

ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Crise, desafios e perspectivas

Joilson Cabral
Maria Viviana Cabral
(Organizadores)

ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Crise, desafios e perspectivas

Joilson Cabral
Maria Viviana Cabral
(Organizadores)

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena

Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena

Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
 Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
 Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
 Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
 Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
 Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
 Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
 Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
 Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
 Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
 Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie di Maria Ausiliatrice
 Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
 Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
 Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
 Prof. Dr. Kápio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
 Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
 Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
 Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
 Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
 Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
 Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
 Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
 Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
 Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
 Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
 Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
 Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
 Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
 Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
 Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
 Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
 Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
 Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Economia do estado do Rio de Janeiro: crise, desafios e perspectivas

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadores: Joilson Cabral
 Maria Viviana Cabral

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)	
E19	<p>Economia do estado do Rio de Janeiro: crise, desafios e perspectivas / Organizadores Joilson Cabral, Maria Viviana Cabral. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-0757-7 DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.577222411</p> <p>1. Economia - Rio de Janeiro. I. Cabral, Joilson (Organizador). II. Cabral, Maria Viviana (Organizadora). III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 330.98153</p>
Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166	

Atena Editora
 Ponta Grossa – Paraná – Brasil
 Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pelo apoio financeiro concedido por meio do **edital FAPERJ Nº 16/2019**, viabilizando a publicação desta obra.

Ao Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento, ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas e a Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro pelo apoio institucional.

A todos os parceiros institucionais e pesquisadores que submeteram seus trabalhos que muito contribuíram para o debate no II Seminário de Economia Fluminense.

Por fim, aos autores - estudantes de graduação, pós-graduação e professores - dos artigos selecionados para comporem esta obra pelo esforço e contribuição para a sistematização de uma agenda de reflexão acerca da Economia Fluminense.

Nosso muito obrigado, Joilson Cabral e Maria Viviana Cabral, Orgs.

APRESENTAÇÃO

Várias publicações científicas têm enfatizado a falta de estudos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro (ERJ). A boa notícia é que o presente livro intitulado *Economia do Estado do Rio de Janeiro: Crise, desafios e perspectivas*, a partir da seleção de artigos apresentados durante o II Seminário de Economia Fluminense, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), vem preencher essa lacuna e ampliar o debate sobre a economia fluminense.

A obra traz elementos para a discussão dos desafios atuais do desenvolvimento fluminense de recuperação fiscal, sem deixar de buscar as raízes históricas e de transformações produtivas, vivenciadas a partir de 1990, que influenciaram fortemente a capacidade de arrecadação tributária do estado do Rio de Janeiro. Além disso, esta obra contribui com aplicações do método de insumo-produto a diferentes ângulos de análise de encadeamentos de setores produtivos que podem servir de valioso subsídio para o planejamento estadual.

É importante registrar que essa contribuição se soma a outras iniciativas institucionais anteriores significativas na acumulação de conhecimento sobre o ERJ, entre as quais: a criação da Mestrado de Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Cândido Mendes de Campos de Goytacazes, em 2001; a publicação da Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, periódico científico da Fundação CEPERJ, editada desde o ano de 2013 - que passou a ser coordenada em parceria com a UERJ a partir de 2021; a reorganização do Instituto de Estudos sobre o Rio de Janeiro (IERJ) a partir de 2015; a organização do Seminário de Economia Fluminense (SEF) desde 2017 pela UFRRJ; a criação do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento, da UFRRJ, em 2018; a constituição da Rede Pró-Rio, sediada na UERJ, desde 2020.

Parafraseando o saudoso mestre Carlos Lessa, “o Rio tem quilômetros de crônicas, mas pouca reflexão, análise”. Fica aqui o convite para que os leitores se debrucem sobre os relevantes resultados trazidos pelos seis capítulos deste livro e desfrutem de uma maior compreensão acerca das causas da recuperação fiscal e dos diagnósticos equivocados para a arrecadação tributária. Este último item reside nos desafios das transformações produtivas e políticas associadas à ausência de planejamento estadual para aproveitamento dessas transformações, tão bem analisadas no conjunto dos capítulos. Finalmente, mas também de grande importância, o uso da metodologia de insumo-produto e o seu potencial para a realização de diagnósticos necessários à formulação de qualquer planejamento é mais um dos legados deixado pelos autores. Este estudo faz parte deste esforço e esperamos que ele possa ser um passo inicial nesta trajetória de adensamento e sistematização da reflexão sobre a economia fluminense. Boa Leitura!

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

RIO DE JANEIRO: CRISE ESTRUTURAL E ALTERNATIVAS

Mauro Osorio

Henrique Rabelo

Maria Helena Versiani

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224111>

CAPÍTULO 2..... 19

FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: NOTAS HISTÓRICAS E COMPARATIVAS

André Aranha

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224112>

CAPÍTULO 3..... 34

RIO DE JANEIRO E OS LIMITES DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: RISCOS DE REAFIRMAÇÃO DE UM PADRÃO DE VULNERABILIDADE ECONÔMICA

Bruno Leonardo Barth Sobral

Bruno Cabral Muniz Freire

Maria Clara Vieira Paiva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224113>

CAPÍTULO 4..... 58

ANÁLISE DOS EFEITOS DOS GASTOS EMERGENCIAIS COM COVID-19 NOS SETORES PRODUTIVOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Thaís Ribeiro da Silva

Joilson de Assis Cabral

Carlos Otávio de Freitas

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224114>

CAPÍTULO 5..... 78

CUSTO DO DÉFICIT DE PETRÓLEO PARA A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Adriano de Oliveira da Silva

Joilson de Assis Cabral

Maria Viviana de Freitas Cabral

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224115>

CAPÍTULO 6..... 90

O CLUSTER TECNOLÓGICO NAVAL (CTN-RJ) E A RETOMADA ECONÔMICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UMA PERSPECTIVA MAIS ABRANGENTE

Thauan Santos

Diego Biangolino Teixeira Lima

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5772224116>

SOBRE OS ORGANIZADORES 107

FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: NOTAS HISTÓRICAS E COMPARATIVAS

