
Nota: posição em 31/01/2017

Gráfico 10 – Operações de crédito realizadas do governo fluminense, 2008/2016



Fonte: SEFAZ-RJ

Gráfico 11 – Cronograma de desembolsos com amortizações e encargos da dívida pública do governo fluminense, 2017/2049



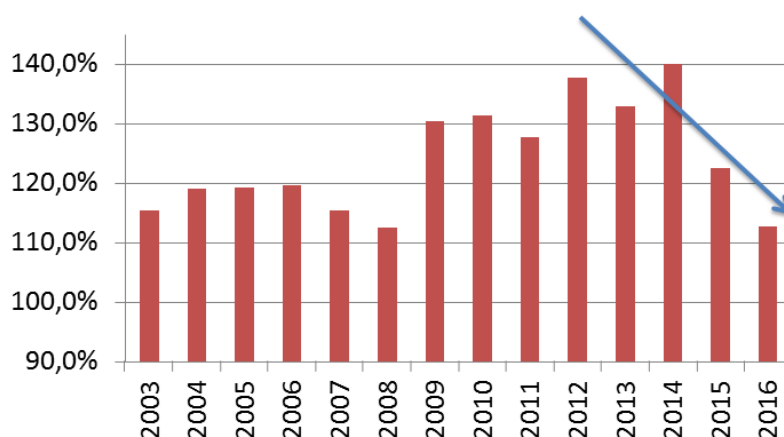
Fonte: SEFAZ-RJ

Cabe desmistificar a falsa impressão que o acordo proposto garante a recuperação da economia fluminense. Tão somente retira autonomia fiscal do governo estadual em troca de uma “fuga para frente” de um quadro insustentável. Não se articula a qualquer plano de desenvolvimento nacional nem reserva nenhuma parte do orçamento federal para enfrentar a questão. Apenas se está flexibilizando algumas condições como credor financeiro, autorizando o governo estadual a antecipar receitas em troca de vender patrimônio e se endividar em uma situação fiscal mais arriscada. Sem alterar a estrutura de endividamento, revela-se uma chantagem institucional, porque, caso contrário, a justiça autorizará mais arrestos e bloqueios sem questionar os graves efeitos socioeconômicos.

O que os defensores do pacote federal chamam de "medidas estruturais" são severas contrapartidas que desconsideram o efeito multiplicador do gasto público e o papel das políticas públicas. Sobre essa nomenclatura vistosa, "medidas estruturais", esconde aquilo que é exigido de forma inegociável para demonstrar que está retomando capacidade de pagamento da dívida com governo federal e, assim, não ter o acordo sustado (com novos bloqueios e arrestos). Logo, não se trata da defesa dos interesses do Rio, e sim de atender os termos impostos pelo credor federal.

Insistir em mais endividamento tendo a retórica do "dever de casa" sobre contrapartidas como algo indiscutível é desconsiderar que, daqui para frente, economias substanciais só serão feitas sucateando ou cortando serviços públicos com o descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ entre tantos outros exemplos). Como aponta o gráfico12, a evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios. 2016 foi o ano com menor patamar atingido por esse indicador considerando desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.

Gráfico 12 - Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida, 2001/2016



Fonte: Contas de Gestão / SEFAZ/RJ

Nota: Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais

Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças públicas acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar como o efeito de um problema maior e com outras especificidades. É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional e seus desafios que tornam necessário a recuperação e sustentação de instituições de Estado com visão de futuro. No caso fluminense, falta-se ainda fortalecer diversas áreas, recompondo defasagens salariais e mais concursos públicos.

Uma análise da evolução da remuneração média no setor público estadual do Rio de Janeiro diante da mesma evolução para todos os setores e comparando com as respectivas médias nacionais permite destacar aspectos pouco considerados no debate até o momento. Segundo a tabela 4, entre 2006 e 2010, houve uma queda do Rio de Janeiro no ranqueamento de remunerações do setor público dos estados (8º para 12º), inclusive, em 2010, estava abaixo da média nacional. Entre 2010 e 2015, houve uma recuperação (12º para 9º), mas sem equiparar a posição de 2006 (8º).

