Cadernos do Desenvolvimento Fluminense - ISSN: 2317-6539

Rio de Janeiro | n.23| Edição Regular | jul. - dez. 2022

ARTIGOS | Seção

COMPREENDER A PROBLEMÁTICA DO RIO CONTINUA FUNDAMENTAL PARA ENTENDER DESAFIOS DO BRASIL (MAS SEM PRESCINDIR MAIS DA DEFESA DOS INTERESSES REGIONAIS)

UNDERSTANDING RIO'S PROBLEM REMAINS FUNDAMENTAL TO UNDERSTAND BRAZIL'S CHALLENGES (BUT WITHOUT GIVING UP THE DEFENSE OF REGIONAL INTERESTS ANYMORE)

Bruno Leonardo Barth Sobral [A]
https://orcid.org/0000-0003-0288-1246
Correspondência: brunoleo.rj@hotmail.com

[A] Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - FCE/UERJ.

André Martins Costa Aranha [B]
https://orcid.org/0000-0003-0427-1732
Correspondência: amc.aranha@gmail.com

[B] Economista pela PUC-Rio e Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ. Atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ).

Kleyton Vieira da Costa [C]
https://orcid.org/0000-0001-5256-1203
Correspondência: kleyton.vsc@gmail.com

[C] Economista pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Assistente na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ).

Bruno Cabral Muniz Freire [D]
https://orcid.org/0000-0003-1870-3866
Correspondência: brunocmfreire@gmail.com

[D] Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista de Estágio Interno Complementar (EIC) pela UERJ no projeto Rede Pró-Rio.

Maria Clara Vieira Paiva [E]
https://orcid.org/0000-0001-8267-2561
Correspondência: mclaravpaiva@gmail.com

[E] Estagiária no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Victor Figueiredo Lourenço [F]
https://orcid.org/0000-0003-2128-5036
Correspondência: victorfigueiredolourenco@gmail.com

[F] Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bolsista de Extensão pela UERJ no projeto Rede Pró-Rio.

DOI: 10.12957/cdf.2022.70185
Recebido em: 15 set. 2022 | **Aceito em**: 10 dez. 2022.

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

RESUMO
Deve-se a Carlos Lessa uma interpretação original sobre a formação socioeconômica regional no Estado do Rio de Janeiro – ERJ. O presente artigo busca dialogar com essa interpretação a partir de uma análise do período mais recente. Seguindo a visão do autor referido, a compreensão da problemática fluminense atual continua a ser fundamental para se organizar as bases de um novo projeto nacional. Para isso, defende-se que sua principal evidência está na dimensão do ajuste fiscal que extrapola a dimensão estrita das finanças públicas. Especificamente, a discussão do caso fluminense deixa claro como reduzir o ajuste fiscal a políticas de austeridade é contraproducente, daí a importância do novo Plano de Recuperação Fiscal buscar trazer elementos inovadores de cunho desenvolvimentista.
Palavras-chave: Carlos Lessa; Rio de Janeiro; economia regional; capitalidade; problema fiscal.

ABSTRACT
It's owe to Carlos Lessa an original interpretation about the regional socioeconomic formation in the Rio de Janeiro's state (ERJ). The present article aims to dialogue with this interpretation from an analysis of the most recent period. Following the author's view, the understanding of the actual fluminense's problematic keeps fundamental to organize the base of a new national project. Hence, it's defended that its main evidence is in the fiscal adjustment dimension which extrapolates the strict dimension of the public finances. Specifically, the discussion about the fluminense's case lets clear how reduce the fiscal adjustment to austerity policies is counter-productive, so the importance about the New Fiscal Recovery Plan seek to bring innovative elements developmentalists.
Keywords: Carlos Lessa; Rio de Janeiro; regional economy; capitalidade; fiscal problem.

INTRODUÇÃO

Carlos Lessa foi um dos grandes mestres das Ciências Econômicas no Brasil, tendo contribuições relevantes em diversas temáticas. Deve-se a ele uma interpretação original sobre a formação socioeconômica regional no Estado do Rio de Janeiro - ERJ a partir da centralidade nacional da metrópole carioca, a qual caracterizou sua natureza através do conceito de "capitalidade". Segundo sua visão, o auge e o declínio do projeto nacional se associam ao Rio como espaço-síntese de características e potencialidades do Brasil.

O presente artigo busca dialogar com essa interpretação a partir de uma análise do período mais recente, o que não foi contemplado pela obra seminal de Carlos Lessa

(2001): "Rio de todos os Brasis". Seguindo a visão do autor referido, a compreensão da problemática fluminense atual continua a ser fundamental para se organizar as bases de um novo projeto nacional. Para isso, defende-se que sua principal evidência está na dimensão do ajuste fiscal que extrapola a dimensão estrita das finanças públicas. Nesse sentido, o artigo é dividido em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na segunda seção, apresentam-se algumas das principais reflexões de Carlos Lessa norteadoras para esse trabalho, enfatizando que, diferente do período analisado pelo autor referido, a defesa explícita dos interesses regionais pelo Rio de Janeiro passa a ser algo decisivo, inclusive para o desenvolvimento nacional pela natureza das questões que evidencia. Na terceira seção, detalham-se evidências sobre como a problemática econômica e fiscal fluminense tem raízes estruturais e entrelaçadas. Por fim, na quarta seção, baseado no caso fluminense, aponta-se que reduzir o ajuste fiscal a políticas de austeridade é contraproducente.

Portanto, a análise do Rio de Janeiro qualifica o debate sobre Brasil sintetizando importantes elementos para uma agenda progressista. O que hoje o ERJ está passando, e é explicitado em seu problema fiscal, revela o retrato de uma seríssima questão nacional. Aprofundar-se nesse debate sobre o quadro fluminense é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade no sentido de raiz dessa questão 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.

2. DIÁLOGO COM AS REFLEXÕES ORIGINAIS DE CARLOS LESSA SOBRE A INTERPRETAÇÃO DA FORMAÇÃO HISTÓRICA FLUMINENSE

Segundo Carlos Lessa (2001), ao longo da história do Rio de Janeiro, criou-se um espaço sem interesses regionais para cumprir um papel geopolítico como ingrediente chave de construção da unidade nacional. Neutralizando qualquer tendência centrífuga, sintetizou diversos "Brasis" sem qualquer provincianismo. Como símbolo de afirmação da brasilidade desempenhando papel de articulação estratégica para o projeto nacional, a região não competia economicamente com o resto do país.

Mesmo a perda da hegemonia econômica para São Paulo, com o declínio da cafeicultura fluminense, não significou uma crise. Ao contrário, consolidou-se em sua capital uma economia urbana diversificada de padrão metropolitano (ainda que reprodutora de graves problemas sociais junto à periferização das massas populares e a limitada desconcentração econômica), e, no seu interior, bases industriais de valor estratégico para o país. Como apontado em trabalhos anteriores (SOBRAL, 2013 e 2021), toda a lógica de desenvolvimento econômico não derivava de uma formação capitalista orgânica articulando diversas massas de capitais e formando um complexo regional como interpretação de Wilson Cano (1977) para São Paulo, mas de um status privilegiado na federação.

Particularmente, é a natureza específica da centralidade carioca, enquanto "capitalidade" (não resumida a "gueto burocrático" da administração pública), que conferiu alto interesse nacional à base econômica do Rio de Janeiro. Diante disso, Carlos Lessa (2001, p. 99) vai fazer um importante alerta para o período mais recente: "*aliás, o Rio sempre abriu mão, com facilidade, de seus interesses econômicos locais em nome da função política maior. Esta postura displicente, conveniente enquanto capital, irá lhe custar caro, após a perda da capitalidade*".