André Aranha

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO: Para uma efetiva solução da crise nas finanças públicas fluminenses, é necessário um diagnóstico estrutural e de longo prazo, para além de arremedios baseados em análises superficiais. Neste artigo, procuramos contribuir para tanto, apresentando dados quantitativos sobre o endividamento estadual, os inovadores indicadores IPEA de gasto com pessoal estadual ativo e inativo (Santos et al, 2017), dados da arrecadação de ICMS por setor e a geração de valor adicionado por setor. Os dados permitem análises em um horizonte de tempo pelo menos desde os anos 2000, e comparando o desempenho dos estados da federação. Com esta abordagem empírica, torna-se evidente a falácia de diagnósticos da crise fiscal como originada pela ganância com pessoal. A herança de passivos volumosos, de inativos e de dívidas punitivas na federação, assim como o processo de desindustrialização e seus reflexos sobre a arrecadação de ICMS, marcam o quadro das finanças fluminenses.

PALAVRAS-CHAVE: Crise fiscal, Gasto com pessoal, Desindustrialização.

ABSTRACT: In order to attain an effective solution to the fiscal crisis in the state of Rio de Janeiro, it

is mandatory to develop a structural and long-run diagnosis, avoiding improvisations guided only by superficial analysis. This paper aims to contribute in this task, presenting quantitative data on state debt, the innovative data from IPEA (Santos et al. 2017) on state's public spending on employees (both active and retired), data on ICMS tax revenues by productive sector and added value generation by productive sector. These data allow a long run (at least starting in the 2000s) and structural analysis, comparing the performance of multiple states in the Brazilian federation. With this empirical analysis, it becomes self-evident the fallacies of attributing the fiscal crisis to the spending on public employees. The legacy from the past century of large liabilities, of retired employees and punitive debts in the federation, coupled with the ongoing deindustrialization process with its reflexes on the ICMS revenues, are the marking characteristics of Rio de Janeiro state's public finances.

KEYWORDS: Fiscal crisis, Public spending on employees, Deindustrialization.

1 | INTRODUÇÃO

É sabido que as finanças do estado do Rio de Janeiro passam por um período crítico. Único estado a ingressar no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) de 2017, após suspender pagamentos de aposentados e colocar a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) à beira da ruína. Palco privilegiado dos megaeventos de 2014 e 2016, de uma grande

reforma urbana voltada a tornar-se cidade global; palco também das expectativas criadas em torno do pré-sal, o Rio de Janeiro mantém forte *capitalidade* (Osorio et al., 2017) na política e na autoimagem nacionais. E justamente por isso, é também alvo dos mesmos diagnósticos formulados para a crise nacional: atribui-se a crise fiscal à ganância, à farras fiscal, à irresponsabilidade. E a criminalização da gestão pública segue nessa esteira, desde a Operação Lava-Jato paralisando as atividades da Petrobras em território fluminense, até as prisões e o impedimento de governadores.

Por demais polêmicos e inflamados, tais debates pecam por uma interpretação *moralizante* dos resultados econômicos. Atribui-se a fartura ou a escassez econômicas à obediência ou descaso com preceitos morais, que cobram seu preço. A realidade econômica, no entanto, é amoral; o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento das forças produtivas atende aos justos tanto quanto aos injustos. É preciso desvencilhar o debate sobre a economia, do debate moral. É preciso atentar para o real funcionamento das forças produtivas, sobretudo a longo prazo, como o cerne da questão fiscal. Vejamos a infraestrutura, vejamos o grande quadro.

O presente artigo pretende contribuir para uma abordagem *funcional* das finanças públicas estaduais, inserindo o caso do Rio de Janeiro na sua trajetória das últimas décadas e procurando traçar comparativos com outros estados. O artigo está dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. Na seção 2, analisaremos os dados primários de execução orçamentária para deixar explícito o estopim da crise fiscal no estado do Rio de Janeiro. Em seguida, na seção 3, apontaremos os principais passivos que pesam sobre as finanças estaduais, em especial os gastos com pessoal. Finalmente, na seção 4, debateremos a estrutura de receitas e as razões do seu fraco desempenho.

2 | O ESTOPIM DA CRISE FISCAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Uma análise estritamente *orçamentária* das finanças fluminense perceberia que até o ano de 2016, o estado do Rio de Janeiro editava leis orçamentárias que alocavam dotações iniciais para despesas em valor igual à previsão de receitas para o exercício – isto é, prevendo uma fonte para cada gasto. Além disso, até 2014 as previsões de receita e despesa guardavam forte relação com a arrecadação efetiva e o empenho de despesas – de forma que a lei orçamentária estadual guardava forte relação com o que seria efetivamente implementado pela gestão, consubstanciando uma instituição efetiva em termos de planejamento orçamentário. Assim, o estado do Rio de Janeiro promovia uma gestão fiscal com maiores planejamento e transparência, ao mesmo tempo em que mantinha o equilíbrio das suas contas públicas – prática em conformidade com os princípios enunciados no §1º do artigo 1 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 1º ... § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada

e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Porém, nos anos de 2015 e 2016 a realização das receitas frustrou fortemente as previsões, ficando 26% abaixo da previsão em 2015 e 38% em 2016. Como pode ser visto no gráfico 1, abaixo, em 2015 houve grande frustração da arrecadação de impostos (barras cinzas), que ficou 14,2 bilhões abaixo do previsto. Em ambos os anos, as receitas patrimoniais (barras verdes), que incluem os *royalties* de petróleo, assim como as receitas de capital (barras laranjas), compostas sobretudo por operações de crédito e alienações de bens, também tiveram fortes contrações.

