

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

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

Bruno Leonardo Barth Sobral

Professor da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ

Bruno Cabral Muniz Freire

Estudante de Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ e Bolsista de Estágio Interno Complementar da UERJ

Maria Clara Vieira Paiva

Estudante de Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas – FCE/UERJ e Bolsista de Extensão da UERJ

“O Plano de Recuperação Fiscal não foi para sanar o estado, mas para trazer equilíbrio financeiro e podermos voltar a pagar salário e custeio de áreas como saúde e segurança. O Plano ficou na questão financeira e não econômica do estado. Hoje, o questionamento é devido ao que está escrito na Lei 159. O Plano tem possibilidade de negociação e precisa de aprimoramento” – Gustavo Barbosa (2018)¹

1 | INTRODUÇÃO

Desde 2015, o Brasil atravessa uma grave crise de múltiplas dimensões, incluindo política e institucional. Apesar de a crise

nacional afetar toda a federação, o Rio de Janeiro vem sofrendo ainda mais que o país diante de suas especificidades. Observa-se um padrão nessa trajetória: quando o Brasil vai bem, o Rio vai menos bem; quando o Brasil vai mal, o Rio vai pior. Apesar de ser um dos epicentros da desindustrialização nacional, com uma estrutura produtiva fortemente oca e mais vulnerável às graves crises nacionais e a seus períodos recessivos, o desafio do adensamento produtivo em prol da consolidação de um “complexo regional” ainda é uma agenda pouco desenvolvida e não prioritária. Sendo bem limitada a compreensão desse diagnóstico na definição e condução de políticas públicas no Rio de Janeiro, a crise das finanças públicas estaduais não deveria ser uma surpresa.

A saída oferecida até o momento, circunscreveu-se as medidas exigidas pelo Regime de Recuperação Fiscal – RRF, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 (Brasil, 2017). Todavia, passado três anos de sua implementação, denota-se a incapacidade do governo estadual dar sinais de superação da necessidade do Plano de Recuperação Fiscal – PRF. Dito em outras palavras, o problema se repõe, e é fundamental se afastar de um olhar mais ingênuo sobre suposta ganância pública e uma máquina estatal inchada, apregoando a necessidade de “cortar na carne” e ser mais

¹ Ex-Secretário de Fazenda entre julho de 2016 e fevereiro de 2018. Trecho de seu depoimento na CPI da Crise Fiscal em 27 de maio de 2018. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/45975?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

rigoroso ao fazer “dever de casa”. É preciso ter claro que a economia fluminense possui um impasse no seu processo de desenvolvimento.

O artigo apresenta algumas evidências desse padrão e defende-se que uma das principais razões sejam os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal até o momento. O principal efeito positivo é alongar e escalonar melhor o pagamento da dívida. Paradoxalmente, a dívida pública vem aumentando ao longo de um regime que foi proposto para reduzi-la, mesmo com significativos esforços de reduções de despesas. Dessa forma, esses limites ficam claros ao se observar que os resultados são restringidos em grande medida por problemas na geração de receitas. Portanto, ganha evidência riscos de reafirmação de um padrão de vulnerabilidade econômica, em particular, bastante claros na evolução do mercado de trabalho.

2 I EVIDÊNCIAS DE UM PADRÃO DE VULNERABILIDADE NA ECONOMIA FLUMINENSE COM REFLEXOS SOBRE A QUESTÃO FISCAL

O problema fiscal do Estado do Rio de Janeiro não é um problema recente e tão somente efeito de uma conjuntura nacional adversa. Há uma geração de receitas fragilizada ao longo das últimas décadas, sendo a arrecadação de ICMS um bom exemplo da fragilidade do estado mesmo antes da crise, com arrecadação de R\$ 44,7 bilhões, em 2013 e de R\$ 38,6 bilhões em 2020, segundo matéria da Folha de S. Paulo (2021). Importante ressaltar ainda que o imposto corresponde cerca 73% da arrecadação tributária. O gráfico 1 apresenta a evolução da participação estadual considerando como total a soma das Receita Corrente Líquida (RCL) de todas as unidades federativas (UFs). Nota-se uma queda continuada do Estado do Rio de Janeiro, passando de 12,2% para 7,7% entre 2003 e 2016. Portanto, o gráfico deixa claro que, mesmo em períodos que não houve crise econômica nacional (por vezes tratados como “bonança econômica”) seus efeitos positivos não reverteram essa trajetória de perdas. Em anos mais recentes recuperou só ligeiramente, inclusive não recuperando nem o patamar que possuía no início da série histórica. Cabe destacar que UFs que também possuem quadro fiscal difícil nos anos mais recentes, especificamente Minas Gerais e Rio Grande do Sul, não exibiram essa trajetória tendendo a manter uma estabilidade em sua participação. Isso sugere que a raiz do problema fiscal não é semelhante.