Por outro lado, segundo a tabela 5, a proporção da remuneração no Rio de Janeiro sobre a média nacional é sempre maior em todos os setores que só no setor público estadual. Entre 2006 e 2010, houve afastamento da equivalência, e, entre 2010 e 2015, houve uma reaproximação, mas ainda sem equiparar a mesma proporção. Se fosse proporcional ao porte da economia regional, em 2015, a remuneração média no setor público estadual deveria ser R\$ 5.523,69, ou seja, ainda R\$ 336,20 a mais². Portanto, a remuneração média no setor público estadual ainda possui uma defasagem relativa. Soma-se a isso a baixa expansão dos empregos formais no setor público estadual fluminense nas últimas gestões estaduais, como mostra a tabela 6. Inclusive, houve uma retração de 5,0% no período 2010/2015.

² Essa análise não discute as discrepâncias salariais entre as várias categorias, o que pode ter sido agravado por algumas ter obtido diversos reajustes no período recente e outras continuarem sem reajuste algum.

Tabela 4 – Ranqueamento por estados da remuneração média no setor público estadual, 2006/2015

	2006		2010		2015	
	Rank	Valor	Rank	Valor	Rank	Valor
Distrito Federal	1	3.687,07	1	5.706,84	1	7.938,68
Santa Catarina	6	2.089,02	4	3.377,73	2	6.432,28
Amapá	2	2.769,89	2	3.682,10	3	6.230,89
Mato Grosso	11	1.823,72	3	3.629,69	4	5.935,85
Minas Gerais	10	1.888,84	14	2.554,49	5	5.686,86
Mato Grosso do Sul	5	2.090,39	6	3.127,54	6	5.487,70
Paraná	7	1.983,22	7	3.047,11	7	5.332,32
Bahia	17	1.707,64	10	2.706,84	8	5.193,81
Rio de Janeiro	8	1.937,75	12	2.650,00	9	5.187,49
Espírito Santo	4	2.121,88	5	3.343,15	10	5.005,70
Pará	21	1.542,15	17	2.424,82	11	4.784,52
Goiás	14	1.767,12	13	2.567,59	12	4.671,54
Rio Grande do Sul	12	1.810,70	15	2.553,51	14	4.469,73
São Paulo	9	1.925,31	11	2.684,48	16	4.210,51
Média nacional	-	1.861,08	-	2.703,24	-	4.697,02

Fonte: Rais / MTE (valores nominais)

Tabela 5 – Comparativo da remuneração média no setor público estadual e em todos os setores entre Estado do Rio de Janeiro e média dos estados brasileiros, 2006/2015

	2006		2010		2015	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor
Setor público estadual – BR	100,0%	1.861,08	100,0%	2.703,24	100,0%	4.697,02
Setor público estadual - RJ	104,1%	1.937,75	98,0%	2.650,00	110,4%	5.187,49
Todos os setores – BR	100,0%	1.169,58	100,0%	1.588,42	100,0%	2.450,59
Todos os setores – RJ	113,7%	1.329,89	115,7%	1.837,35	117,6%	2.881,88
	2015					
	%	Valor nominal	%	Valor nominal		
	Dados Reais			Simulação de Proporcionalidade		
Setor público estadual – BR	100,0%	4.697,02	100,0%	4.697,02		
Setor público estadual - RJ	110,4%	5.187,49 (a)	117,6%	5.523,67 (b)		
Todo os setores – BR	100,0%	2.450,59	Defasagem:			
Todos os setores – RJ	117,6%	2.881,88	(a-b)		-336,18	

Fonte: Rais / MTE (valores nominais).