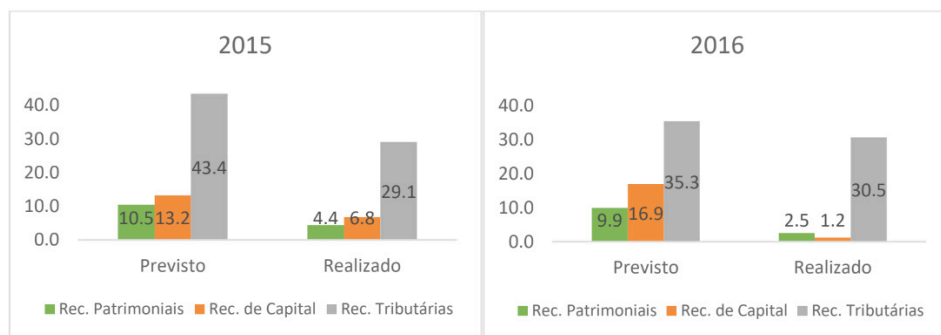


Gráfico 1. Frustração de receitas previstas no ERJ, R\$ bilhões correntes

Fonte: RREOs de 2015 e 2016, Anexo 1. Principais rubricas com frustração de receitas.

Tais anos foram marcados por forte queda no preço internacional do petróleo, o que explica a oscilação das receitas patrimoniais. De resto, os aportes de capital estavam fortemente ligados à estratégia *federal* de investimentos, e a recessão nacional, amplificada pelo quadro de políticas de austeridade e corte de investimentos (a que ainda se somaram os impactos da Operação Lava-Jato no setor petrolífero) explica tais frustrações de receita no estado.

De fato, como pode ser visto no gráfico 2, abaixo, as receitas de capital (linha laranja) haviam passado por grande aumento entre 2011 e 2014, e nos anos 2015 e 2016 ocorre a súbita reversão deste processo. A isto se soma um momento de queda nas receitas patrimoniais (linha verde), que mantinham estabilidade nos anos anteriores próxima dos 10 bilhões, bem como uma forte contração na arrecadação tributária (linha cinza).

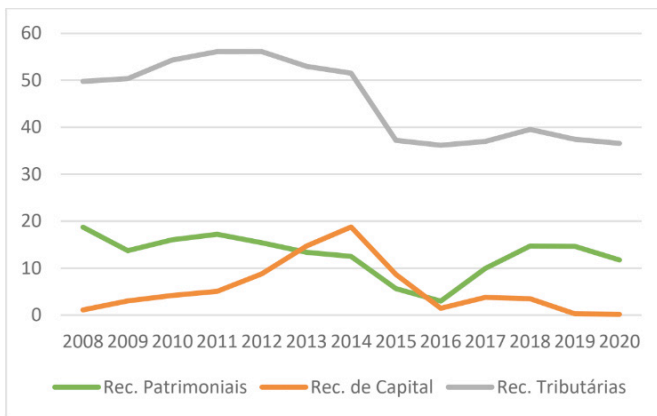


Gráfico 2. Trajetória de receitas selecionadas do ERJ, R\$ bilhões de 2020

Fonte: RREOs, Anexo 1, receitas realizadas. Deflacionado pelo deflator implícito do PIB.

Na elaboração orçamentária do estado, como pode ser visto no gráfico 3, a partir de 2017 as previsões de receita (pontilhado amarelo) são reajustadas para o novo patamar restringido, e passam a corresponder mais fielmente ao total realizado (linha amarela) em cada exercício. Mas as despesas previstas na lei orçamentária (pontilhado azul) não contraem na mesma magnitude, deixando de acompanhar a previsão de receitas e mantendo um patamar nominal em torno dos 70 bilhões, enquanto a receita mergulha abaixo dos 60 bilhões.

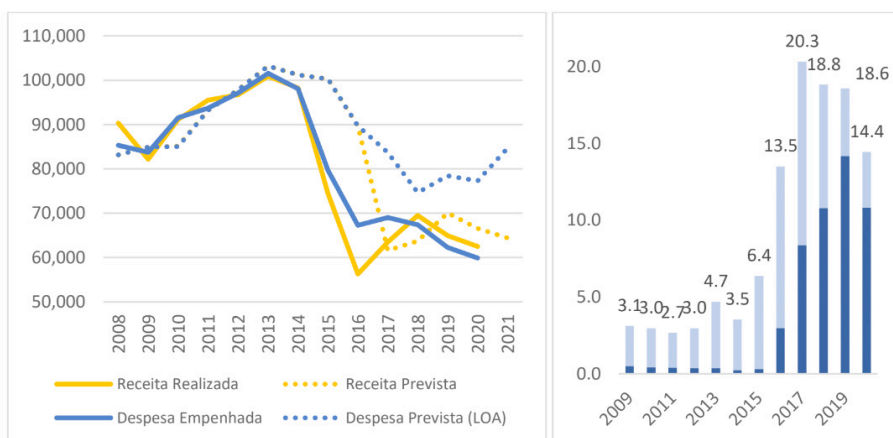


Gráfico 3. LOA e execução orçamentária do ERJ, 2008-2021, R\$ milhões de 2020

Gráfico 4. Estoque de Restos a Pagar do ERJ, R\$ bilhões de 2020

Fonte Gráfico 3: RREOs 2008-2021, Anexo 1. Fonte Gráfico 4: RREOs, anexo 7. Em azul escuro o estoque de restos a pagar herdado dos exercícios anteriores; em azul claro o acúmulo de restos a pagar gerados no ano.

O descolamento, desde 2015, entre as despesas aprovadas no orçamento e a realização de receitas, leva a uma relação conflituosa entre o orçamento aprovado (**pontilhado azul**) e o orçamento empenhado (**linha azul**), com cortes na ordem de 20% em 2015 e 2016 e que ainda não são suficientes para evitar que o total das despesas empenhadas seja maior do que as receitas. Ocorre assim o déficit *orçamentário* nesses anos de 2015 a 2017, sendo acumulados Restos a Pagar para pagamento em exercícios posteriores, como pode ser visto no gráfico 4. A partir de 2018, com a recuperação das receitas superando o orçamento empenhado, o estado vem conseguindo gerar superávits orçamentários da ordem de 2 bilhões por ano, o que, em conjunto com uma série de outras medidas, vem permitindo o controle e a gradual redução do estoque de Restos a Pagar.

