

**EDITORIAL****PLANO DE RECUPERAÇÃO FISCAL:  
UM PLANO QUE VISA TRAZER INOVAÇÕES PARA O DEBATE NACIONAL<sup>1</sup>****Bruno Sobral<sup>2</sup>**

Subsecretário de Política Fiscal – SEFAZ/RJ

<https://orcid.org/0000-0003-0288-1246>

O Plano de Recuperação Fiscal – PRF<sup>3</sup> não é apenas um conjunto de medidas buscando atender a legislação federal referente ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF. Ou seja, o Plano se apresenta além do que se espera usualmente a partir desse arcabouço institucional e, por isso, merece maior atenção de todos. Hoje temos maturidade e experiência suficientes para, na redação do PRF, não reproduzir simplesmente um modelo predefinido. Buscando negociar com muita responsabilidade, para apresentar todas as condições necessárias para a realização do ajuste fiscal, mas, também, buscando oferecer originalidade a medida do possível.

É importante valorizar qualquer nova contribuição do ponto de vista teórico sobre regimes fiscais, mas cabe ponderar seu resultado prático segundo a avaliação da correlação de forças que se insere atualmente o Estado do Rio de Janeiro - ERJ. Em particular, compreender a necessidade de negociar, porque senão a interpretação jurídica dominante tende a colocar novamente o governo estadual em risco de sofrer novos arrestos e bloqueio das contas. Esse risco não pode ser tolerado para que o pagamento da dívida pública não ocorra em detrimento da garantia de condições mínimas de sobrevivência da classe trabalhadora, em particular, os servidores estaduais. Não podemos esquecer que esse fato ocorreu nos anos de 2016 e 2017,

---

<sup>1</sup> 

SOBRAL, B. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ e Coordenador Executivo da Rede Pró-Rio

<sup>3</sup> Todos os documentos públicos do Novo Regime de Recuperação Fiscal e do plano do governo fluminense associado estão disponibilizados no Portal de Transparência Fiscal, com acesso através do link:

<<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/capaTransparencia>> No menu lateral, clicar em “Regime de Recuperação Fiscal” e, depois, clicar em “8. Novo Regime de Recuperação Fiscal”.

quando se ficou até 4 meses sem recebimento dos salários, chegando a situações aviltantes como de filas para doações no sol quente<sup>4</sup>.

Por isso que se está lidando com a máxima seriedade nas propostas do PRF, estando ciente que não se está oferecendo teses provocativas que travariam o processo de negociação. Se a proposta apresentada pelo Plano parecer modesta para alguns interlocutores, cabe alertar que não se pode desconsiderar a inflexibilidade que se trata hoje os regimes fiscais. Em particular, perante a assimetria de poder existente entre o governo federal e os entes subnacionais, em especial, os governos estaduais. Por conseguinte, a validação de proposições gerais muito ousadas como ponto de partida não é ainda permitida, mas podemos aproveitar todas as brechas para se oferecer inovação e ampliar as possibilidades de um avanço segundo uma lógica dialética. Por essa via, as condições específicas já existentes no quadro fluminense ajudam e corroboram para um novo concerto político mais geral capaz de elevar aquela discussão teórica a um nível superior.

Pela práxis histórica que os problemas amadurecem para solução e não simplesmente através do debate puro de ideias, pois não é idealizando e sim atuando sobre a realidade concreta que se alcança maior consciência crítica, estimula a mobilização para uma transformação efetiva, e induz o aproveitamento de todos os espaços que de fato estão disponíveis para a luta política, mesmo dentro de uma perspectiva institucional, como o PRF se propõe estimular. Assim, espera-se ampliar novas fronteiras para solução, bastando ter mais acúmulo de forças no mesmo sentido do espaço que já foi aberto pela apresentação de suas propostas. Portanto, o objetivo é trazer a experiência do ERJ para o debate nacional, contribuindo para a discussão tanto ao nível macroeconômico como também para a reflexão política.