Deve se ter claro que, ao longo da história, a escala regional não se firmou como um foco principal das políticas, o que manteve vácuo em estratégias para maior adensamento produtivo efetivo. A lógica da "capitalidade" definida por Lessa como uma vantagem guardou uma contradição: a centralidade nacional do núcleo metropolitano se combinou com a fragilidade da divisão territorial do trabalho junto a sua hinterlândia. Logo, houve uma maior dependência de determinantes externos ao seu território e com ausência de um forte processo de interiorização econômica. A consequência imediata foi a multiplicação de cidades-dormitórios e vazios produtivos apesar de bases insulares importantes. Com a desindustrialização brasileira, explicitou o esvaziamento econômico fluminense com perda de complexidade, concentração na produção de commodities e carência de melhores redes logísticas e de infraestrutura.

Nesse sentido, é importante compreender a especificidade da problemática atual. Desde trabalhos anteriores, defende-se que há um impasse na trajetória de desenvolvimento associada a maior evidência de sua "estrutura produtiva oca" (SOBRAL, 2013, 2017, 2019). O cerne do problema não é a falta de uma boa listagem

de "vocações" entendidas como âncoras, mas desafios estruturais para surgir novas vantagens competitivas mais sistêmicas. Isso porque suas economias regionais não estão consolidadas nem integradas, muitas vezes dominadas por atividades pouco indutoras. Além disso, possui uma rede urbana limitada diante de reduzidas centralidades que pudessem ser alternativas à macrocefalia da capital. Também não existem complexos logístico-produtivos desenvolvidos de forma plena, com boa parte de sua dinâmica dependendo de determinantes externos ao território. Inclusive, como aponta Assessoria Fiscal da ALERJ (2020), nem atividades de Petróleo e Gás fogem da lógica da estrutura produtiva oca: só 19% dos contratos ativos da Petrobrás são no ERJ (sendo 70% fora do país) e mais da metade da produção de gás é reinjetada ou queimada.

Diante desse quadro, configura-se um padrão de vulnerabilidade econômica: se Brasil vai bem, ERJ vai menos bem; se Brasil vai mal, ERJ vai pior. Portanto, uma economia mais suscetível a sofrer (e com mais intensidade) os rebatimentos de qualquer crise internacional e nacional. E isso que exatamente aconteceu na sua crise fiscal recente, que deixa claro que essa crise tem raízes estruturais e entrelaçadas a problemática econômica. Avançar na compreensão de relação, como será feito nas próximas seções, é algo fundamental para uma reflexão mais organizada e estratégias mais consistentes sobre a escala regional.

Dialogando com a obra de Carlos Lessa e o papel do Rio de Janeiro como espaço-síntese, vai ficando explícito que a situação econômico-financeira fluminense não apresenta apenas rebatimentos da problemática brasileira, e sim é um dos epicentros dessa problemática. Mas se antes a organização de um discurso para defesa dos interesses regionais era desnecessária, agora é decisivo. 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. Essa questão se explicita ao se voltar para a dimensão fiscal envolvida.

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em 2000consolidou e reforçou o regime fiscal criado com a assinatura dos PAFs (Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal) da Lei 9.496/97, e que continua aceito até os dias de hoje. Cabe ponderar que a implementação da LRF foi feita num contexto de estabilização 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.

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 eficaz seria 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.

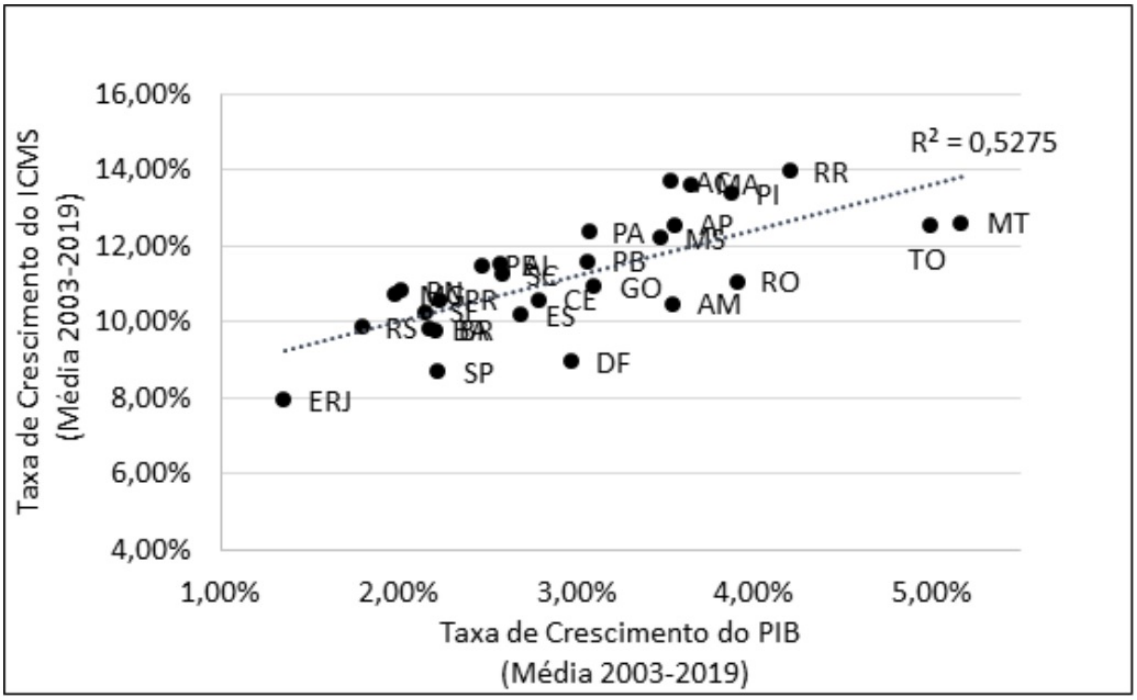
Portanto, cabe alertar que não se pode desconsiderar a inflexibilidade que se trata hoje os regimes fiscais. Em particular, perante a assimetria de poder existente entre o governo federal e os entes subnacionais, em especial, os governos estaduais. Por conseguinte, a validação de proposições gerais muito 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 nacional a um nível superior.

3. EVIDÊNCIAS SOBRE COMO A ATUAL PROBLEMÁTICA ECONÔMICA E FISCAL FLUMINENSE TEM RAÍZES ESTRUTURAIS E ENTRELAÇADAS

A análise de variáveis econômicas e de arrecadação tributária demonstra a importância do crescimento econômico para a arrecadação tributária. Ou seja, há uma característica pró-cíclica do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O gráfico 1 deixa isso claro a partir de uma relação estatística positivamente linear e consistente considerando as diferentes unidades da federação. Observa-se que o ERJ se encontra em uma situação estruturalmente fragilizada que é traduzida em menores resultados tanto para a taxa de crescimento média do PIB como para a taxa de crescimento média do ICMS entre 2003 e 2019, portanto numa série histórica de mais de 15 anos.

Gráfico 1 – Dispersão para a taxa de crescimento do ICMS e a taxa de crescimento do PIB dos estados entre 2003 e 2019



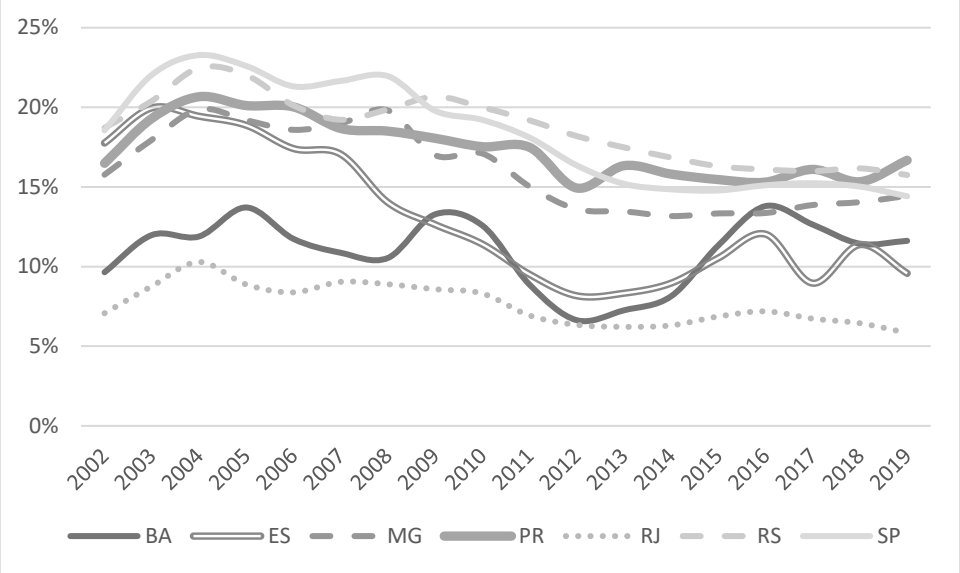
Fonte: A partir de dados do CONFAZ, SCR/IBGE.