Mas apesar destes ajustes na execução orçamentária, o estado mantém sua trajetória de LOAs irrealistas renovada a cada ano. Para 2021, a LOA prevê 84,7 bilhões em despesas – mais do que os 77,3 bilhões previstos e não implementados da LOA 2020 – ao passo que as previsões de receita tiveram pequena redução, passando de 66,6 bilhões em 2020 para 64,4 bilhões em 2021, de forma que a LOA prevê um déficit orçamentário de 20,3 bilhões.

A corrosão da institucionalidade orçamentária, assim, tem raiz na crise de receitas que o estado atravessa, para muito além do impacto dos *royalties*. Note-se, pelo gráfico 2, que o novo patamar de receitas tributárias é pelo menos R\$ 10 bilhões inferior ao pré-crise. Uma análise de conjuntura não pode deixar de identificar estes determinantes.

3 | OS ÔNUS QUE O RJ CARREGA

3.1 Dívidas com a União

O final dos anos 1990 é marcante para as finanças estaduais na medida em que se constrói um novo arcabouço de regras de conduta fiscal a partir dos processos de refinanciamento de dívidas estaduais com a União. Desde a renegociação de dívidas promovida ao abrigo da Lei 9.496/97, as estatísticas sobre dívidas estaduais passaram a apresentar maior grau de confiabilidade em termos de abrangerem todos os passivos estaduais. Antes, diversos “esqueletos” como passivos de estatais, com lançamentos patrimoniais irrealis e ativos podres, comprometiam a análise destes dados. A partir de 2000, sobretudo com a edição da LRF, já podemos comparar os passivos estaduais com maior segurança.

A situação do Rio de Janeiro em termos de estoque de dívida como proporção da receita já estava desde aqueles anos definida como entre os estados com maiores estoques a saldar. Os dados da tabela abaixo representam a proporção entre a dívida estadual¹ e a Receita Corrente Líquida (RCL). Os estados estão ordenados pela situação em 2000, do

¹ Os dados de endividamento estadual utilizados provêm da base do, assim como os dados de RCL.

maior estoque para o menor; em verde estão destacados os estados da região centro-oeste, e em amarelo estão destacados os quatro grandes estados que tiveram dívida mobiliária expressiva nos anos 1990 e que, juntos, foram responsáveis por mais de 90% dos valores refinanciados sob a Lei 9.496 (Lopreato, 2002).

É nítido como os estados do centro-oeste – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás – estavam entre os 5 mais endividados em 2000, mas sua trajetória é de recuperação rápida ao longo do período. Tal região de fronteira agrícola, beneficiada ainda pelos repartições tributárias do FPE, alcançou crescimento significativo no período e pôde se desvencilhar dos ônus deixados pelo século anterior.

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MS	3,45	3,11	3,28	2,88	2,44	2,15	1,92	1,65	1,45	1,39	1,37	1,26	1,19	1,16	1,08	1,08	0,98
GO	3,41	3,11	3,23	2,91	2,66	2,34	2,22	1,96	1,76	1,64	1,63	1,35	1,30	1,25	1,18	1,14	1,10
MG	3,24	3,06	2,90	2,83	2,93	2,49	2,35	2,24	2,02	2,05	2,05	2,01	1,98	2,03	1,99	2,11	2,16
RS	2,87	2,81	2,99	2,86	2,92	2,67	2,58	2,58	2,37	2,21	2,01	2,05	2,07	2,01	1,99	2,01	1,98
MT	2,86	2,72	2,52	1,96	1,59	1,35	1,24	1,13	0,92	0,79	0,74	0,62	0,54	0,61	0,60	0,63	0,53
RJ	2,86	2,83	2,93	2,59	2,52	2,38	2,18	2,16	2,03	2,01	1,83	1,76	1,81	1,70	1,93	2,15	2,48
AL	2,62	2,51	2,05	2,79	2,66	2,27	2,23	1,96	1,90	1,78	1,68	1,52	1,52	1,54	1,52	1,56	1,09
MA	2,38	2,13	2,11	2,11	1,91	1,50	1,28	1,07	0,89	0,82	0,71	0,55	0,44	0,45	0,52	0,62	0,51
SP	2,23	2,28			2,54	2,27	2,16	2,04	1,99	1,91	1,82	1,77	1,74	1,71	1,71	1,90	1,92
PI	2,22	1,94	1,89	1,65	1,44	1,08	1,01	0,82	0,68	0,70	0,54	0,47	0,46	0,44	0,41	0,49	0,48
SC	2,14	1,84	2,19	1,91	1,89	1,58	1,46	1,33	1,32	1,21	1,09	0,95	0,92	0,84	0,86	0,93	0,92
RO	1,99	1,79	2,14	1,25	1,16	0,92	0,83	0,75	0,62	0,59	0,55	0,44	0,42	0,47	0,43	0,45	0,45
BA	1,92	1,87	1,85	1,65	1,48	1,18	1,02	0,84	0,75	0,68	0,57	0,52	0,53	0,56	0,57	0,69	0,55
PR	1,65	1,64	1,88	1,74	1,67	1,54	1,47	1,22	1,10	0,94	0,82	0,72	0,66	0,59	0,60	0,58	0,55
PB	1,46	1,27	1,38	1,25	1,12	0,87	0,71	0,58	0,50	0,45	0,39	0,43	0,46	0,44	0,54	0,56	0,50
PE	1,39	1,32	1,31	1,22	1,09	0,85	0,73	0,62	0,54	0,54	0,49	0,50	0,59	0,66	0,70	0,78	0,67
ES	1,23	1,23	1,27	1,03	0,85	0,64	0,56	0,49	0,42	0,42	0,39	0,32	0,38	0,44	0,48	0,54	0,55
CE	1,20	1,16	1,25	1,23	1,06	0,93	0,77	0,67	0,60	0,58	0,57	0,59	0,58	0,55	0,61	0,75	0,61
AC	1,02	0,85	0,73	0,69	0,65	0,57	0,58	0,50	0,44	0,57	0,67	0,61	0,80	0,79	0,80	0,98	0,79
AM	0,99	0,87	0,81	0,71	0,56	0,45	0,41	0,35	0,33	0,43	0,41	0,37	0,39	0,43	0,50	0,60	0,51
SE	0,82	0,77	0,75	0,68	0,79	0,62	0,57	0,47	0,38	0,42	0,43	0,45	0,45	0,47	0,42	0,46	0,40
PA	0,74	0,67	0,69	0,61	0,60	0,49	0,45	0,40	0,35	0,32	0,34	0,29	0,22	0,22	0,22	0,21	0,19
RN	0,69	0,68	0,72	0,63	0,50	0,42	0,36	0,33	0,29	0,28	0,27	0,26	0,21	0,20	0,18	0,19	0,18
TO	0,57	0,51	0,65	0,55	0,47	0,29	0,25	0,21	0,22	0,25	0,29	0,31	0,39	0,40	0,43	0,49	0,44
RR	0,33	0,33	0,42	0,42	0,47	0,55	0,46	0,41	0,36	0,45	0,49	0,42	0,71	0,72	0,67	0,64	0,55
DF	0,22	0,23	0,25	0,37	0,32	0,26	0,23	0,20	0,21	0,22	0,22	0,21	0,21	0,20	0,21	0,35	0,20
AP	0,19	0,14	0,26	0,27	0,22	0,18	0,15	0,14	0,11	0,24	0,30	0,24	0,38	0,61	0,68	0,00	0,45