Essa preocupação foi fundamental desde o início do processo de elaboração do Plano. Nesse sentido, não apenas confeccionar um apanhado de medidas que se limitam a buscar e cumprir as exigências da negociação da dívida, mas suscitar o debate sobre a questão federativa e a problemática da situação financeira dos entes subnacionais. Em particular, chamar atenção para a necessidade de se oferecer condições de realização de um ajuste fiscal, mas que também permita - e isso é uma das premissas do PRF fluminense - um processo de desenvolvimento econômico e regional associado.

---

<sup>4</sup> Para maiores detalhes, acessar matéria no Jornal O Globo de 28 de dezembro de 2016 através do seguinte link: <<https://oglobo.globo.com/rio/sem-dinheiro-servidores-ativos-aposentados-pensionistas-contam-com-doacoes-20700484>>

O problema do ERJ é um problema eminentemente de receita enquanto um impasse na sua trajetória de desenvolvimento, especificamente, um problema de arrecadação pública que é débil em seu caráter estrutural porque ela enfrenta um seríssimo quadro de desindustrialização identificado como uma “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013, 2017 e 2019). Frente a isso, não adianta buscarmos soluções apenas contábeis, ou seja, soluções que visam o ajuste apenas olhando os dados fiscais sem entender esse contexto histórico. É essa visão mais ampla que se deixou evidente no Diagnóstico da Situação Fiscal apresentado em julho de 2021 (SEFAZ, 2021b). Esse documento buscou ir muito além do que era exigido pela legislação federal, exatamente para ser um instrumento de debate sobre uma interpretação fundamentada, com teses que possibilitaram sustentar um plano calcado numa narrativa própria.

Não é exagero afirmar que, pela primeira vez, o ERJ está oferecendo de fato um plano de ajuste fiscal com claro componente estratégico. Ou seja, ele possui rigor metodológico e dimensões de planejamento ancoradas em uma visão conceitual com objetivos específicos e eixos prioritários para, só partir disso, apresentar um conjunto de ações. Portanto, não são medidas isoladas e, como já dito, tendo como pano de fundo o desejo de suscitar a reflexão. É fundamental que as pessoas preocupadas com uma alternativa para um projeto de país entendam a importância do que está sendo apresentado, como isso se liga a compreensão da questão federativa e como a federação hoje está em crise no Brasil.

A crise não é do Rio, a crise é da federação. Questões sensíveis ao desenvolvimento do ERJ exigem um esforço de esclarecimento público para que se tenha respeito a suas urgência e essencialidade, e possa ser conduzido seu enfrentamento necessário. Como exemplo desse esforço, cabe ser citado o artigo recente na Folha de São Paulo (Rocha e Sobral, 2021). Pretende-se assim reduzir o risco de o foco ser tão somente em aspectos que não garantiriam a solução definitiva esperada, pois não estariam considerando toda a contextualização e a especificidade do problema.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2001 significou a criação de um regime fiscal que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que sua implementação foi feita num contexto de estabilização fiscal e para manter a reorganização que foi construída após um processo de federalização das dívidas estaduais e seu refinanciamento. Ou seja, ela não se preocupou em criar instrumentos caso um estado tivesse maiores dificuldades financeiras. Como a economia brasileira cresceu relativamente bem ao longo da década de 2000, não emergiu nenhum grave conflito distributivo que pudesse acentuar essas dificuldades de maneira

profunda e persistente, o que começa a ocorrer quando a economia brasileira desacelera a partir de 2012. Então, ficou evidente a falta daqueles instrumentos. A formulação de um Regime de Recuperação Fiscal - RRF foi a opção criada pelo governo federal para superar aquela deficiência da LRF e, a princípio, tentar viabilizar uma nova reorganização das finanças estaduais. Contudo, verifica-se que permanece um dilema que exige ser revisto de tempo em tempo na expectativa de tornar suas condições mais exequíveis.