Nota: sob a sigla BR está a média dos estados brasileiros

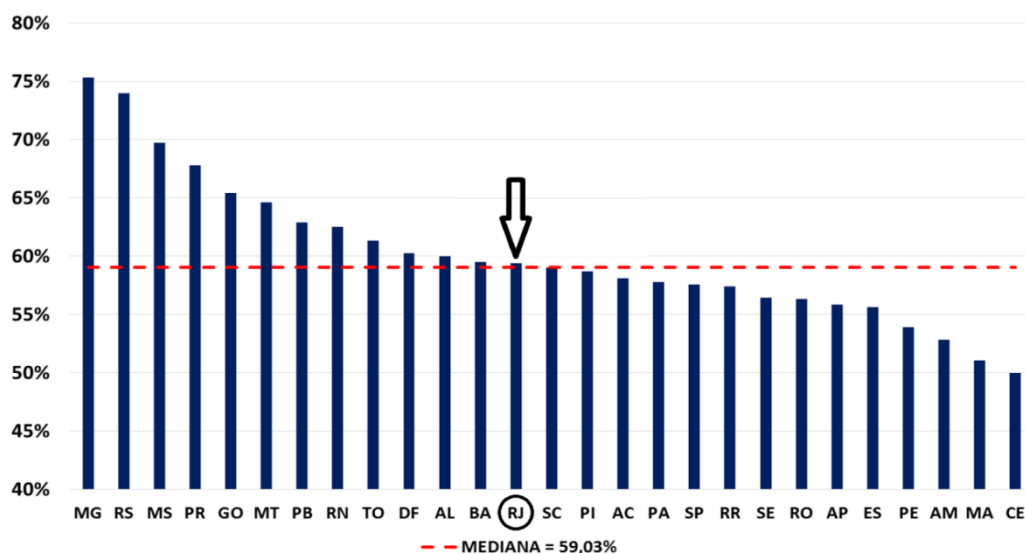
Tabela 6 – Expansão do número de empregos formais no setor público estadual em regiões selecionadas, 2006/2015

	2006	2010	2015	Var (%) 2006-2015	Var (%) 2010-2015
Região 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
Região Sul	422.479	401.819	418.619	-0,9	4,2
Região Norte	327.273	420.629	397.164	21,4	-5,6
Região Nordeste	752.340	830.688	764.497	1,6	-8,0
Região 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: Osorio (2016) a partir de RAIS/MTE

Esses aspectos deveriam ser considerados ao avaliar os reajustes salariais conseguidos em anos anteriores, desmistificando a falsa impressão de que necessariamente significam exageros. Segundo gráfico 13, em 2015, diferente de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o peso das despesas com pessoal no total de despesas primárias ainda foi um resultados mediano no comparativo com os outros estados brasileiros. Deve-se ponderar que há uma tentativa de maiores cortes em todas as despesas não obrigatórias, logo, as despesas primárias tendem a se concentrar nas obrigatórias (como despesas com pessoal), o que aumentará provavelmente o valor desse indicador nos próximos exercícios.

Gráfico 13 - Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primárias por estados, 2015



Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal / STN.

É importante ter claro que, em particular, o poder executivo no Estado do Rio de Janeiro tem uma máquina pública ainda pouco estruturada. Isso é um problema histórico fruto de décadas de desorganização dessa máquina, como apontou Osorio (2005). Nesse aspecto, o Estado nem está perto de uma execução ótima para questionar seu tamanho, dado que ainda se gasta insatisfatoriamente em atividades fins. Portanto, ao se discutir um ajuste que se foque então em atividades meio, e que se dê maior espaço no orçamento para atividades fim, como os custeios de saúde e educação. Conforme tabela 7, em 2015, 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 7 – Gasto per capita por funções nas administrações estaduais de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, 2015

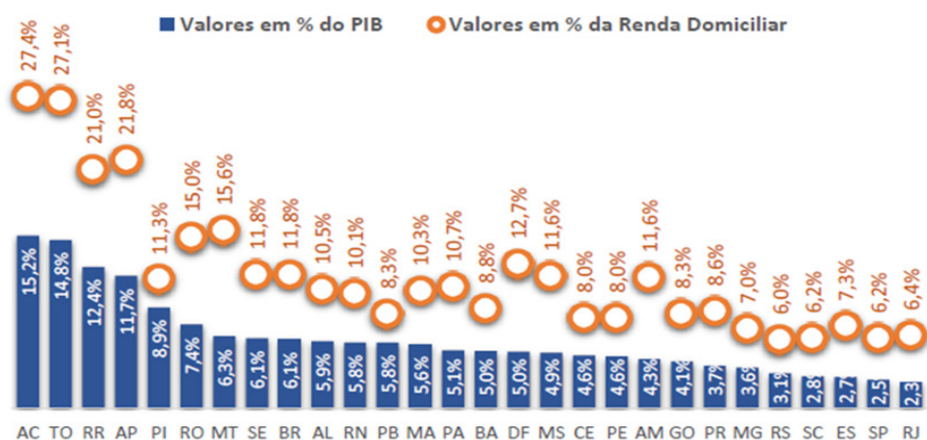
Despesas por funções	Rio de Janeiro	São Paulo	Minas Gerais
Legislativo	76,88	29,40	55,64
Judiciário	239,44	188,39	169,30
MP e Defensoria	126,07	75,87	72,62
Segurança	525,10	253,68	624,16
Educação	374,34	724,15	408,64
Saúde	310,48	482,02	373,92
Transporte	315,54	261,99	45,92
Poderes legislativo e judiciário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