Os gráficos 2 e 3 se referem a taxa de crescimento real anual, respectivamente, da RCL e do ICMS. Entre 2002 e 2018, o Rio de Janeiro foi o segundo pior desempenho na RCL e foi o pior desempenho no ICMS. Isso novamente deixa claro que a crise fiscal fluminense não se deve apenas a conjuntura nacional adversa. Há uma especificidade, em particular, associada à baixa arrecadação de ICMS. Isso fica evidente ao comparar a taxa de crescimento médio anual do Rio de Janeiro com de Minas Gerais, UFs que enfrentam

crises fiscais, mas está última teve aquela taxa mais que o dobro (respectivamente, 4,2% e 2,0%). Cabe ainda destacar um detalhe nessa comparação. Em Minas Gerais a taxa de crescimento real anual do ICMS foi maior que da RCL, o que denota que o ICMS é um dos fatores que lideram e puxam o crescimento da RCL. No Rio de Janeiro, é o contrário, ou seja, reafirmando a percepção de maior fraqueza arrecadatória.

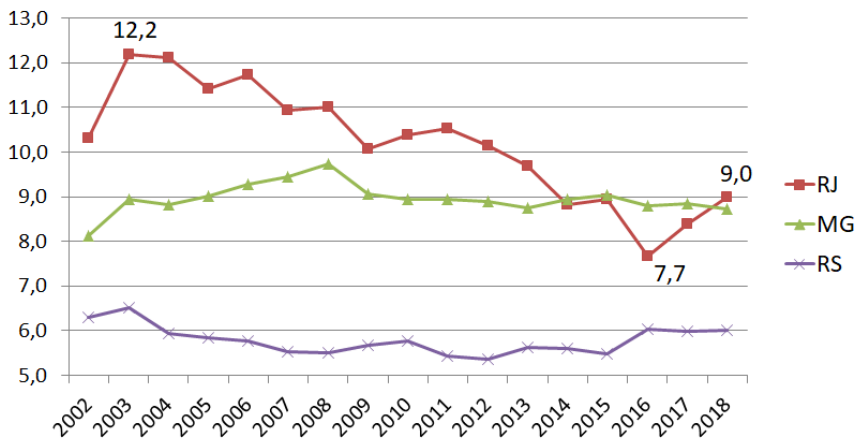


Gráfico 1 - Peso (%) de estados selecionados no total do RCL dos estados brasileiros, 2002-2018

Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos estados

Nota: baseados no RCL a valores constantes de 2018, deflacionados pelo IPCA

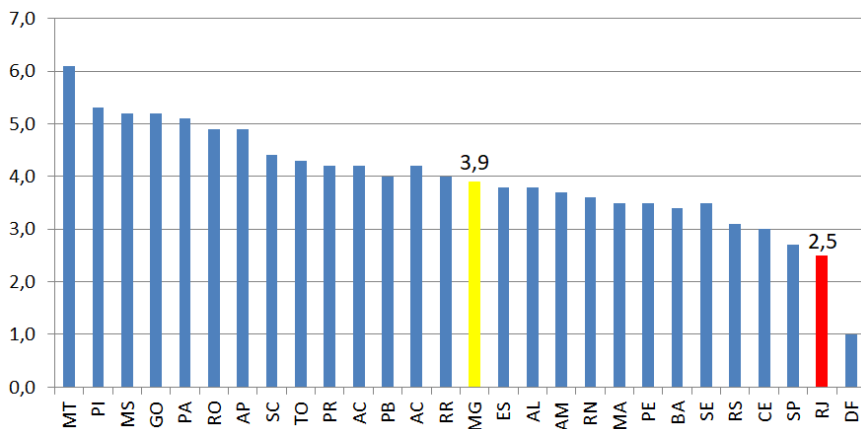


Gráfico 2 - Taxa de crescimento real anual da RCL por estados, 2002-2018 (média: 4,0%)

Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) dos estados

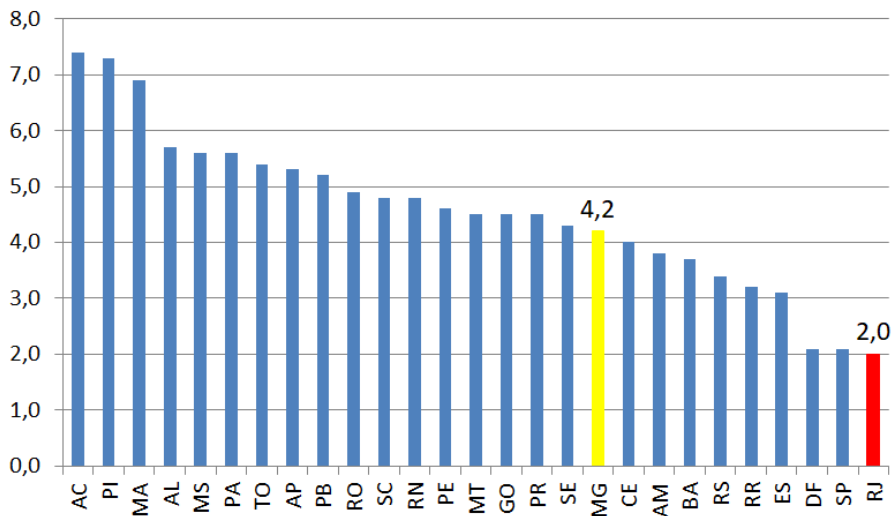


Gráfico 3 - Taxa de crescimento real anual do ICMS por estados, 2002-2018 (média: 4,6%)

Fonte: STN e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs) os estados

O baixo dinamismo na arrecadação do ICMS reflete mais de um fator, por exemplo, desafios não superados de modernização tributária. Contudo, cabe destacar também quanto reflete um quadro estrutural de debilidade econômica no que se refere a capacidade de agregação de valor. Os gráficos 4 e 5 apresentam as séries encadeadas de crescimento do volume do Valor Adicionado Bruto (VAB) para o total de atividades e para somente a indústria de transformação. A princípio, a evolução do VAB do total de atividades pode levar a avaliação simplista que seu enfraquecimento reflete basicamente a acentuação do cenário de crise brasileira, afinal, a uma inflexão negativa após 2014. Contudo, ao se comparar com a média nacional, observa-se que o descolamento era contínuo, ou seja, relativamente, a trajetória indicava enfraquecimento. Esse quadro é mais grave quando se compara a evolução do VAB do total de atividades com aquele da indústria de transformação, dado esse fato, como aponta o Diagnóstico da Situação Fiscal elaborado pela Secretaria de Fazenda de Estado do Rio de Janeiro (2021) revela-se uma dinâmica de semiestagnação, agravado com uma depressão significativa. Isso indica que a debilidade econômica está associada a um processo de desindustrialização.

Esse quadro indica uma tendência: quando o Brasil vai bem, o Estado do Rio de Janeiro vai menos bem; e quando Brasil vai mal, o Estado do Rio de Janeiro vai pior. Em contexto nacional favorável, essa tendência se explica por um problema estrutural: “estrutura produtiva oca” (Sobral, 2013, 2017 e 2019), o que impede melhor desempenho, mas trajetória dinâmica positiva ganha falsos contornos de “bonança” e oculta a debilidade econômica. Já em contexto nacional desfavorável, o problema conjuntural soma ao problema

estrutural levando a um quadro grave, e, muitas vezes, os atores tendem a demonstrar surpresa pela ilusão de “bonança” anterior. Compreender essa tendência é fundamental para entender os limites do quadro institucional a partir do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

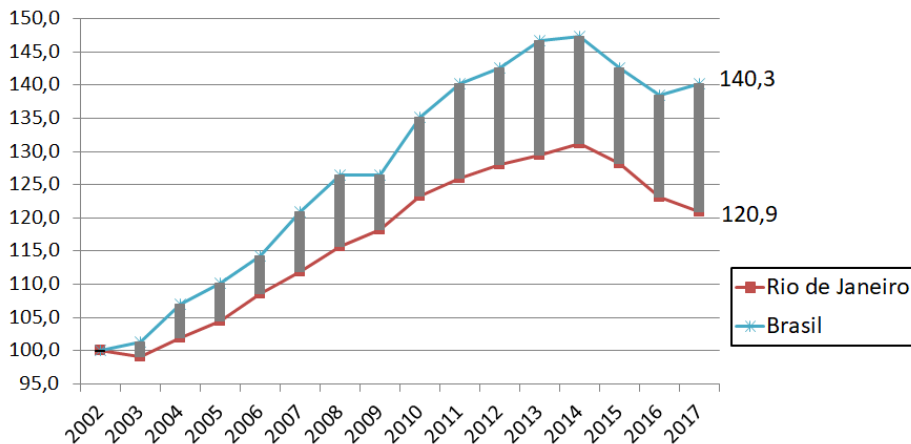


Gráfico 4 - Série encadeada do crescimento do volume do valor adicionado bruto (VAB) total de atividades, 2002-2017