O ERJ já está há mais de três anos nesse regime, sendo que o primeiro modelo de RRF foi feito em conformidade ao caso do Rio de Janeiro, logo, estamos envolvidos com esse arcabouço legal desde o início. Cabe recordar que esse primeiro modelo implementado em setembro de 2017 tinha previsão de duração de seis anos. Também tinha previsão de que, vencendo sua primeira fase em setembro de 2020 (metade do período previsto), discutir-se-ia os critérios para sua renovação. Todavia, naquele momento já se encaminhava uma revisão legal do próprio modelo de RRF, o que de fato foi feito ao longo do segundo semestre de 2020 e foi promulgada uma nova legislação federal no início de 2021. A partir de maio desse ano, o ERJ submeteu-se a uma adesão ao RRF já dentro desse novo formato. O novo RRF passa a ter previsão de duração até 2030.

Dentre as exigências da adesão, é necessário que o governo estadual entregue seu plano à Secretaria do Tesouro Nacional - STN a fim de garantir a homologação. No final de 2021, cumprindo todos os prazos, o governo estadual está apresentando a visão conceitual do PRF e suas principais medidas adicionais (SEFAZ, 2021a). Ao contrário de tão somente ser encaminhado formalmente dentro de uma negociação como algo processual, busca-se também a comunicação com a sociedade. Da mesma forma, passando a dialogar e a compartilhar a respeito de sua concepção diferenciada com interlocutores especializados.

Junto à apresentação do PRF, está havendo também a recriação do Boletim de Acompanhamento Fiscal pela SEFAZ-RJ. Essas ações combinadas buscam cada vez mais intensificar a comunicação com a sociedade, permitindo maior acesso a dados oficiais com uma análise na visão do Estado e isso se torna instrumento de debate público. Esse tipo de iniciativa é fundamental para se avançar na organização de uma visão estratégica estadual tendo por fundamento base de dados estatísticos própria e estudos compartilhados. Isso foi se perdendo ao longo das décadas passadas a ponto de, em 2016, ter sido proposto pelo governo daquele momento a extinção da Fundação CEPERJ para se economizar recursos em prol do ajuste fiscal. Cabe pontuar que a Fundação CEPERJ possui por missão ser um centro produtor de dados

estatísticos, e uma proposta absurda de extinção ao invés de fortalecê-la é um retrato do grau de desorientação que as instituições estaduais passaram antes e, conseqüentemente, fragilizou a capacidade de negociação com dados próprios e uma narrativa organizada quando veio a primeira versão do RRF. Inversamente, hoje a Fundação CEPERJ vem passando por um processo de resgate, potencializando produtos como a Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense em cooperação com a UERJ.

De fato, há muito a se trilhar no sentido de uma governança em prol de um planejamento estratégico, inclusive, com uma clara dimensão participativa para a política pública ser cada vez mais pensada junto à sociedade. Mas isso também tem que partir de uma base técnica, para qualquer espaço reivindicatório ter a capacidade de gerar convergência a partir da construção de metas e indicadores de acompanhamento segundo uma gestão por resultados. Nesses termos, resgatar e aprimorar o Boletim de Acompanhamento Fiscal pode oferecer uma contribuição relevante. Em especial, porque com ele se visa também aos poucos construir uma metodologia de acompanhamento da execução do próprio PRF. Dessa forma, auxiliará o governo estadual a ter uma postura menos reativa e condicionada pela publicação dos relatórios do Conselho de Supervisão (instância associada ao governo federal), e passar a cada vez mais apresentar dados para construir a própria narrativa, a partir de instrumentos de avaliação alinhados com nossa visão conceitual e diagnóstico fiscal.