Esse quadro é agravado pelo processo de desindustrialização que vem sendo generalizado no país. O gráfico 2 evidencia uma retração continuada do valor adicionado bruto da indústria de transformação atingindo as principais bases industriais regionais. No entanto, é importante destacar que a pior trajetória fluminense confirma que há uma especificidade. Os dados de ocupação também reforçam isso.

A participação do emprego de cada setor estadual sobre o total de empregos do setor nacional, o ERJ foi o 2º estado que mais perdeu participação relativa no total de empregos formais entre 2003 e 2019 (-15,0%) – atrás apenas do DF (-16,7%). Já nos segmentos de maior arrecadação de ICMS – indústria de transformação e comércio – o ERJ registrou, respectivamente, a 4ª e 1ª maiores quedas relativas do país. Segundo tabela 1, podemos verificar que o ERJ perdeu importância relativa em praticamente todos os setores de atividade, exceto na indústria extrativa – pouco intensiva em mão de obra (apesar do forte peso na atividade fluminense) e cujo ICMS é taxado no destino, isto é, no local do refino do óleo extraído.

Essa problemática se agrava porque um maior nível de produção gerando um maior nível de emprego e renda tendem a afetar relativamente mais o crescimento do PIB do que o aumento da arrecadação, uma vez que esta última tem outros fatores que influenciam seu comportamento com reflexos sobre a carga tributária. Voltando ao gráfico 1, ainda cabe uma outra observação relevante. Diante do padrão dos estados, a taxa média de crescimento do PIB do ERJ gera uma taxa de crescimento do ICMS inferior ao padrão dos estados (a linha tendencial da correlação). Isso significa que mesmo em situação de debilidade econômica, também a própria estrutura tributária dá um resultado menor que o esperado.

Gráfico 2 – Participação do valor adicionado da indústria de transformação no valor adicionado bruto estadual entre 2002 e 2019.



Fonte: SCR/IBGE

Tabela 1 – Participação (%) estadual sobre o total nacional de cada setor, 2003 e 2019

Setor de Atividade	RJ			SP			PR			SC		
	2003	**2019**	**Var.**	**2003**	**2019**	**Var.**	**2003**	**2019**	**Var.**	**2003**	**2019**	**Var.**
1. Extrativa mineral	16,2%	16,4%	**0,9%**	10,2%	7,3%	-29,1%	3,5%	2,5%	-29,7%	4,4%	3,1%	-29,5%
2. Indústria de transformação	5,7%	5,0%	**-13,3%**	36,0%	32,5%	-9,7%	8,1%	9,0%	11,5%	8,0%	9,4%	18,0%
3. Serviços industriais de utilidade pública	12,9%	12,5%	**-3,4%**	24,9%	25,5%	2,4%	5,6%	5,9%	4,8%	4,3%	4,9%	13,1%
4. Const. Civil	10,3%	8,4%	**-19,1%**	26,7%	27,5%	3,2%	5,2%	6,3%	19,1%	3,9%	4,7%	19,4%
5. Comércio	10,7%	8,6%	**-19,2%**	30,4%	28,9%	-4,9%	7,2%	7,1%	-1,1%	4,5%	5,0%	10,5%
6. Serviços	13,8%	10,3%	**-25,6%**	33,1%	33,4%	1,0%	6,2%	6,2%	-0,5%	3,7%	4,4%	18,3%
7. Adm. Pública	8,6%	8,3%	**-2,9%**	21,1%	17,9%	-14,9%	4,8%	5,5%	14,5%	2,7%	3,0%	13,1%
8. Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	2,0%	1,5%	**-24,9%**	26,1%	22,0%	-15,8%	7,1%	6,6%	-6,9%	3,3%	2,7%	-16,9%
Total	10,0%	8,5%	**-15,0%**	29,6%	28,7%	-3,2%	6,4%	6,7%	4,6%	4,4%	5,0%	13,6%

Fonte: RAIS.

Isso se explica tanto pelas questões da legislação tributária (vide o diferencial de alíquotas interestaduais) como pela carência de maior racionalização da política de incentivos fiscais, ainda carente de uma estrutura efetiva de planejamento setorial associada que supere a natureza mais de "balcão" para atender demandas circunstanciais da classe empresarial. Soma-se isso os efeitos desfavoráveis de natureza federativa.

Quanto a esse último ponto, destaca-se as recorrentes desvantagens na partilha do Fundo de Participação Estadual quando comparado a estados vizinhos. Da mesma forma, as perdas arrecadatórias pelo ICMS da atividade extrativa de Petróleo e Gás Natural ser cobrado no destino e não na origem.

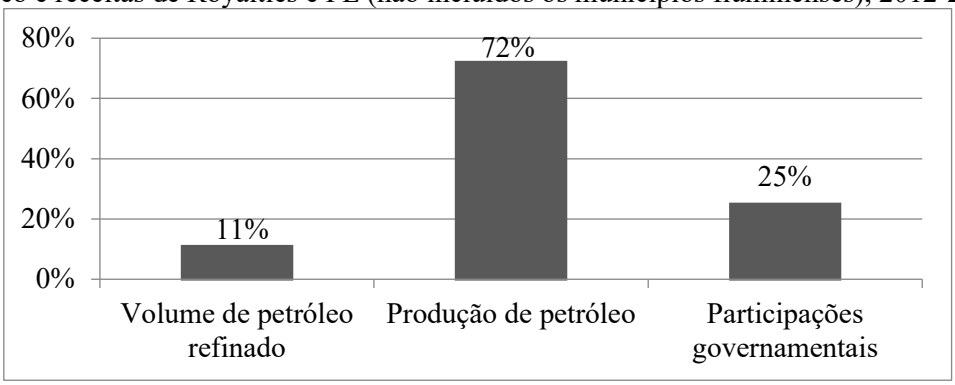
Como consequência, o ERJ propicia o aumento de arrecadação de ICMS em outros estados, seja pelo transbordamento de parcela do consumo de um grande mercado consumidor, seja por destinar óleo bruto para as refinarias de outros estados, tornando o ERJ consumidor/importador líquido nas transações interestaduais, o que é prejudicial em termos de arrecadação em virtude da incidência do ICMS sobre mercadorias e serviços ser predominantemente na origem. Conforme gráfico 3, é importante destacar que o ERJ (sem contar os municípios fluminenses) recebe cerca de 25% do total de Royalties e Participações Especiais distribuídos no país, o que compensa apenas parcialmente o hiato de receitas de ICMS gerado e apropriado pelo ERJ na cadeia extrativa.

Dado o diagnóstico acima, que une debilidade econômica com problemas específicos da estrutura tributária ERJ em termos relativos perante outros estados, temos na prática a união de baixo crescimento do PIB fluminense aliado à baixa participação do ICMS sobre o PIB regional (carga tributária), conforme a tabela 2. O baixo percentual relativo do ICMS/PIB fluminense em 2003 se acentuou em 2019, como o ERJ passando da 23ª colocação em 2003 para a 26ª em 2019, atrás apenas do Distrito Federal. O resultado fluminense em 2019 (5,60%) é cerca de 70% da carga média nacional (8,02%), cujo resultado foi superado por 19 estados.