Fonte: Contas Regionais / IBGE

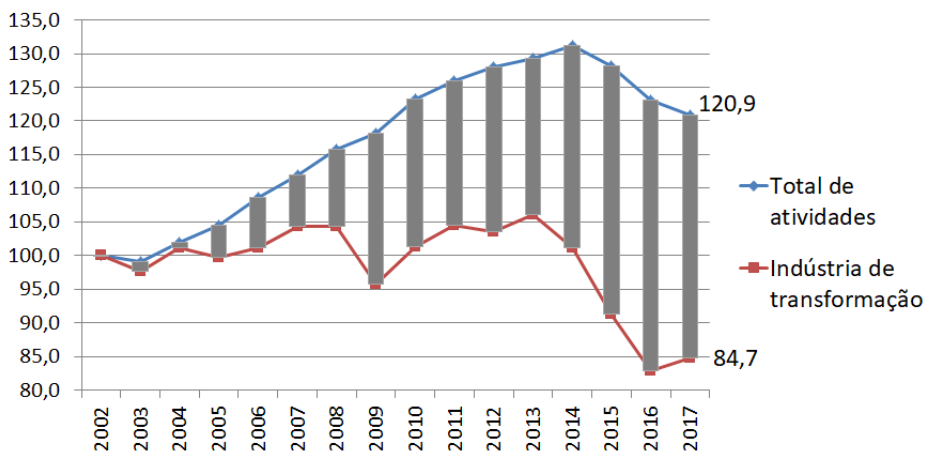


Gráfico 5 - Série encadeada do volume do valor adicionado bruto (VAB): total de atividades e ind. de transformação no ERJ, 2002-2017

Fonte: Contas Regionais / IBGE

3 I RESULTADOS INSATISFATÓRIOS DIANTE DOS LIMITES DO QUADRO INSTITUCIONAL A PARTIR DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL ATÉ O MOMENTO

O Plano de Recuperação Fiscal (PRF) do Estado do Rio de Janeiro se inicia em setembro de 2017 com base no RRF criado pela lei complementar 159/2017, tendo previsão de até 6 anos, mas sendo exigido um processo de renovação após três anos. Todavia, ocorreu um impasse nesse processo entre se seria uma renovação automática ou condicionada. Não havendo solução para esse impasse após agosto de 2020, o Rio de Janeiro só não perdeu os benefícios porque conseguiu uma liminar no STF. Nesse ínterim, a lei complementar 178/2021 foi promulgada e regulamentada pelo decreto nº 10.681/2021 (Brasil, 2021), e cria um novo RRF. A partir disso, inicia-se a discussão de adesão a essa nova versão. Portanto, fica claro que, após a adesão futura, será inaugurada uma nova fase no processo de enfrentamento da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, sendo relevante um exame dos resultados obtidos até o momento.

Primeiro, é importante destacar que as projeções iniciais sobre o cenário de dinamismo brasileiro usadas no PRF como parâmetro foram superestimadas. Com exceção de 2017, os anos seguintes o crescimento do PIB foi sempre menor que o esperado. Evidentemente, em 2020, num contexto de pandemia, essa diferença foi bem maior. Como mostra a tabela 1, no acumulado para os anos mais recentes, as expectativas de crescimento do PIB brasileiro se frustraram bastante.

	2017	2018	2019	2020	Acumulado 2017 - 2020	Acumulado 2018 - 2020
Expectativa	1,0	2,7	2,8	2,5	9,3	8,2
Realizado	1,3	1,8	1,4	-4,1	0,3	-1,0

Tabela 1 - Crescimento do PIB brasileiro: projeção (12/2017) e valor realizado, 2017-2020

Fonte: Projeção inicial segundo Boletim Focus (29/12/2017) e valor realizado segundo IBGE – Contas Nacionais Trimestrais.