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

Ademais, como se nota nos gráficos 14 e 15, em proporção do PIB, da renda domiciliar e da receita (pública) corrente líquida, a despesa com pessoal ativo do poder executivo fluminense é uma das menores (quando não a menor) em comparação com os demais estados. A ocupação de funções permanentes por cargos comissionados, prática excessiva de terceirizações, diversas áreas carentes de pessoal (em particular, prestadores de serviços essenciais) etc. denotam a falta de concurso, um problema estrutural que não só afeta a qualidade do serviço público como, inclusive, reduz a base de financiamento previdenciário. Ou seja, prejudica o ajuste em seu aspecto mais enfatizado na opinião pública.

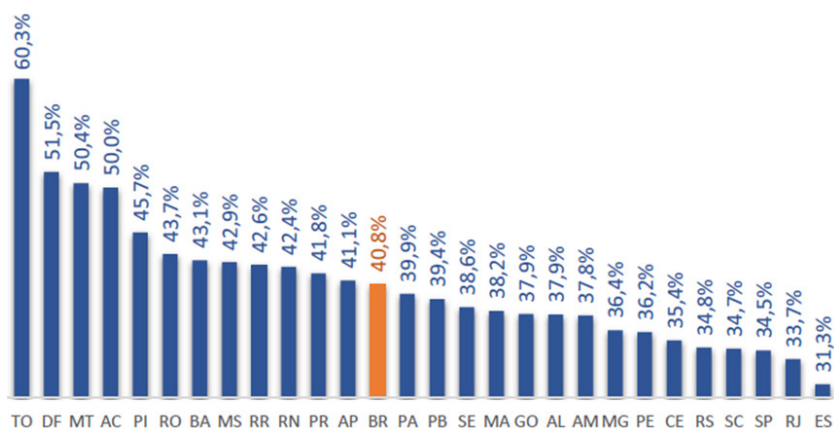
Nesses termos, é importante também desmistificar a falsa impressão que o fundo previdenciário estadual tem um problema de trajetória, quando, na verdade, o que falta é a garantia de ativos suficientes desde sua origem. Nunca houve um plano de amortização para enfrentar isso e o governo fluminense ainda fez uma série de descapitalizações forçadas (R\$ 14,2 bilhões) para atender suas necessidades conjunturais de caixa em anos mais recentes, como aponta a tabela 8.

Gráfico 14 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % do PIB e da Renda Domiciliar, 2015



Fonte: Afonso, 2016

Gráfico 15 – Despesa com pessoal ativo no poder executivo fluminense em % da Receita Corrente Líquida, 2015



Fonte: Afonso, 2016

Tabela 8 – Ações ou omissões do governo fluminense que levaram a descapitalização do Rioprevidência