Os desdobramentos disso sobre o problema fiscal podem assim ser evidenciados como primordialmente um problema na geração de receitas tributárias (particularmente, ICMS), ainda que também há questão adicional da volatilidade do preço internacional do petróleo tornando as receitas de Royalties e Participações Especiais não uniformes no tempo. A Tabela 3 permite visualizar que, mesmo com a entrada de Royalties e Participações Especiais sendo significativa e, logo, diminuindo o peso relativo das receitas tributárias, o ERJ continua dependente da arrecadação de receitas próprias (tributárias). Como mostra o gráfico 4, a importância da variação da arrecadação de ICMS sobre a variação da RCL é bastante significativa, e, no caso do ERJ, a variação

média de ICMS como de RCL foram as mais baixas entre os estados no período 2001-2019.

Gráfico 3 – Representatividade média do ERJ em relação ao Brasil na produção, refino de petróleo e receitas de Royalties e PE (não incluídos os municípios fluminenses), 2012-2021.



Fonte: ANP

Tabela 2 – Carga Tributária: razão entre ICMS e PIB a preços correntes, 2003 e 2019

	UF	2003	2019	Variação Relativa
1	Mato Grosso do Sul	12,8%	14,1%	9,9%
2	Amazonas	10,2%	11,1%	8,2%
3	Pernambuco	9,5%	10,6%	11,9%
4	Acre	6,7%	10,1%	50,9%
5	Espírito Santo	11,5%	10,0%	-13,0%
6	Paraíba	7,9%	9,8%	24,4%
7	Bahia	10,2%	9,6%	-5,0%
8	Rondônia	12,7%	9,6%	-24,7%
9	Piauí	8,2%	9,5%	16,7%
10	Maranhão	5,5%	9,4%	69,4%
11	Goiás	9,2%	9,3%	0,2%
12	Ceará	9,2%	9,2%	-0,2%
13	Minas Gerais	8,9%	9,1%	2,1%
14	Rio Grande do Norte	9,0%	9,0%	-0,4%
15	Sergipe	7,2%	8,9%	22,9%
16	Santa Catarina	8,4%	8,7%	3,0%
17	Roraima	5,6%	8,6%	53,9%
18	Rio Grande do Sul	8,8%	8,5%	-3,0%
19	Tocantins	9,3%	8,5%	-8,5%
	Brasil	**8,1%**	**8,0%**	**-1,3%**
20	Mato Grosso	7,9%	7,9%	0,0%
21	Alagoas	7,0%	7,9%	14,2%
22	Paraná	7,0%	7,8%	11,7%
23	São Paulo	8,2%	7,6%	-7,3%
24	Pará	7,8%	7,5%	-3,9%
25	Amapá	4,6%	5,8%	25,3%
26	**Rio de Janeiro**	**6,4%**	**5,6%**	**-12,1%**
27	Distrito Federal	4,3%	3,4%	-21,5%

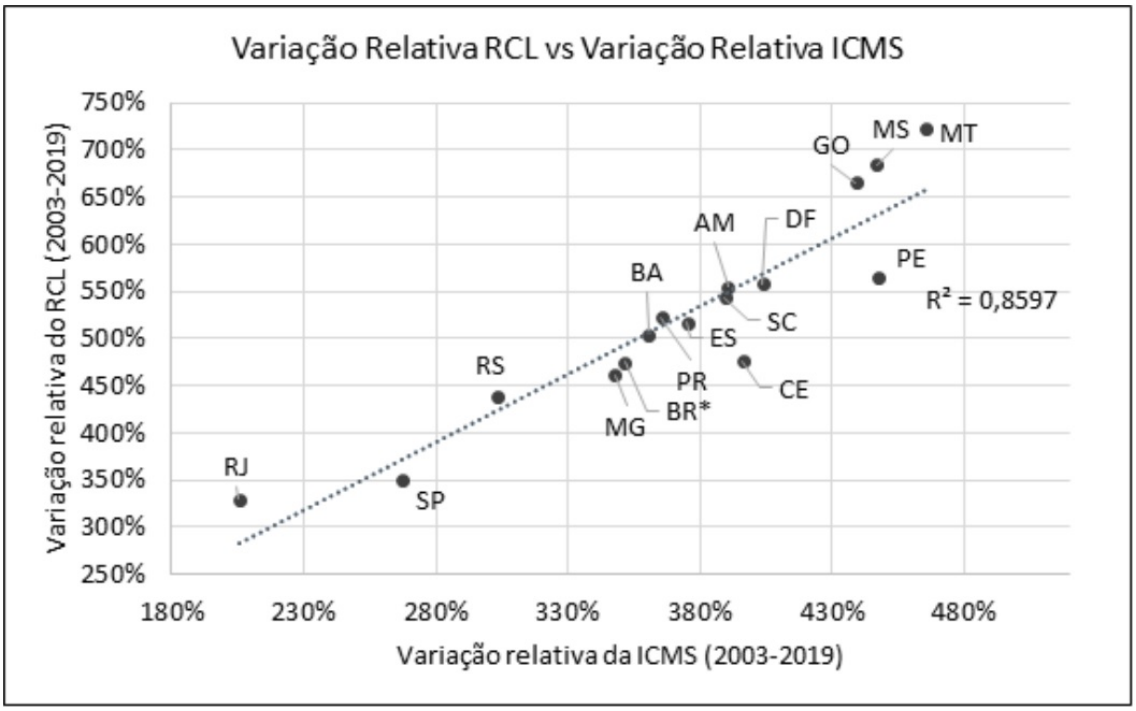
Fonte: IBGE e CONFAZ

Tabela 3 - Receitas tributárias e receitas de transferências como razão das receitas correntes em 2019.

UF	Receitas Tributárias/ Receitas Correntes	Transferências/ Receitas Correntes
São Paulo	84,4%	5,7%
Santa Catarina	77,8%	14,7%
Rio Grande do Sul	74,7%	15,6%
Minas Gerais	73,2%	17,1%
Paraná	69,4%	18,2%
Goiás	68,0%	17,6%
Rio de Janeiro	**65,8%**	**9,7%**
Mato Grosso do Sul	64,8%	25,6%
Distrito Federal	62,4%	23,5%
Espírito Santo	62,4%	30,2%
Bahia	59,7%	30,5%
Pernambuco	59,7%	31,6%
Mato Grosso do Sul	58,7%	20,9%
Ceará	57,4%	35,0%
Amazonas	55,8%	28,9%
Pará	53,4%	35,2%
Rio Grande do Norte	52,1%	40,9%
Paraíba	50,9%	43,7%
Maranhão	47,7%	47,9%
Rondônia	47,6%	40,3%
Alagoas	47,0%	46,5%
Piauí	45,0%	47,2%
Sergipe	41,2%	50,1%
Tocantins	38,7%	51,6%
Roraima	27,9%	60,8%
Acre	27,1%	66,3%
Amapá	20,0%	63,8%
Média	**55,4%**	**34,1%**

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional. Elaborado pelos autores.

Gráfico 4 – Dispersão para a variação relativa da receita corrente líquida e do ICMS para os anos de 2003 a 2019[1].



Fonte: A partir de dados do CONFAZ e STN.

Cumpre salientar que a arrecadação de ICMS entre 2001 e 2019 cresceu, em termos reais, 34,6% contra 89,4% da média nacional (excluído o ERJ). Como mostra a Tabela 4, isso significa que o crescimento da arrecadação de ICMS fluminense foi o menor entre todos os estados, e correspondeu a apenas 39% do crescimento médio nacional. Comparando com o segundo pior resultado registrado no período – o estado de São Paulo – a arrecadação fluminense registrou 33% a menos de crescimento relativo, isto é, o desempenho da arrecadação de ICMS no ERJ correspondeu a apenas dois terços do 2º pior resultado nacional. Considerando uma série histórica entre 2001 e 2019, o gráfico 5 apresenta o hiato crescente no índice de arrecadação do ICMS com a média nacional ao longo do tempo. No último ano da série histórica, 2019, a situação está ainda longe de uma recuperação das perdas após 2013, ao contrário da média nacional. E mais, está em patamar semelhante ao de 10 anos atrás.