Tabela 1 - Estoque de dívida estadual como proporção da RCL

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Programa de Ajuste Fiscal – PAF

Ao contrário, os quatro grandes estados pouco conseguiram reduzir seus estoques de dívidas durante os anos de crescimento da economia na primeira década do novo século.

Os efeitos diretos do peso da dívida não são simples de ser auferidos, sobretudo nos primeiros anos do período em tela, haja vista que o serviço da dívida renegociada sob a égide da Lei 9.496 esteve limitado a uma proporção da Receita Líquida Real (RLR) do estado – em geral, 13%. O estoque de dívidas se torna um diferencial entre estados conforme haja dívidas que extrapolem tal limite; mas sobretudo conforme alguns deles conseguem amortizar o suficiente para reduzir o serviço abaixo daqueles 13%, e mesmo contratar novas dívidas. A partir do Regime de Recuperação Fiscal, foi abandonada a sistemática de teto de comprometimento de receita, podendo o serviço da dívida tomar conta do orçamento – caso em que um estoque alto torna-se efetivamente danoso para a gestão fiscal de cada exercício.

De toda forma, em situações onde o limite de comprometimento da RLR não é suficiente para cobrir o serviço da dívida integralmente, havendo portanto expansão do estoque real de dívidas, uma trajetória de redução da relação dívida/RCL só é possível se a RCL crescer ainda mais do que o estoque. Nestes casos de serviço limitado aos 13% e capitalizado o restante, a culpa da má trajetória de redução da dívida é da RCL, à exceção o novo ciclo de endividamentos *estimulados pelo governo federal* na década de 2010 (Mora, 2016) como parte de sua estratégia macroeconômica. Em 2010, no entanto, os 4 grandes estados em questão já são os quatro na pior situação. Neste sentido, não é só o estado do Rio de Janeiro que não consegue se desvencilhar dos ônus das dívidas antigas.

Tais dívidas avolumaram-se, antes da renegociação com a União, ao longo de duas fases distintas. Antes de 1993, foram sobretudo em vista da capacidade política e econômica destes estados em conseguir se financiar pela emissão de dívida mobiliária, sobretudo após 1987, e pelo recurso aos bancos públicos estaduais. Em 1993 a Emenda Constitucional (EC) nº 3 proibiu a emissão de dívida mobiliária para além de sua rolagem (Almeida, 1996); e o Conselho Monetário Nacional (CMN) avançou uma jurisprudência que impediu a tomada de novos empréstimos com os bancos estaduais (Franco, 2017).

A partir daí o crescimento das dívidas é majoritariamente por conta da rolagem, acelerada por conta da incidência das altíssimas taxas de juros reais dos anos iniciais do Plano Real (Mora, 2002). Os estados pequenos já dispunham, então, de estrutura de financiamento estável para seus passivos, visto serem historicamente devedores sobretudo do governo federal que refinanciou seus créditos pela Lei 8.727/1993. A exposição dos estados fortes a tal estrutura de financiamento insustentável auxiliava o enfraquecimento da sua posição de barganha (Abrucio, 1998) naquele período de recentralização política nas mãos da União (Lopreato, 2020). O estoque de dívida dos estados maiores possuía portanto um viés punitivo, e se manteve significativo pelas duas décadas seguintes.

3.2 Previdência estadual

Ao mesmo tempo, também como herança da força anterior do estado, o funcionalismo nas décadas passadas deixa como reflexos hoje o peso do pagamento dos inativos. Sobretudo por conta da desaceleração das taxas de crescimento da economia, e portanto da receita, estes começam a ocupar espaço crescente no orçamento.

Deve-se notar que medidas como déficit previdenciário nos regimes de repartição simples estaduais não passam de ficções contábeis. Em se tratando de funcionários públicos, todas as contribuições previdenciárias saem dos cofres públicos. O “déficit” aparece simplesmente quando a folha ativa não é grande o suficiente, dadas as alíquotas de contribuição, para gerar contabilmente contribuições que paguem o montante de benefícios devido. É, portanto, um indicador do tamanho relativo das folhas de pagamento, sem nada dizer sobre a sustentabilidade financeira do sistema.