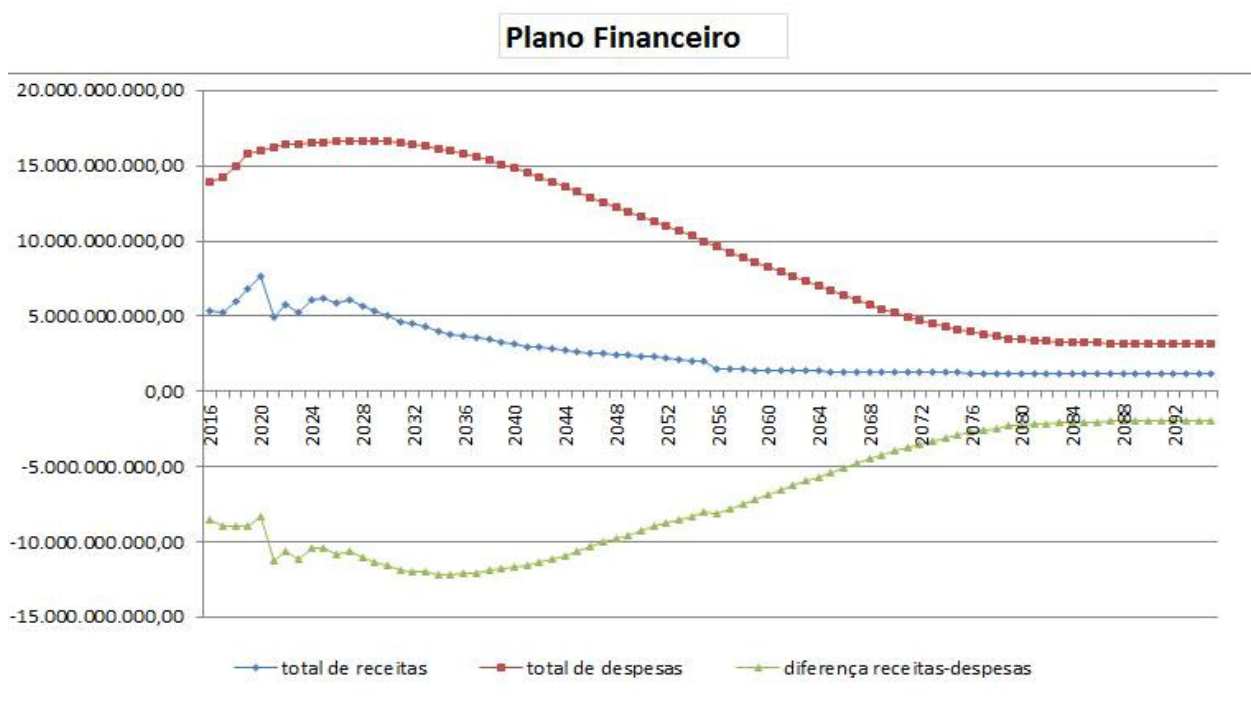
Ações e Omissões	Valor (R\$ milhões)
Não repasse da totalidade dos créditos de dívida ativa	3.700
Não recomposição do fluxo dos certificados Financeiros do Tesouro	5.100
Não repasse dos créditos tributários parcelados	1.700
Transferência de 13% do ativo de royalties do petróleo para o Tesouro	3.300
Transferência de R\$ 450 milhões ao tesouro em troca de um terreno	450
Total	14.250

Fonte: TCE-RJ

Do ponto de vista organizacional, estão em vigência dois modelos: um chamado "plano financeiro" (servidores civis ingressos antes de 09/2013 e militares) e outro chamado "plano previdenciário" (servidores civis ingressos depois de 09/2013). Segundo o mais recente cálculo atuarial apresentado nos gráficos 16 e 17, não há déficit nesse último, só no primeiro que tende a encolher quase totalmente no tempo (pois só entra nele novos militares).

O discurso oficial oculta que o cerne da questão não é mais estrutural, dado que já está encaminhado, e sim dos efeitos de curto e médio prazos que se revertem em um custo de transição. Por lei estadual (6.338/2012), são duas gestões distintas e as insuficiências já uma questão específica, a previdência estadual não é a razão da crise muito menos a via de sua solução esperadas do "plano financeiro" devem ser aportadas pelo ente governamental³.