Como resultado, o gráfico 6 demonstra a limitação na evolução da RCL estadual, com seu crescimento no ERJ (47%) não chegando a 50% do crescimento

[1]Foi realizado um corte utilizando a média nacional dos pesos das receitas tributárias sobre as receitas correntes de cada estado (55,3%), e todos os estados com percentual acima dessa média, isto é, os menos dependentes de recursos transferidos pela União, foram selecionados para se verificar a importância das receitas de ICMS sobre a Receita Corrente Líquida (RCL).

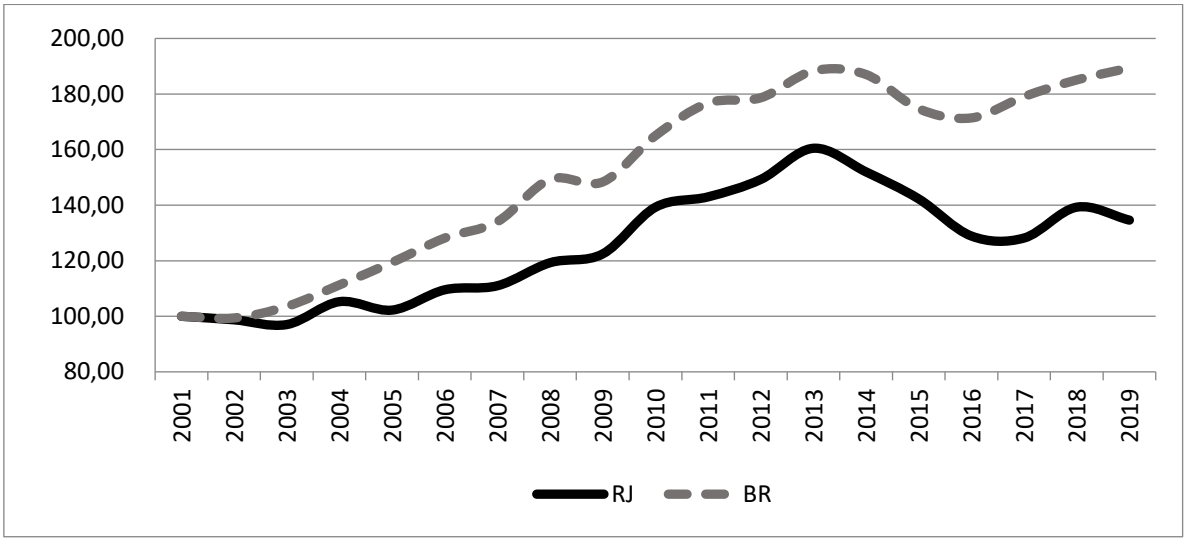
médio nacional (96%) entre 2001 e 2019 – sendo o ERJ superado por 21 estados. E mais, em 2019, a RCL nacional já havia recuperado perdas sofridas a partir da conjuntura desfavorável com a grande crise iniciada em 2014; no caso do ERJ, após período de maior crescimento do ICMS e Royalties e Participações Especiais, entre 2009 e 2013, e queda elevada no período posterior, por menor crescimento relativo do ICMS, e queda acentuada do preço internacional do petróleo, a RCL chegou em 2019 ao mesmo nível de 2008.

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

Ranking	UF	2001	2019	Variação Relativa
1º	AC	239.372.287,94	848.822.062,96	254,6%
2º	MA	1.420.052.095,50	4.735.633.511,51	233,5%
3º	PI	825.011.842,65	2.696.344.923,23	226,8%
4º	RR	209.427.744,55	671.047.609,39	220,4%
5º	TO	610.276.253,13	1.814.069.208,02	197,3%
6º	MT	2.744.328.961,15	8.028.992.693,53	192,6%
7º	PA	2.566.674.350,70	7.329.992.279,58	185,6%
8º	AP	208.765.378,21	567.556.808,95	171,9%
9º	MS	2.343.118.365,72	6.036.015.549,16	157,6%
10º	PE	4.221.957.226,38	10.775.915.886,87	155,2%
11º	AL	1.044.940.927,54	2.527.499.428,50	141,9%
12º	SC	5.801.236.649,04	13.989.966.833,72	141,2%
13º	GO	4.610.968.905,25	10.287.564.120,02	123,1%
14º	PB	1.605.168.679,34	3.546.702.406,56	121,0%
15º	PR	8.820.068.001,15	18.923.781.694,83	114,6%
16º	RN	1.606.804.370,63	3.438.765.109,87	114,0%
17º	CE	3.740.276.183,57	7.900.359.977,10	111,2%
18º	SE	1.019.077.958,73	2.131.126.267,20	109,1%
19º	AM	2.919.586.734,32	6.030.631.340,10	106,6%
20º	RO	1.214.081.702,19	2.410.738.325,35	98,6%
21º	BA	7.480.035.206,51	14.848.087.346,44	98,5%
22º	MG	16.262.555.207,08	31.203.630.501,80	91,9%
	BR	**149.943.909.541,55**	**283.977.869.721,87**	**89,4%**
23º	RS	11.823.997.810,24	21.470.814.032,76	81,6%
24º	DF	2.818.690.726,56	4.914.722.943,14	74,4%
24º	ES	4.391.041.597,58	6.879.170.634,92	56,7%
26º	SP	59.396.394.375,90	89.969.918.226,35	51,5%
27º	**RJ**	**16.518.305.362,39**	**22.235.199.973,52**	**34,6%**

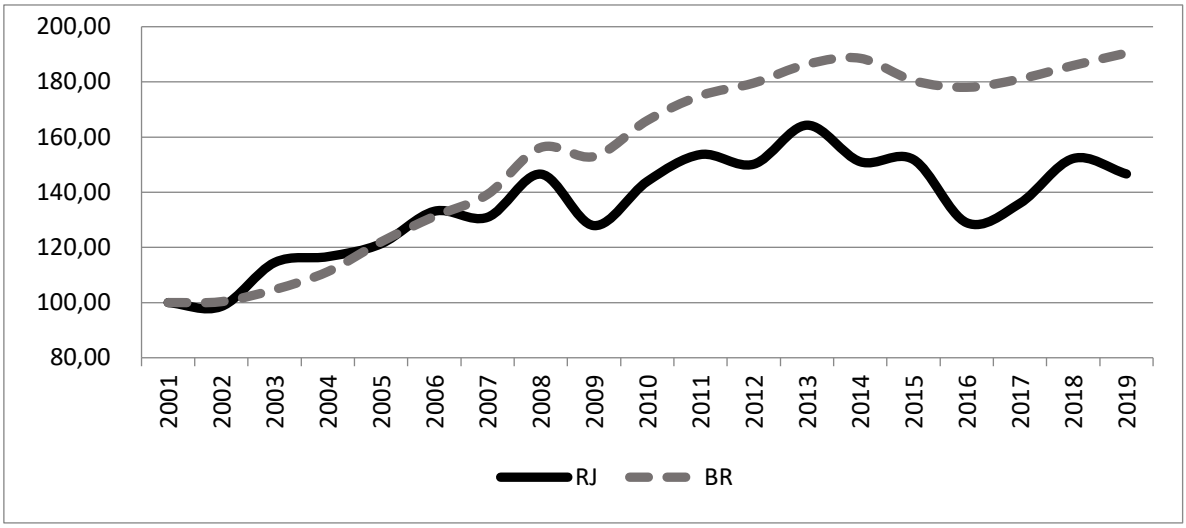
Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

Gráfico 5 – Índice de arrecadação do ICMS para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2001 e 2019.



Fonte: CONFAZ. Elaborado pelos autores.

Gráfico 6 – Índice de crescimento da RCL para o ERJ e Brasil (menos o ERJ) entre 2001 e 2019



Fonte: STN. Elaborado pelos autores.