Pelas proibições herdadas desde as Leis Camata I e II dos anos 1990, consubstanciadas no limite de gasto com pessoal da LRF, o peso dos inativos no orçamento determina a margem disponível para o gasto com pessoal ativo. Surge assim um viés de sucateamento do pessoal ativo conforme aumento do peso dos inativos, que só pode ser contornado na medida da “contabilidade criativa” dos estados. É esta, justamente, a razão da precariedade das estatísticas fiscais sobre gasto com pessoal estadual, visto que são estatísticas com consequências políticas quanto ao cumprimento da LRF. Os dados dos RGF sobre gasto com pessoal frequentemente envolvem divergências entre estados, ou ao longo do tempo, no tratamento concedido ao déficit previdenciário, às contribuições ao IRRF, à inclusão dos pensionistas, ou à redução do déficit pela inclusão de receitas vinculadas. Esta última foi o caso do Rio de Janeiro, sobretudo após Lei Estadual 4.237/2003 que permitiu a incorporação das receitas de *royalties* do petróleo ao patrimônio do fundo de previdência Rioprevidência.

Diversas análises do gasto com pessoal estadual são comprometidas pela heterogeneidade dos critérios metodológicos dos dados reportados pelos estados. Em vista disso, Santos (2015) chega a propor uma análise englobando inteiramente os gastos não-financeiros dos estados, como forma de abarcar todas as manobras contábeis que dissimulem gastos com pessoal. Já Afonso e Pinto (2016), por sua vez, fazem o necessário trabalho de construir dados comparáveis entre os estados da federação, para o ano de 2015. Suas conclusões são esclarecedoras:

Deveria surpreender que os estados mais ricos do país não estão entre os que mais gastam com pessoal e, embora os mais pobres sejam os que menos gastam, por sua vez também deveria surpreender que é relativamente pequena a distância deles para os mais ricos. Mais do que razões econômicas, ter ou não que suportar uma herança antiga de servidores é o decisivo para determinar a possibilidade de um estado gastar proporcionalmente mais com pessoal do que outro. (Afonso e Pinto, 2016, p.7)

A partir da publicação do IPEA (Santos et al., 2017), a análise dos gastos com pessoal estadual foi extensamente facilitada. Aquele trabalho, fruto de uma série de contribuições metodológicas dos pesquisadores daquele instituto, culminou na elaboração de uma série de dados de gasto com pessoal, divididos em ativos e inativos, *com critérios homogêneos ao longo do tempo e para todos os estados*. É desnecessário sublinhar a importância de tal avanço para os debates de finanças públicas estaduais.

Os dados apresentados a seguir são extraídos de Santos et al. (2017). A tabela 3, abaixo, evidencia o peso do gasto com inativos e pensionistas como proporção da RCL. Os estados estão ordenados pela sua posição no ano de 2006. É evidente que estados criados recentemente não possuem folha de inativos significativa, ocupando as últimas posições na tabela. O Rio de Janeiro divide com Minas Gerais o segundo lugar, após o Rio Grande do Sul, mantendo-se tal posição durante todo o período.

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RS	35%	36%	32%	35%	32%	34%	36%	37%	38%	39%	40%
RJ	28%	26%	24%	27%	25%	26%	26%	25%	28%	26%	37%
MG	28%	27%	24%	24%	26%	26%	27%	28%	30%	34%	36%
PE	23%	22%	21%	21%	19%	19%	21%	20%	20%	21%	21%
SC	22%	22%	20%	21%	21%	21%	23%	21%	22%	24%	26%
SP	22%	20%	19%	20%	18%	19%	20%	20%	21%	22%	24%
GO	22%	21%	19%	21%	21%	19%	21%	21%	22%	24%	24%
PR	20%	20%	19%	18%	18%	17%	20%	23%	23%	23%	25%
PB	20%	19%	18%	20%	21%	19%	21%	20%	21%	22%	21%
RN	20%	21%	19%	20%	19%	19%	20%	24%	26%	28%	28%
AL	20%	20%	20%	20%	19%	17%	19%	20%	20%	21%	22%
MS	18%	18%	16%	19%	20%	20%	21%	22%	22%	25%	25%
PI	17%	17%	16%	17%	17%	17%	18%	17%	16%	17%	16%
CE	17%	16%	14%	15%	15%	14%	16%	16%	16%	17%	16%
PA	15%	16%	14%	15%	15%	14%	15%	16%	16%	17%	17%
ES	15%	15%	13%	15%	16%	15%	14%	16%	17%	18%	19%
BA	14%	15%	15%	17%	16%	17%	19%	19%	19%	21%	19%
SE	13%	13%	12%	16%	18%	19%	21%	21%	22%	23%	22%
MT	12%	12%	12%	13%	14%	15%	16%	17%	17%	20%	21%
MA	11%	11%	10%	12%	12%	11%	11%	12%	13%	14%	14%
AM	10%	11%	10%	11%	10%	10%	10%	11%	11%	12%	13%
DF	9%	10%	9%	10%	11%	11%	11%	10%	10%	25%	21%
AC	8%	8%	8%	9%	9%	9%	10%	10%	11%	14%	14%
RO	5%	5%	4%	5%	5%	5%	6%	6%	6%	6%	7%
TO	3%	3%	3%	4%	4%	4%	5%	5%	7%	8%	9%

AP	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
RR	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%

Tabela 2 – Gasto estadual com inativos e pensionistas como proporção da RCL

Fonte: elaboração própria com base em Santos et al. (2017) e RCL da base PAF.

O gasto com inativos – se bem que seja indutor de consumo na economia estadual – ao sufocar o espaço para gasto com pessoal ativo por conta do regramento fiscal compromete a prestação de serviços públicos, o que deteriora as condições de desenvolvimento do estado.

3.3 Gasto com pessoal ativo

Visto o peso dos inativos e pensionistas, e dado o teto disposto pela LRF, é evidente que a situação dos gastos com ativos será exatamente a inversa sempre que o estado estiver próximo àquele teto. Como era de se esperar, os quatro grandes estados são os que menos comprometem sua receita com gastos com pessoal ativo.