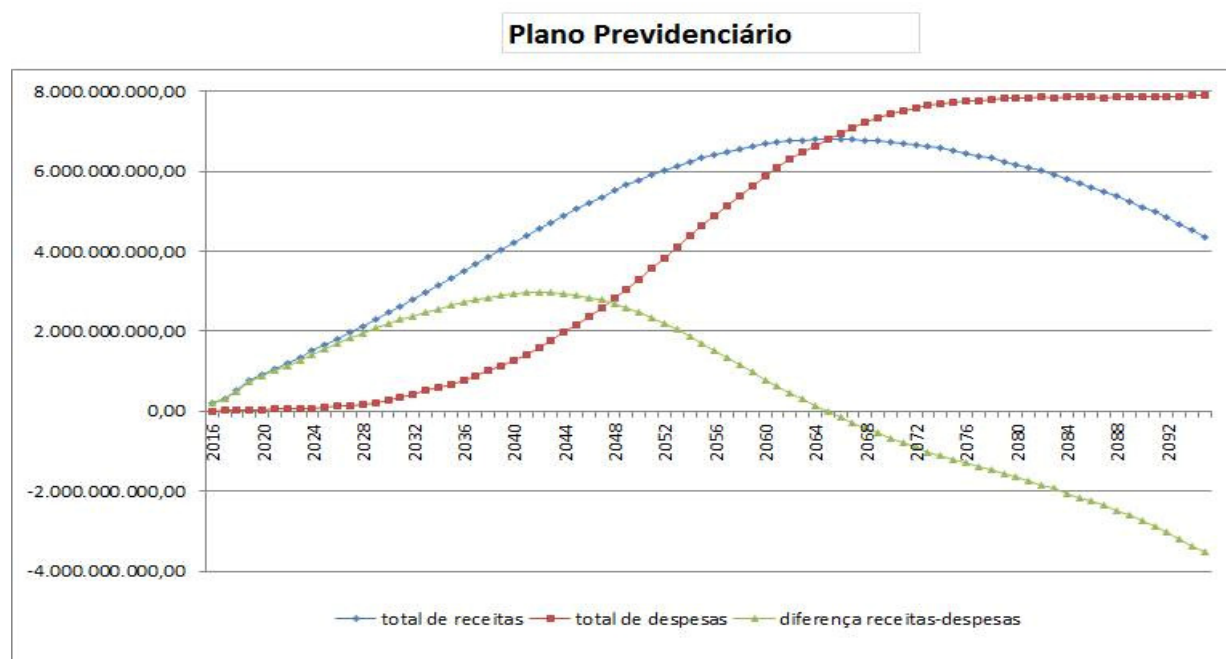
Gráfico 16 – Evolução do cálculo atuarial do Plano Financeiro do Rioprevidência, 2016/2095



Fonte: Rioprevidência

³ É um equívoco discutir a previdência sem separar os dois planos, pois segundo o artigo 11 da referida lei estadual: "a segregação dos Planos Financeiro e Previdenciário deverá ser acompanhada pela separação orçamentária, financeira, contábil e dos investimentos dos recursos e obrigações correspondentes". E as insuficiências já esperadas do Plano Financeiro devem ser aportadas pelo governo estadual, conforme texto do artigo 2, capítulo XXI: "Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, no qual as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro".

Gráfico 17 – Evolução do cálculo atuarial do Plano Previdenciário do Rioprevidência, 2016/2095



Fonte: Rioprevidência

Portanto, o que está totalmente desajustado nas contas públicas fluminense são decisivamente as receitas. Isso se deve por questões tributárias e federativas não enfatizadas em uma proposta focada no retorno rápido e melhor para o governo federal como credora, enquanto esboça tolerância com a dívida ativa de empresas com o próprio governo (segundo Ministério Público, o índice de recuperação foi de só 1% em 2015).

Atualmente, a dívida estadual é de cerca de R\$ 107 bilhões, sendo que R\$ 73,6 bilhões diretamente com a União. Segundo tabela 9, os principais itens são associados aos acordos de renegociação da dívida do final da década de 90, repara-se que até hoje não foram quitados embora o saldo atual (o que falta pagar e não tudo que já foi pago) signifique mais que o triplo do valor contratado. Em valores de janeiro de 2017, isso garante a União um fluxo de desembolso mensal de 127,7 milhões. Causa espécie a gestão federal não aceitar discutir o perdão de parte do montante (em 2016, a dívida chegou a R\$ 73,6 bilhões) e cobrar de forma implacável um valor próximo do endividamento das empresas com o governo estadual (R\$ 69 bilhões). Destaca-se que, segundo dados do ministério público, mais de 6 bilhões da dívida ativa se refere a Petrobrás e aos Correios, duas empresas estatais federais.

Configura-se um processo de “solidarização de perdas” em favor de poucos. Enquanto a dívida entre entes governamentais não é contestada, muitos políticos se apressam em tomar como impagável boa parte da dívida privada. Soma-se a letargia na aprovação de autorização legal para sua securitização, o que permitiria uma receita extraordinária importante (ganho previsto de R\$ 3 bilhões).