Diante do problema estrutural da economia fluminense e esse contexto econômico nacional de baixo dinamismo, não é surpreendente que houve uma relevante frustração das receitas diante daquilo projetado no início do PRF. Como mostra a tabela 2, a principal frustração foi em receitas tributárias. Em grande medida, isso se deveu a arrecadação insatisfatória de ICMS (R\$ 7,35 bilhões). Esse quadro só não foi pior por ter sido em parte compensado por outros itens de receita, principalmente, pelo desempenho acima do esperado em transferências correntes. Em grande medida, isso se deveu ao excedente ao projetado em Royalties e Participações Especiais (R\$ 6,2 bilhões). É importante ter

claro que a significativa frustração no total de receitas poderia ter sido em grande medida abrandada caso uma arrecadação de ICMS fosse obtida.

Item da Receita	Diferença Acumulada até o mês de referência	Frustração/Excesso
Transferências Correntes	7.257,10	Excesso
Receitas de Contribuições	2.187,30	Excesso
Receita Patrimonial	950,90	Excesso
Demais Receitas Correntes	-2.574,00	Frustração
Receitas de Capital	-7.934,20	Frustração
Receitas Tributárias	-8.010,30	Frustração
Total	-8.123,2	Frustração

Tabela 2 - Desempenho da Receita PRF/RJ (em R\$ milhões - acumulado até out/2020)

Fonte: PRF baseado em SIAFE/RJ

A tabela 3

Esse resultado que reforça a interpretação sobre a raiz do padrão de vulnerabilidade econômica descrito na seção anterior. Mas é importante observar que o problema não é só reflexo do baixo dinamismo econômico nacional, mas também efeito de um particular descolamento entre PIB e capacidade de geração de receitas públicas. Como mostra a tabela 3, em termos per capita, o Rio de Janeiro é o 3º em PIB entre as UFs, mas o 17º em RCL e o 13º em arrecadador de ICMS. A título de ilustração, não se verifica em outras importantes economias estaduais tamanho descolamento, por exemplo: em São Paulo, 2º PIB per capita e 3º ICMS per capita; em Minas Gerais, 10º PIB per capita e 9º ICMS per capita; em Rio Grande do Sul, 5º PIB per capita e 5º em ICMS per capita. Ou seja, o fato de ser uma das principais economias estaduais não se reverte em ser, proporcionalmente, um dos principais estados com capacidade de arrecadação própria.

A tabela 4 apresenta a evolução de ICMS no Rio de Janeiro por setores econômicos a preços constantes. Nota-se que os dois principais arrecadadores são o Comércio e a Indústria de Transformação. No comparativo 2012/2019, ambos apresentam variações negativas, portanto, antes de 2020 e do cenário de pandemia. Apesar da variação positiva mais significativa para Indústria de Transformação em anos recentes (variação 2017/2019), ela ainda não recupera o valor arrecadado em 2012. Mesmo a Indústria Extrativa, que basicamente é a atividade de Petróleo e Gás, tem evolução semelhante. Isso também se reflete na evolução para o total de atividades.

Cabe ressaltar que havia a exigência de redução em 10% nos incentivos fiscais no PRF. Isso não foi cumprido como mostra o gráfico 7, apresentado pelo relatório de acompanhamento do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (2020). A

questão que se coloca é que mesmo com esse descumprimento, os resultados econômicos e na geração de receitas não foram satisfatórios. Por essa razão, é de grande importância um planejamento estratégico junto de uma modernização tributária que garanta uma política de incentivos fiscal mais eficiente.

A tabela 5 demonstra como a redução projetada no PRF de despesas foi atendida mais do que o previsto. Chama atenção que isso foi alcançado em todos os tipos de despesas. Cabe destacar que aquele item que mais contribuiu para a economia foi despesas de capital. Isso se deveu em grande medida pela não realização dos investimentos previstos originalmente (cerca de R\$ 2,87 bilhões). É importante observar que sacrificar investimentos para fins de ajuste fiscal é algo contra produtivo dado levar a menor potencial de dinamismo econômico e redução da expectativa de elevar a arrecadação futura. Ou seja, a não solução para arrecadação insatisfatória, leva a uma necessidade maior de economia de despesas inclusive sacrificando aquilo que é fundamental para reverter todo esse quadro.

Cabe enfatizar a significativa economia em despesa com pessoal e que não há um “máquina pública inchada” em termos comparativos com outras UFs. A tabela 6 deixa claro que 20 mil vínculos foram eliminados no poder executivo nos primeiros três anos do PRF. Além disso, o gráfico 8 aponta que, considerando período 2017 e 2020, o Rio de Janeiro foi uma das UFs que mais reduziu a despesa bruta de pessoal (-7,4%). Já a tabela 7 demonstra que, em 2020, o Rio de Janeiro está abaixo da média nacional na relação pessoal ativo / RCL. Como ilustração cabe avaliar que Rio Grande do Sul, outro caso com graves problemas fiscais tem situação bem diferente, sendo aquele com maior relação pessoal ativo / RCL entre todas as UFs. Isso reforça que não se deve crises fiscais estaduais de forma generalista, existem especificidades. No caso do Rio de Janeiro, a raiz de seus maiores desafios está em um problema de receita diante de um padrão de vulnerabilidade econômica.