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RS	33%	32%	29%	29%	28%	29%	31%	32%	33%	32%	28%
SP	30%	30%	29%	30%	28%	28%	28%	29%	29%	31%	30%
RJ	29%	29%	28%	29%	29%	28%	30%	33%	32%	31%	36%
ES	25%	26%	24%	29%	31%	28%	28%	34%	35%	34%	33%
MG	31%	31%	31%	32%	31%	33%	33%	35%	35%	36%	38%
PI	33%	35%	31%	35%	33%	35%	34%	30%	30%	31%	32%
SC	35%	33%	32%	34%	34%	34%	36%	33%	32%	31%	29%
PE	32%	31%	32%	36%	34%	34%	37%	34%	32%	32%	31%
RN	35%	37%	33%	35%	35%	37%	37%	37%	37%	35%	36%
SE	31%	32%	31%	36%	35%	37%	34%	33%	31%	31%	29%
AL	40%	38%	38%	39%	36%	35%	37%	36%	36%	30%	28%
AM	36%	34%	31%	37%	36%	35%	35%	37%	39%	40%	36%
MT	33%	36%	34%	36%	38%	38%	39%	36%	37%	41%	41%
BA	36%	36%	36%	41%	38%	37%	36%	37%	37%	37%	33%
PR	39%	39%	37%	36%	38%	39%	41%	44%	42%	39%	42%
CE	29%	29%	34%	39%	39%	37%	36%	34%	35%	37%	33%
PA	34%	37%	34%	38%	39%	39%	39%	40%	40%	39%	40%
MA	35%	34%	33%	38%	39%	35%	38%	40%	40%	43%	40%
MS	41%	35%	33%	38%	41%	39%	39%	37%	37%	41%	43%
RO	46%	45%	39%	45%	42%	43%	50%	50%	48%	49%	47%
AC	42%	42%	39%	42%	43%	40%	42%	39%	39%	44%	39%
GO	43%	43%	39%	43%	44%	38%	39%	38%	39%	38%	36%

RR	34%	39%	38%	37%	45%	40%	46%	45%	41%	47%	50%
TO	39%	37%	35%	42%	45%	47%	48%	49%	45%	47%	46%
PB	43%	39%	39%	44%	48%	40%	44%	42%	43%	42%	40%
DF	43%	42%	45%	51%	51%	55%	53%	55%	56%	58%	47%
AP	48%	49%	49%	53%	56%	51%	59%	52%	58%	53%	59%

Tabela 3 – Gasto estadual com pessoal ativo, ordenados pela posição em 2010

Fonte: elaboração própria com base em Santos et al. (2017) e RCL da base PAF.

Tais dados permitem desmentir as teses sobre “empreguismo” estar na raiz dos problemas financeiros do estado. Longe de permissividade com aumentos salariais e contratações, o estado do Rio de Janeiro enfrenta pesados encargos com inativos que aumentam a despesa com pessoal paulatinamente, obrigando à contenção dos ativos. Na medida em que o crescimento da economia, e sobretudo as receitas, não acompanham a velocidade de expansão daqueles gastos, as finanças estaduais vão sendo espremidas pelo gasto com pessoal. O raciocínio que vê neles a origem do problema, no entanto, mantém-se na superfície do problema, sem enxergar os determinantes de longo prazo.

Vejam os a seguir alguns determinantes estruturais da arrecadação.

4 | ESTRUTURA PRODUTIVA E ARRECADAÇÃO

O trabalho de Sobral (2017) evidencia o Rio de Janeiro como palco da desindustrialização no Brasil. Tal processo complexo é atravessado por dinâmicas de desconcentração industrial espúrias – fruto dos “leilões de localização” da guerra fiscal, ou pela decadência fiscal dos antigos estados industriais comprometer suas políticas de desenvolvimento – mais do que por processos estruturais de expansão da capacidade produtiva nacional e introjeção de encadeamentos industriais.

No Gráfico 5, abaixo, vemos a participação de estados e regiões na geração de valor adicionado (VA) na indústria de transformação. Ainda que São Paulo esteja perdendo sua liderança, continua a concentrar quase 40% do VA industrial nacional. Minas Gerais ganha posições, assim como os estados do Sul (note-se que o Rio Grande do Sul se mantém praticamente estagnado), enquanto o Rio de Janeiro segue perdendo participação.

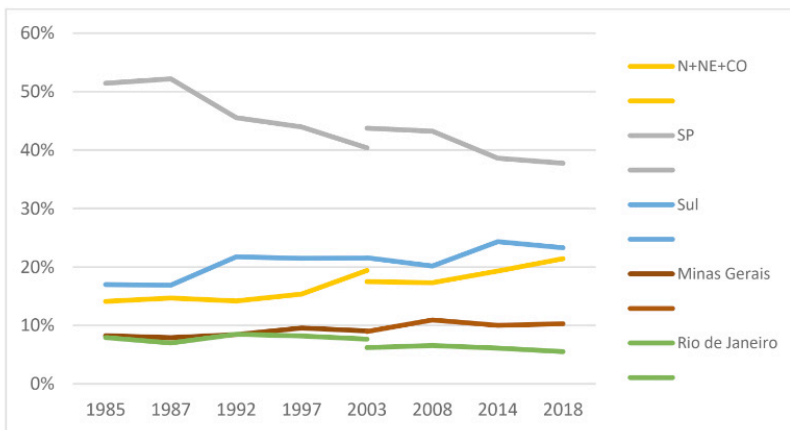


Gráfico 5 – Participação na geração de Valor Adicionado na Indústria de Transformação

Fonte: elaboração própria com base no Sistema de Contas Regionais (SCR) 1985-2004 e 2002-2018 (IBGE). O ano de 2003 exibe os dados das duas bases, explicitando a quebra metodológica.

Sobral (2017) ainda caracteriza que a estrutura produtiva fluminense vem se desadensando, caracterizando-se como uma estrutura “oca”:

...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. (Sobral, 2017, p.404)

Tal transformação produtiva tem reflexos diretos na perda de arrecadação tributária. De fato, o crescimento do estado nestas décadas foi sobretudo concentrado nos ciclos das indústrias extrativas, e no setor terciário, mantendo-se o setor secundário praticamente estagnado (Gráfico 6). Enquanto isso, dados do Confaz apresentam a arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), a principal fonte de receita tributária dos estados, por setor produtivo (Gráfico 7).