Desconsidera-se ainda uma revisão do Fundo de Participação Estadual e uma série de ressarcimentos que, anualmente, poderia gerar um fluxo em torno de R\$ 15,5 bilhões a mais. Por exemplo, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) fez o ranking das perdas tributárias com a Lei Kandir. Como aponta a tabela 10, depois de Minas Gerais, o Rio de Janeiro é o estado mais prejudicado (R\$ 49,2 bilhões acumulados), sendo que, em 2015, já seriam R\$ 4,5 bilhões de perdas ao ano. Soma-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)⁴. Por fim, o ICMS para extração e refino do petróleo ser ainda cobrado no destino provoca uma perda anual em torno de R\$ 10 bilhões (segundo estimativa da SEDEIS-RJ).

Tabela 9 – Montante da dívida do governo fluminense por credor do Estado do Rio de Janeiro

Dívida	Valor contratado (R\$ bi)		Saldo 12/2016 (R\$ bi)	
	nominal	Part.	nominal	Part.
TOTAL - DÍVIDA FINANCEIRA	54,7	100,0%	107,0	100,0%
ADM DIRETA - DÍVIDA FUNDADA	54,6	99,7%	106,9	99,9%
Interna	45,0	82,2%	95,3	89,1%
UNIÃO	23,0	42,1%	73,6	68,8%
BACEN - Assunção Div. BERJ	3,9	7,1%	14,7	13,7%
BONUS/DMLP	0,0	0,0%	0,1	0,1%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - ESTADO	0,1	0,2%	0,0	0,0%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - CEHAB	0,5	0,9%	0,0	0,0%
Refin. Lei Federal nº 8.727/93 - BANERJ	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Refin. Lei Federal nº 9.496/97	18,5	33,9%	58,8	55,0%
CAIXA ECONÔMICA	3,1	5,6%	2,0	1,9%
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL	1,3	2,3%	0,8	0,8%
BANCO DO BRASIL	7,9	14,4%	10,0	9,4%
BNDES	8,7	15,9%	7,7	7,2%
CREDIT SUISSE	1,1	1,9%	1,2	1,1%
Externa	9,6	17,6%	11,6	10,8%
BID	1,6	2,9%	0,9	0,8%
Japan Bank for International Cooperation	0,1	0,2%	0,1	0,1%
BIRD	5,6	10,2%	7,5	7,0%
Agência Francesa de Desenvolvimento	0,8	1,5%	1,2	1,2%
Corporação Andina de Fomento	1,5	2,8%	1,8	1,7%
Títulos	0,0	0,0%	0,0	0,0%
ADM INDIRETA - CUSTEADA (F.TESOURO)	0,1	0,3%	0,1	0,1%

Fonte: Tesouro Nacional e SEFAZ-RJ

⁴ Além disso, 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 Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), isso significa perda de receita de R\$ 522 milhões entre 2012 a 2016.

Tabela 10 – Ranqueamento por estados selecionados e grandes regiões das perdas de arrecadação com lei Kandir, 1997/2015

	1997	Rank 1997	2015	Rank 2015	1997-2015	Rank97-15
Minas Gerais	1.738	1	7.239	1	92.181	1
Rio de Janeiro	1.625	27	4.472	5	49.219	2
Pará	556	6	3.527	7	44.168	3
Rio Grande do Sul	1.148	2	4.505	4	41.776	4
Mato-Grosso	87	12	5.406	2	41.753	5
Sudeste	1.711	-	19.587	-	215.122	-
Sul	2.037	-	9.940	-	96.126	-
Centro-Oeste	203	-	9.820	-	73.477	-
Norte	602	-	4.390	-	47.900	-
Nordeste	438	-	3.592	-	34.265	-
Brasil	4.991	-	47.329	-	466.890	-

Fonte: FAPESPA

Nota: valores corrigidos pelo IPCA, dez. 2015

CONCLUSÃO

É preciso nacionalizar a crise no Rio a fim de não confiar cegamente em uma proposta que a trata como crise do Rio. É preciso explicitar a tensão federativa ocultada por uma moral de tesouraria que não consegue ir além da aparência do problema refletida em uma soma dos desequilíbrios. Cabe se indagar por que uns mantêm suas estruturas de gasto e outros se veem impedidos, bem como por que uns controlam os mecanismos de poder de compra e outros estão vulneráveis e desfinanciados.