Diante disso, ainda que desafios persistam e a situação das finanças requeira maiores cuidados, é um equívoco tomar como “irresponsável” a estrutura administrativa estadual fluminense e desconsiderar o valor do trabalho sério que os servidores estaduais vêm realizando. Não há nenhum vitimismo ou uma postura de “playboy” ou de “filho de pai rico” querendo sempre mais benefícios do governo federal, ainda mais quando, nos últimos anos, ocorreu um esforço impressionante de controle de gastos não obstante perversos efeitos pró-cíclicos de retração sobre a renda agregada e o emprego. Por isso, é preciso avançar o debate para ser superada uma forma de resumir a questão do ajuste fiscal a mera oferta de “*waiver*”, como um alívio em troca da exigência de duras contrapartidas. Afinal, buscar soluções simples para problemas complexos não dá certo. A pesada contração fiscal já realizada vem deixando uma série de sequelas que vão se revelando questões importantes sobre a capacidade de sustentação desse processo, logo, não podendo continuar a ser relegadas no debate. Afinal, as administrações estaduais têm um papel macroeconômico muito relevante do ponto de vista de crescimento econômico e empregabilidade, bem como do atendimento às necessidades básicas das massas populares.

Portanto, o problema é muito mais profundo que voltar a pagar dívida com regularidade. O que não quer dizer que seja difícil de ser enfrentado, basta que isso seja feito na dimensão político-estratégica adequada. Por isso, está se trazendo questões para o debate. Isso porque, é fundamental a maior compreensão popular, uma articulação com outros estados, ganhar pauta no Congresso Nacional etc. Em particular, para dar sustentação política para um movimento que fortaleça a capacidade do poder central executar uma coordenação federativa e, assim, avançar na implementação de instrumentos que o possibilitem agir de forma mais cooperativa na relação com os entes subnacionais.

Deve ficar claro que o governo federal não precisa que o serviço da dívida fluminense esteja sendo saldado para conquistar sua estabilidade macroeconômica, logo, não há o menor risco de os problemas financeiros do ERJ “quebrarem” as finanças federais. O governo federal faz tanta questão do fluxo de pagamentos do serviço da dívida ser normalizado por receio de um efeito dominó associado a um suposto “risco moral”. Nessa linha de pensamento, se o governo federal flexibilizar para um estado em dificuldade, acredita-se que se abre espaço para outros estados seguirem o mesmo caminho e o risco se tornaria sistêmico exigindo uma nova rodada de ampla renegociação. Todavia o problema real não é dessa natureza, e sim o fato de querer oferecer recomendações sem se adentrar na especificidade e na radicalidade da questão. O mais desejável é o governo federal se mostrar mais disposto a coordenar o gasto público, porém a visão que hoje prevalece é a opção por apenas medidas de contenção e postura punitiva.

O receio do governo federal de o problema dos estados se voltar para ele é um contrassenso, dado que o problema é e será compartilhado por estar se tratando de unidade federativa. É importante se perguntar sempre para que as finanças públicas servem como primeira indagação que deve ser feita numa discussão de política fiscal, pois ela não é um fim em si mesmo. Por conseguinte, não é só no momento de crise financeira que o problema se voltaria para o governo federal, é desde sempre por ser uma ação concertada entre entes para realizar uma finalidade pública. Precisa ser superada uma espécie de “Síndrome de Estocolmo” na abordagem do governo federal que, em décadas passadas, foram tão bombardeados pela lógica de negociação da dívida externa por organismos multilaterais como FMI que, por vezes, repetem o mesmo tratamento com os entes subnacionais. Só que a diferença que não só já vem ocorrendo um debate crítico sobre seus posicionamentos anteriores dentro do próprio FMI, como também não é adequado ignorar o princípio da nacionalidade. Ou seja, governo federal e governos estaduais são instituições constitutivas de um mesmo país.