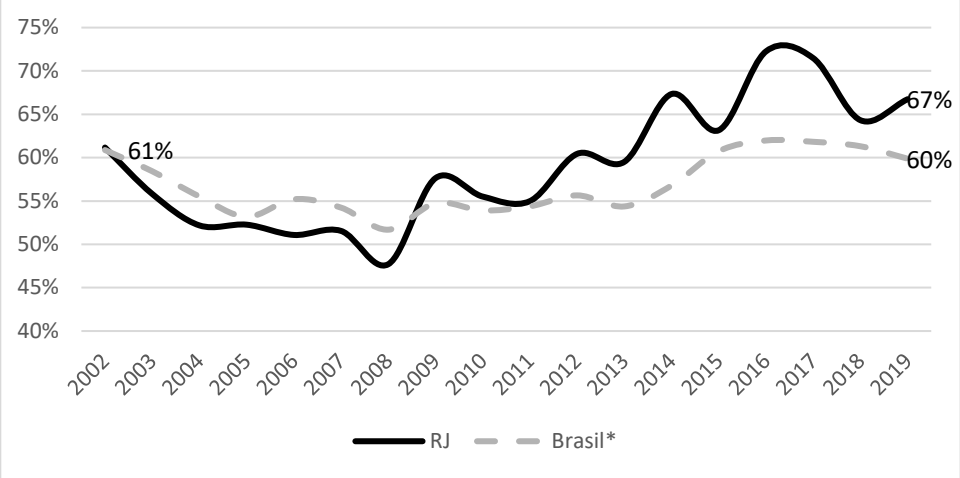
4. O CASO FLUMINENSE COMO EXEMPLO DE QUE É CONTRAPRODUCENTE REDUZIR O AJUSTE FISCAL A POLÍTICAS DE AUSTERIDADE

Diante desse quadro exposto na seção anterior, é importante alertar para a limitação de se propor ajuste fiscal apenas pelo lado das despesas, em particular dos gastos com pessoal. A análise superficial baseada apenas em indicadores usuais das contas públicas levaria a conclusões inadequadas. Como o gráfico 7, temos o exemplo do indicador despesa de pessoal sobre RCL no período 2002-2019. Se é verdade que,

desde 2009, a relação Despesa bruta de pessoal sobre RCL no ERJ é maior que a média nacional, cabe destacar que isso coincide com a fraca performance da RCL, logo evidenciando um problema no denominador do indicador, não em seu numerador.

Isso fica mais explícito ao se observar, como mostra o gráfico 8, que ao avaliarmos a evolução da despesa de pessoal, a variação para o Rio de Janeiro no mesmo período foi de 62%, frente a 134% da média dos demais estados. E mais, há um hiato crescente entre as despesas bruta de pessoal do ERJ no comparativo com a média das demais UFs. Insistir em aumentar esse hiato, além de prejudicar a prestação do serviço público eficiente e de qualidade, possui limitações dada a rigidez dessa rubrica de despesa, em especial com os inativos. Nessas condições, um ajuste fiscal eficiente passa por priorizar a recuperação da capacidade de gerar receitas.

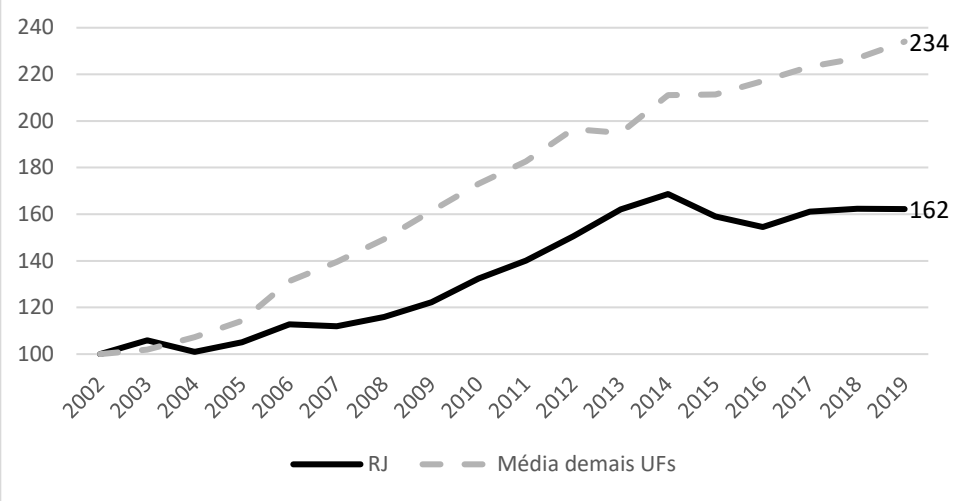
Gráfico 7 – Despesa de pessoal sobre a RCL entre 2002 e 2019[2]



Fonte: Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019. STN

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

Gráfico 8 – Evolução de gastos com pessoal para o ERJ e Brasil (menos ERJ) entre 2002 e 2019[3]



Fonte: Execução Orçamentária dos Estados 2002-2012, Declaração de Contas Anuais 2013-2019. STN.

Nessa mesma linha, é proveitoso analisar os dados demonstrados na nota técnica do IPEA (2020), que apresenta a evolução das remunerações mensais médias reais dos servidores estaduais no período de 2004 a 2018. No referido estudo, a variação real das remunerações de servidores indica que, entre os anos de 2004 e 2018, a evolução das remunerações mensais médias reais (deflacionadas pelo IPCA) para o ERJ foi de 40%, já para a média nacional foi de 80%. Além disso, os aumentos do ERJ foram concentrados no período 2008-2014, havendo estagnação nos demais anos analisados.

Comparando as conclusões da análise da trajetória das despesas totais com pessoal com os resultados do estudo do IPEA (2020) sobre a trajetória das políticas salariais desenvolvidas pelos estados, ambas análises convergem na explicitação de que a trajetória dos gastos de pessoal do ERJ esteve, em todo o período, aquém do restante dos estados. De fato, para as despesas do ERJ, as duas décadas deste século podem ser divididas genericamente em três períodos: o período até 2008, com baixo crescimento das despesas de pessoal; o período 2008-2014, com crescimento comparável ao do restante dos estados, compensando parcialmente a defasagem acumulada no período anterior; e o período a partir de 2015, de congelamento real das despesas com pessoal. Portanto, embora o ERJ não tenha aumentado seus gastos com pessoal de maneira

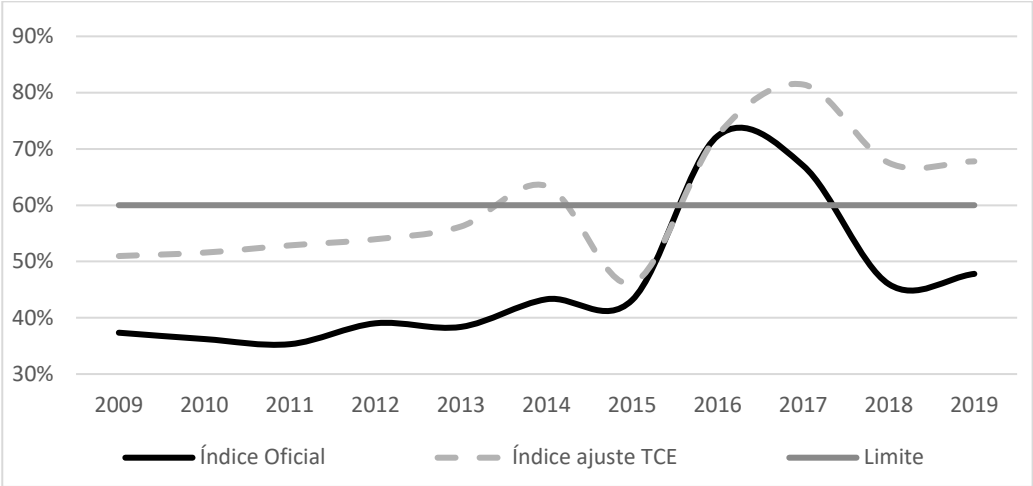
[3]Despesas empenhadas no Grupo de Despesa 1 com exclusão de intra-orçamentárias, Contribuições Patronais, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores e Indenizações e Restituições Trabalhistas, adicionada dos Elementos 1, 3 e 5 do Grupo de Despesa 3.