Por exemplo, evitar que a gravidade do quadro de violência fluminense se explicita é uma preocupação que deveria ser considerada de interesse nacional pela sua dimensão e pelos efeitos sobre o resto do país. Segundo LOA 2017, 15,6% do orçamento estadual é dispêndio em segurança, o que significa mais de R\$ 12 bilhões anuais. É preciso ter clareza que a escala crescente de custos da área no Estado do Rio de Janeiro transcendem a um quadro normal no nível estadual e de sua capacidade financeira, em especial, tendo se realizado diversos concursos para novos soldados e realizado a experiência de Unidades de Política Pacificadora - UPPs.

O que se evidencia é o peso da lógica assimétrica de tomada de decisão entre os entes da federação. Uma alternativa mais razoável exige questionar três aspectos centrais:

- 1) Atribuiu-se a crise como um problema exclusivo estadual quando a escala do problema é nacional.

- 2) O governo federal assumiu o papel simplesmente de credor sem a redistribuição de competências e recursos no âmbito do pacto federativo (incluindo recompartilhamento de custos como segurança).
- 3) Não articulação do problema das finanças públicas aos efeitos imprevisíveis de uma grave crise econômica.

Por essa razão, em caráter emergencial, caberiam não novos empréstimos e sim o governo federal fazer transferências voluntárias assumindo suas responsabilidades. No aspecto estrutural, precisa-se ir além de um debate contábil focado em gestão e orçamento, e enxergar o sentido mais amplo e profundo de um processo no qual o Estado e o planejamento público no Rio de Janeiro precisam ser resgatados em seu papel mais estratégico para lidar com sua debilidade produtiva.

Do ponto de vista do diagnóstico, a folha com pessoal estar pesando na receita corrente pode ser entendido também pelo fato dessa receita ter tido uma queda fortíssima recentemente e ter uma trajetória de longo prazo comparativamente pior que de outros estados. Ou seja, se tivesse uma recuperação de receitas e uma economia capaz de sustentar uma massa de arrecadação compatível ao porte da economia fluminense esse dito peso da folha seria menor. O peso do custo com inativos ser não desprezível pode ser entendido pelo fato de a máquina pública ser modesta. Ou seja, comparativamente com outros estados o gasto com pessoal ativo do executivo no Estado do Rio de Janeiro é pequeno. Se tivéssemos reestruturado a máquina pública, esse peso dos inativos seria reduzido e mais, teríamos inclusive mais ativos para contribuir com a previdência.

Portanto, a manifestação da crise no Rio não é por excesso de despesa com pessoal e sim por falta de receita estruturalmente e algo agravado conjuntamente (junto ainda a uma perigosa trajetória de endividamento). E mais, o problema não é ter muito inativo e sim ter um Estado desorganizado em suas funções estratégicas e uma estrutura produtiva débil para garantir uma arrecadação compatível ao porte da economia fluminense. Diante disso, o servidor não é o problema, e sim a solução se for entendido o desafio de fortalecer a máquina pública e os impactos positivos que isso pode ter para uma recuperação e desenvolvimento produtivo ao se reestruturar a capacidade de planejamento público e políticas estruturantes (vide ciência e tecnologia). Infelizmente, as perspectivas com a gestão estadual atual alinhada ao governo federal são no sentido inverso: desvalorizando o serviço público, atrofiando as políticas estratégicas e desatento a debilidade da estrutura econômica.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J.R.; PINTO, V. “Despesa pessoal com pessoal ativo e do executivo: uma comparação entre unidades federativas”. *Caderno virtual do IDP*, v.2, n.35, 2016.

DWECK, E (2017). “A crise do Estado do Rio de Janeiro e o impacto nos programas de pós-graduação e na pesquisa”. Apresentação no Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva IMS/UERJ, 10 de março de 2017.

OSORIO, M. Território Fluminense (coluna), *Jornal Extra*, 10 de novembro de 2016, p.4.

_____. *Rio nacional/ Rio local*. Rio de Janeiro: SENAC Rio, 2005

SOBRAL, B.. “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, pp. 398-426.

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