Há uma grande luta política a ser chamada atenção, uma luta para resgatar as bases de fundação do Estado brasileiro e, particularmente, da unidade nacional que é a questão federativa. Ela que nos une enquanto Nação do ponto de vista institucional e permitiu, diferente de outros Estados latino-americanos, um grande território se manter unificado. O respeito às questões do território com diversidade de culturas e formações históricas nas mais diversas regiões é um dos princípios basilares para constituição de nosso país. E hoje essa questão leva a um sério risco, em particular, na dimensão das finanças públicas. Não um risco de secessão, mas risco de manutenção de condições socioeconômicas muito graves em importantes regiões para o desenvolvimento do país. Cabe sempre destacar que a população fluminense é também parte do povo brasileiro. Em regimes fiscais compartilhados entre o governo fluminense e o governo federal, o que se espera é que, cada vez mais, esse último assumira o papel da União, ou seja, que ele garanta que o ERJ possa se recompor e ativar todas as suas potencialidades produtivas. Afinal, estamos se referindo a uma das principais economias estaduais, uma das maiores concentrações populacionais, uma caixa de ressonância e principal imagem internacional do Brasil.

Discutir a realidade fluminense não é apenas um estudo de caso ou um exemplo meramente ilustrativo (muito menos algo a se ter atenção por provincianismo ou “bairrismo”), mas sim uma tarefa fundamental para aqueles que quiserem entender o Brasil e seus desafios centrais. O que hoje o ERJ está passando nesse problema fiscal é o retrato de uma seríssima questão nacional. Aprofundar-se e especializar-se nesse debate sobre o quadro fluminense é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade no sentido de raiz desse problema nacional. Isso significa a possibilidade de contribuir para uma alternativa de projeto de país. Com certeza o ERJ tem condições de contribuir muito mais ao desenvolvimento brasileiro se as restrições atuais que o impedem de performar melhor forem superadas, e isso que deve ser o cerne da discussão.

Nesse sentido, é fundamental se avançar para uma regra fiscal mais desejável e que deve possuir três características essenciais. Primeiro, ter sustentação a ponto de não ser alterada recorrentemente e por razões previsíveis (ou seja, não por algum choque adverso). Segundo, ser anticíclica, ou seja, quando a economia cresce menos o governo possa gastar mais em investimento para criar opções para a economia ser redinamizada. Terceiro, garantir um compromisso fiscal que permita um fluxo de caixa estável para não ocorrer atrasos na folha de pagamento e se evitar situações de inadimplência com diversos contratos a serem honrados.

Cabe enfatizar que o importante é que as três características sejam observadas e não apenas o foco recaia sobre a última de forma isolada como comumente se faz.

Hoje há um maior consenso crítico no ERJ para uma mudança de paradigma e, por conseguinte, se avançar para uma política fiscal mais razoável. A importância de estar buscando fazer a diferença nessa matéria já é algo compartilhado no debate público seja na academia (universidade) como também na classe política. Permeando diversas esferas, vem sendo incorporado no corpo técnico do governo estadual, inclusive dentro da Secretaria de Estado de Fazenda, instância governamental que coordena o PRF.

Às vezes observadores menos próximos do centro das discussões olham o momento atual como se fosse um espelho de 2017, ano de criação do RRF. Isso é um equívoco. As propostas contidas no Plano recém-apresentado não estão “requeitando” a mesma avaliação técnica e seu resultado no saldo político. Definitivamente, não é a mesma proposta. Afinal, não se tem como perder uma janela de oportunidade para o pleno entendimento de que o Rio de Janeiro precisa recuperar as bases da recuperação econômica e de seu processo de desenvolvimento. Caso contrário, ficaria condenado a reproduzir uma maior carestia de possibilidades para a política pública e um maior arrocho sobre o serviço público e, pior ainda, com isso não garantindo uma solução definitiva, ou seja, apenas para ganhar mais tempo e postergar o enfrentamento necessário proposto no Plano.