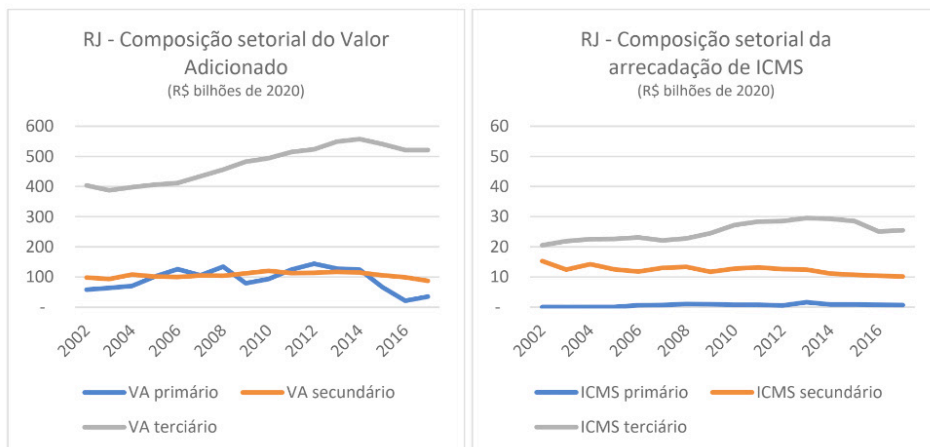


Gráfico 6 – Composição setorial do Valor Adicionado no estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 7 – Composição setorial da arrecadação de ICMS no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Gráfico 6, SCR-IBGE; Gráfico 7, Confaz via SGS-BCB. Arrecadação nos setores de energia elétrica e de petróleo reagregada nos setores secundário e terciário conforme dados do Confaz.

Assim, ainda que o setor de serviços seja o líder na arrecadação, a análise da densidade tributária (ICMS setorial/VA setorial) explicita como cada real de Valor Adicionado do setor secundário gera mais do que o dobro de arrecadação do que se fosse no setor terciário (Gráfico 8).

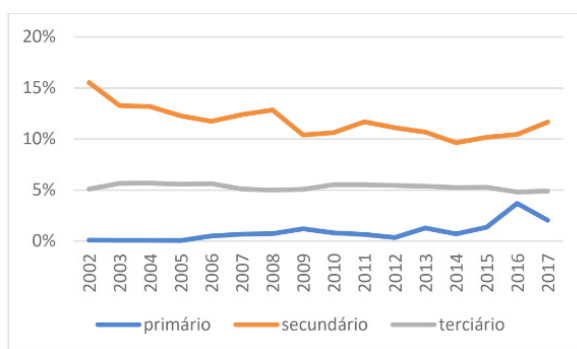


Gráfico 8: Densidade tributária do ICMS por setor no estado do Rio de Janeiro

Fonte: SCR-IBGE e Confaz via SGS-BCB.

51 CONCLUSÃO

Sem fazer frente às especificidades das finanças públicas fluminenses, em uma abordagem estrutural e de longo prazo, os diagnósticos da crise fiscal estão fadados à

superficialidade. Neste artigo, procuramos demonstrar o estopim da crise pela contração de receitas – associada à recessão nacional, e não somente à queda dos *royalties*. As tentativas de ajuste fiscal estadual em meio à recessão só podem haver contribuído para a corrosão das próprias finanças públicas estaduais, ao agravar a situação econômica. Em nossa análise, buscamos desmistificar o diagnóstico da ganância com pessoal, mostrando que o peso do pessoal vem antes da pesada herança de inativos do que por empreguismo recente (como Afonso e Pinto, 2016); e que a herança é pesada pelo mau desempenho das receitas. Do mesmo modo, o estoque de dívida, de que apontamos as controversas origens, se mantém alto sobretudo pelas receitas pouco dinâmicas.

Finalmente, a trajetória das receitas está associada à mudança estrutural em curso no estado, no sentido de especialização produtiva e perda de encadeamentos, sobretudo os do setor secundário. Se tal cenário reproduz o dilema nacional de desindustrialização, ao mesmo tempo ele se reflete na perda de dinamismo da arrecadação, já que o ICMS é voltado ao setor industrial, onerando pouco os serviços. Assim, a crise de receitas é fruto da falta de um projeto de desenvolvimento regional e sobretudo nacional, que lide com a questão industrial e seus reflexos sobre as finanças.

Qualquer estratégia para lidar com a crise fluminense tem de compreender, portanto, tanto os ônus herdados pelo estado, como a falta de bônus de crescimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. (1998) Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Editora Hucitec.

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

ALMEIDA, A. O. (1996) Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual. Texto para discussão IPEA 448.

FRANCO, F. (2017) A moeda e a lei: uma história monetária brasileira, 1933-2013. Rio de Janeiro, Zahar

LOPREATO, F. (2002) O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo, editora UNESP.

_____. (2020) Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. TD IE/Unicamp n.388

MORA, M. (2002) Federalismo e dívida estadual no Brasil. Texto para discussão IPEA 866.

_____. (2016) Evolução recente da dívida estadual. Texto para discussão IPEA 2185.

OSORIO, M.; REGO, H.; VERSIANI, M. (2017) Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. Rio de Janeiro, Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n.12, 1º semestre 2017.





SANTOS, C. et al. (2017) Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016. Nota técnica. Carta de Conjuntura do IPEA n° 37, 4° trimestre de 2017

SANTOS, D. (2015) Estados brasileiros em 15 anos da lei de responsabilidade fiscal. Porto Alegre, julho de 2015.

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

ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Crise, desafios e perspectivas

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **FAPERJ**
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

 **Atena**
Editora
Ano 2022

ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

Crise, desafios e perspectivas

 www.atenaeditora.com.br
 contato@atenaeditora.com.br
 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **FAPERJ**
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

 **Atena**
Editora
Ano 2022