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

O senso comum costuma associar os problemas fiscais de alguns estados à sua rigidez orçamentária crescente – a partir do crescimento das despesas obrigatórias. No entanto, muitas vezes, associam esse fato a uma condição dada de receita para todos os entes, isso porque as análises realizadas se limitam a comparar as despesas e as receitas de cada ente de forma isolada. Quando se verifica que um ente não chega a 50% da receita líquida realizada pela média nacional – e cujo resultado foi superado por vinte e um estados – fica mais difícil não levar em consideração as questões relativas tanto à receita quanto à despesa de pessoal.

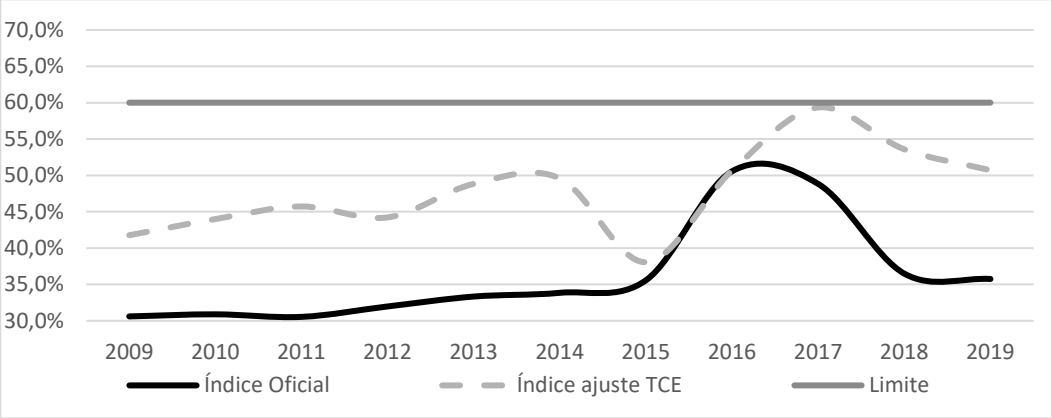
O caso do ERJ ilustra como políticas de ajuste fiscal que considerarem a receita como um "dado", isto é, uma variável exógena ao Estado, provocam distorções. No caso do ERJ, essa prática desviaria de atacar a raiz da problemática. E mais, o ERJ ficaria dentro do limite legal da LRF caso tivesse o crescimento médio da RCL nacional. Para isso ficar claro, vamos comparar os gráficos 9 e 10. O primeiro com o índice oficial da despesa de pessoal consolidado (ativos e inativos) em relação à receita corrente líquida do ERJ, cujo cálculo não deve exceder 60%, e com a simulação com a recomendação do TCE a respeito da inadequação pelo ERJ em relação ao cálculo das despesas líquidas de pessoal. No segundo gráfico, apresenta-se a simulação dos mesmos índices, mas com a RCL fluminense substituída pelo retrospecto da RCL nacional média – somatório de todos os entes, menos o ERJ, entre 2001 e 2019. Como resultado, o indicador da despesa bruta de pessoal sobre a RCL não ultrapassaria mais o limite de 60% em nenhum momento.

Gráfico 9 – Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE.



Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

Gráfico 10 – Índice consolidado da despesa de pessoal oficial e ajustado pela recomendação do TCE com a RCL nacional média entre 2001 e 2019.

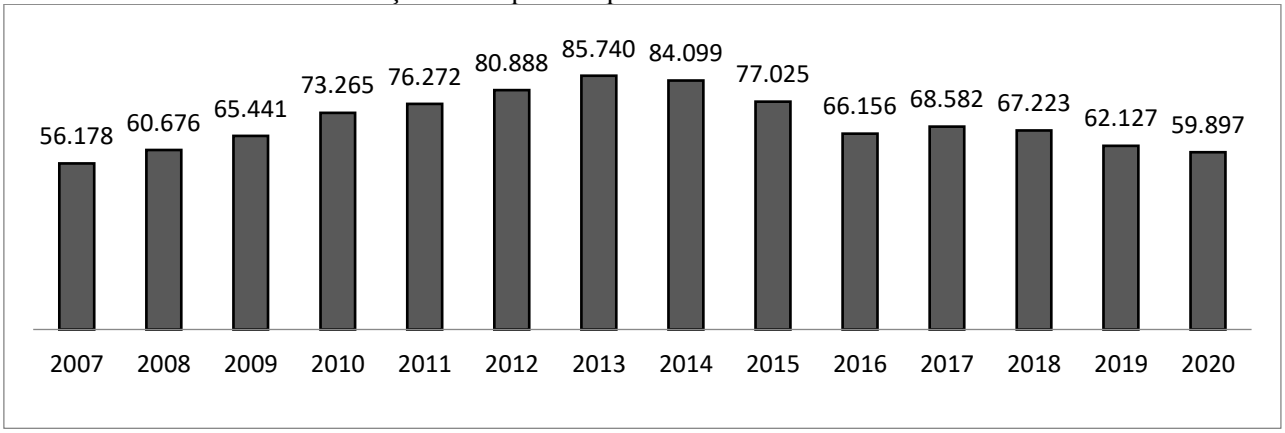


Fonte: RREO e SEFAZ/RJ.

A compreensão disso é fundamental ao se considerar as políticas de ajuste fiscal no período recente. Com o Regime de Recuperação Fiscal - RRF original, o ERJ fez uma das maiores ações de contração fiscal de sua história. Como mostra o gráfico 11, retornou-se a valores reais sua despesa empenhada no exercício de 2020 para níveis compatíveis com o ano de 2009. Entre 2010 e 2015, investimentos tiveram significativa participação nas despesas - média de 14,1%. Segundo gráfico 12, no período seguinte, caíram para nível ínfimo e sem precedentes na série histórica (em 2020, apenas 1,6%), descolando-se da dinâmica do PIB, logo, perdendo capacidade de impulsioná-lo. Em paralelo, como mostra o gráfico 13, a evolução da taxa de desemprego no Estado do Rio de Janeiro é bem maior que a média nacional desde 2017, ano em que se iniciou o RRF

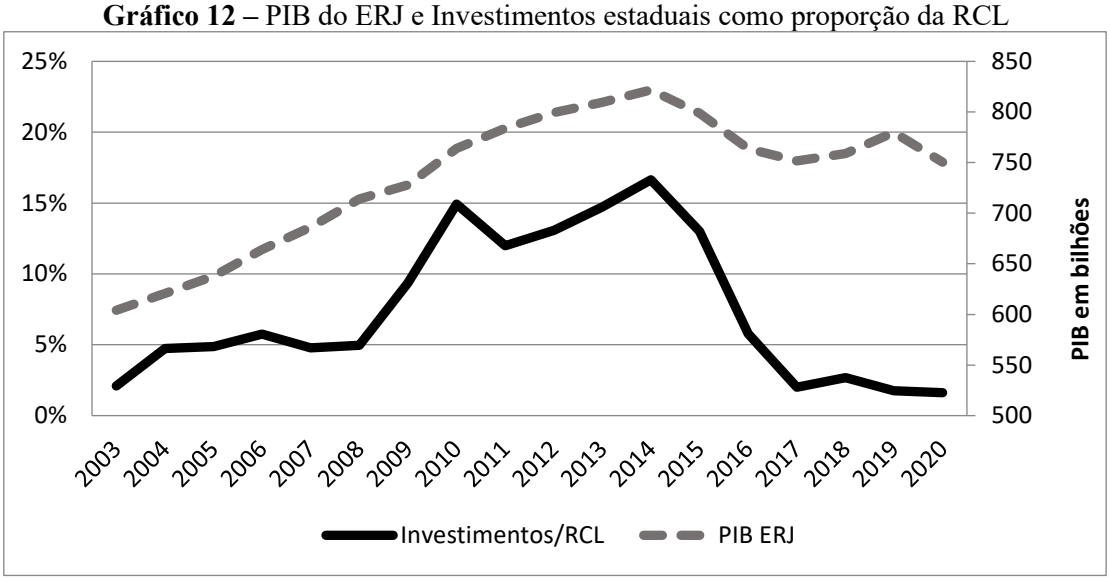
original. Em 2020, com o cenário de pandemia, o Rio de Janeiro foi a unidade da federação com o pior saldo de empregos formais.