Caso haja condições futuras de negociação melhores daqui a alguns anos, maiores serão as expectativas de resultado com novas perspectivas de relações institucionais. Em especial, se o arcabouço geral do regime fiscal estiver mais voltado para ancorar uma estratégia nacional de desenvolvimento, coordenando o gasto público junto dos estados e, assim, priorizando a recuperação econômica. No entanto, o ERJ não pode esperar isso ganhar maturidade no plano nacional nem propor isso como pré-condição para o processo de negociação. Além disso, é forçoso reconhecer o quanto se torna difícil para um técnico governamental lidar com essas discussões se faltar um respaldo político a ele para estar aberto a tratar alternativas mais profundas. É preciso lutar pelos interesses fluminenses em qualquer circunstância, e isso que se está buscando fazer com o PRF, inclusive com clara defesa de seu embasamento científico para superar qualquer resistência inicial a seus elementos inovadores.

É claro que o mais desejável seria a permissão para o governo estadual investir até muito mais do que se está propondo inicialmente no Plano. O volume de investimento previsto e seu impacto estão até com cálculos conservadores por maior cautela em uma negociação com a

STN. De fato, a seriedade com o que se trata essa negociação leva a priorizar a defesa dos fundamentos do Plano, em que se tem muita segurança de seu embasamento técnico, e sedimentar a trajetória para sua estratégia. Com certeza se houver autorização para maior espaço fiscal, por exemplo tirando do “teto de gastos” as despesas de capital (investimentos), e a lógica proposta no Plano estando preservada, poderá trazer um impacto ainda mais promissor. Nesse sentido, cabe ser citado o posicionamento firme do Secretário Estadual de Fazenda em artigo recente no Correio Braziliense (Rocha, 2021). Da mesma forma, o Plano propõe investimentos apenas com recursos próprios, tenderia a maiores resultados se houvesse flexibilização dos critérios para permissão de algum endividamento ou uma revisão mais profunda nas regras de transferências governamentais (por exemplo, no Fundo de Participação Estadual- FPE), nesse último caso ampliando também o espaço fiscal a partir da reafirmação do princípio de solidariedade federativa.

Isso reforça o entendimento que a apresentação do Plano não é o final de uma discussão, mas sim o início dela enquanto um convite à reflexão e à mobilização pública. Não é só a tarefa dos técnicos de um estado negociando com outros técnicos do governo federal, é também a evidência e a necessidade de consciência de um problema nacional a ser enfrentado politicamente, no qual o ERJ tem o seu papel de liderança e protagonismo diante de sua experiência nos últimos anos. Por isso, a preocupação de estar trazendo novos elementos para esse debate em prol de um Estado planejador e de uma política fiscal associada. Nessas condições, é importante ficar claro que a defesa dos interesses do ERJ nesse processo é também a defesa dos interesses nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCHA, N.; SOBRAL, B. (2021). “O paradoxo da economia fluminense”. São Paulo: Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/08/o-paradoxo-da-economia-fluminense.shtml>> Acesso em 1 de setembro de 2021.

ROCHA, N. (2021). “Uma verdade fiscal inconveniente”. Brasília: Correio Braziliense, 26 de novembro de 2021. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/opiniaio/2021/11/4966001-nelson-rocha-uma-verdade-fiscal-inconveniente.html>> Acesso em 26 de novembro de 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA – SEFAZ/RJ (2021a). Apresentação das medidas adicionais, Plano de Recuperação Fiscal (Entrega 3), outubro de 2021. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000024986>> Acesso em 5 de novembro de 2021.

\_\_\_\_\_ (2021b). Diagnóstico da Situação Fiscal. Governo do ERJ, Plano de Recuperação Fiscal (Entrega 1), julho de 2021. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000021429>> Acesso em 1 de setembro de 2021.

SOBRAL, Bruno (2019). Finanças públicas fluminenses e tensão federativa: Uma abordagem da crise a partir das especificidades econômicas e do marco de poder. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do ERJ, v. 13, p. 12-31, 2019.

\_\_\_\_\_ (2017). A evidência da estrutura produtiva oca: O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (orgs.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

\_\_\_\_\_ (2013). MetrÓpole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.