Gráfico 11 – Evolução da despesa empenhada do ERJ de 2007 a 2020



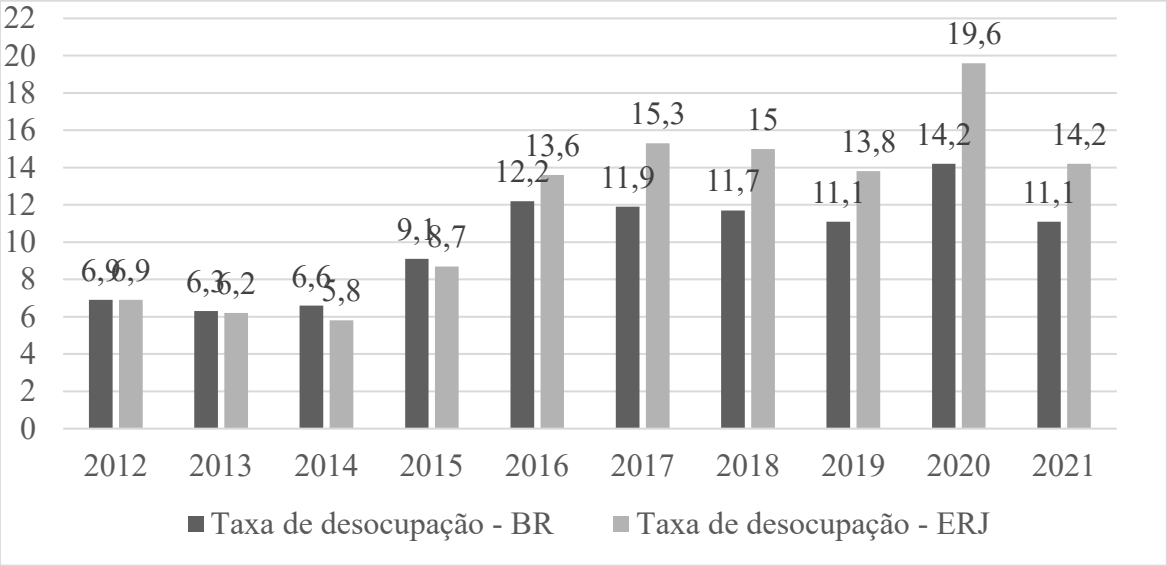
Fonte: SIAFE-RJ. Dados em R$ milhões a preços de 2020

Gráfico 12 – PIB do ERJ e Investimentos estaduais como proporção da RCL



Fonte: Investimentos – SIAFE; RCL – RREO; PIB – CEPERJ e previsão 2020 da FIRJAN

Gráfico 13 – Taxa de desocupação no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, 2012-2020



Fonte: PNAD Contínua Trimestral / IBGE.

5. À GUISA DE CONCLUSÃO

A interpretação de Carlos Lessa é fundamental para chamar atenção que a compreensão dos problemas nacionais será conduzia melhor por uma análise da questão fluminense dado seu papel de espaço-síntese. Diante disso, as forças sociais e políticas preocupadas com uma alternativa para um projeto de país devem buscar entender a importância do que está sendo enfrentado estadualmente, 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. Nesse sentido, o presente trabalho buscou trazer novas contribuições sobre o impasse atual em seu processo de desenvolvimento estadual, e como agora é decisiva uma defesa dos interesses regionais institucionalmente organizada.

Sua especificidade explicita a perda gradual de capacidade de arrecadação própria. Conforme descrito neste trabalho, novas estratégias de desenvolvimento devem ser adotadas para superar a desindustrialização – enfrentando as suas verdadeiras causas, além de uma série de questões federativas, a saber: desde a reformulação do sistema tributário, visando estancar de vez as perdas com a Guerra Fiscal, além de uma redefinição das alíquotas praticadas em alguns setores; passando pela mudança do sistema de transferências constitucionais realizadas pela União – caso do FPE, 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. Particularmente, deve-se evitar que esse ajuste seja formatado de forma contraproducente, logo, executado de forma a não comprometer a recuperação econômica. Defende-se que a problemática não é apenas o ajuste das contas públicas, mas sim como fazer isso dentro de um processo de recuperação econômica sustentado. Com o RRF original, o cenário fiscal do ERJ teve alívio momentâneo em seu fluxo de caixa, mas os problemas econômicos e, consequentemente, arrecadatórios continuaram.

A fim de reverter isso, o novo Plano de Recuperação Fiscal – PRF do Estado do Rio de Janeiro (2022) foi elaborado com uma visão conceitual que não reduz o ajuste fiscal a políticas de austeridade. Dando centralidade à problemática da "estrutura produtiva oca" (SOBRAL, 2013, 2017 e 2019), tem por princípio que o ERJ não apresenta arrecadação tributária condizente com o seu PIB per capita. O documento aponta como problemática fundamental que a economia fluminense é carente de maior redinamização e transformação estrutural positiva, sem nenhuma ação indutora do gasto público desenvolvida de forma mais efetiva.

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.

Seu sentido estratégico é realizar ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico e regional. Já seu objetivo central é qualificar o controle necessário de gastos, considerando que a contração fiscal tende a algum sucesso quando a economia possui válvulas de escape para alternativas de crescimento. Logo, política fiscal anticíclica é fundamental para garantir investimentos catalisadores de mudança estrutural capazes de gerar emprego e renda no ERJ. Diante disso, seus eixos de ações prioritárias são: ações que fortaleçam as funções da administração estadual, principalmente no que tange ao planejamento estratégico da qualidade desse gasto a partir de seus efeitos multiplicadores (baseado na metodologia da matriz insumo-produto) em que a melhora do emprego e renda do trabalho cabe ter seu papel associado. Ademais, consenso sobre perseguir maior abertura de espaço fiscal

para realização de investimentos públicos além daqueles já definidos pela programação estadual corrente.

Caso essa visão conceitual do novo PRF ganhe efetividade será uma oportunidade concreta para o Rio renovar seu protagonismo no país como defendido por Carlos Lessa, dando exemplo da viabilidade de alternativas para superar graves problemas nacionais. Nesse sentido, o PRF precisa ser complementado por uma agenda estratégica estadual que aponte elementos orientadores para um processo de desenvolvimento com visão de longo prazo e clareza das prioridades. Portanto, a boa execução do plano torna essencial que se avance a estrutura de planejamento estadual, particularmente, priorizando a consolidação de uma dimensão de planejamento estratégico.

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 a compreensão dessa problemática para ser superada uma forma de resumir a questão do ajuste fiscal dos entes subnacionais à mera oferta de "*waiver*" pelo Tesouro Nacional, como um mero alívio em troca da exigência de duras contrapartidas de caráter permanente. 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 devendo continuar a ser relegadas no debate nacional. 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.

Buscar soluções simples para problemas complexos não dá certo. A experiência fluminense demonstra que 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. Em particular, 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.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ASSESSORIA FISCAL. "**O potencial representado pelo sistema produtivo de petróleo e gás no Rio de Janeiro e suas implicações para o desenvolvimento regional**". Nota técnica, n. 1, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Carta de Conjuntura, n. 47, 2º trimestre de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/04/CC47-Nota-t%C3%A9cnica-Remuner%C3%A7%C3%A3o-dos-estados-III.pdf. Acesso em 10 jan. 2022.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: DIFIEL, 1977.

LESSA. Carlos. **Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano de Recuperação Fiscal (documento final)**. DOERJ: fevereiro de 2022.

SOBRAL, Bruno. "**Complexo regional e economia política: um diálogo com as contribuições de Wilson Cano a partir dos desafios atuais do Rio de Janeiro**". Santos, Adroaldo Quintela *et al* (org.). Wilson Cano: a questão regional e urbana no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo – Editora Expressão Popular – ABED, 2021. 466-485.

_____. **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.

_____. **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. (org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

_____. **Metrópole do Rio e projeto nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidades no território**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.