Apesar da relevante economia na despesa, o problema do estoque de Restos a Pagar permanece. A tabela 8 apresenta a evolução dos Restos a Pagar nos últimos anos. Nota-se que apesar de alguns esforços de reduzir a inscrição, inclusive com variações anuais negativas, o estoque continua praticamente o mesmo no comparativo 2017 com o previsto em 2020.

Unidades Federativas	PIB per capita*	Ranking PIB per capita	RCL per capita	Ranking RCL per capita	ICMS per capita	Ranking ICMS per capita
Acre	17139,9	22	5989,531	4	1579,76	19
Alagoas	16235,22	24	2553,751	22	1349,832	25
Amapá	19489,13	16	6485,959	3	1097,08	27
Amazonas	23791,83	13	3560,813	10	2394,235	10
Bahia	19171,29	18	2312,414	25	1655,46	17
Ceará	16969,86	23	2272,972	26	1431,065	22
Distrito Federal	83405,82	1	7365,749	1	2675,416	8
Espírito Santo	33715,13	9	3895,837	9	2808,152	6
Goiás	27508,35	11	3449,565	15	2393,434	11
Maranhão	13799,72	27	2065,98	27	1100,7	26
Mato Grosso	38977,39	6	4864,837	6	3208,725	4
Mato Grosso do Sul	38075,52	8	4275,744	8	3241,006	2
Minas Gerais	28877,35	10	3008,931	18	2441,275	9
Pará	18565,68	20	2495,824	24	1403,922	23
Paraíba	15936,91	25	2536,55	23	1456,501	21
Paraná	38207,48	7	3380,781	16	2682,726	7
Pernambuco	19378,11	17	2635,052	21	1798,433	15
Piauí	15352,35	26	2886,158	19	1365,525	24
Rio de Janeiro	43697,5	3	3372,415	17	2127,72	13
Rio Grande do Norte	18949,19	19	2879,812	20	1623,96	18
Rio Grande do Sul	40032,83	5	3482,407	11	3197,833	5
Rondônia	25001,38	12	4310,168	7	2274,103	12
Roraima	21182,49	15	6655,026	2	1769,863	16
Santa Catarina	41120,58	4	3459,789	14	3274,015	1
São Paulo	47755,32	2	3466,124	13	3220,291	3
Sergipe	18120,4	21	3473,149	12	1517,528	20
Tocantins	22428,06	14	5040,364	5	1896,029	14
Total	762884,8	-	102175,7	-	56984,59	-

Tabela 3 - PIB, RCL e Arrecadação de ICMS, em valores per capita e ranking, das Ufs, em 2019

FONTE: Dados do IBGE (estimativa da população de 2021 e PIB das Ufs) e dados do Ministério da Economia, SICONFI.

Nota: (*) PIB per capita de 2018

	2012	2014	2016	2017	2018	2019	Variação 2017/2019	Variação 2012/2019
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	12.293,3	15.294,1	11.631,5	11.848,2	11.687,8	11.493,3	-3,0%	-6,5%
Indústrias de transformação	11.336,0	10.321,4	9.467,8	9.320,9	10.501,5	10.774,7	15,6%	-5,0%
Eletricidade e gás	5.924,2	6.290,8	6.215,6	6.148,1	6.735,6	6.679,6	8,6%	12,8%
Informação e comunicação	6.475,2	5.248,5	4.287,7	4.464,4	3.553,5	3.246,5	-27,3%	-49,9%
Transporte, armazenagem e correio	774,7	818,7	810,5	919,5	1.058,1	1.357,8	47,7%	75,3%
Indústrias extrativas	1.778,1	1.715,4	1.015,4	923,9	2.416,9	1.284,0	39,0%	-27,8%
Alojamento e alimentação	350,3	445,4	466,8	457,8	457,7	455,7	-0,5%	30,1%
Ativ. profissionais, científicas e técnicas	95,3	128,4	39,3	57,6	53,5	75,9	31,8%	-20,4%
Ativ. administrativas e serviços complementares	71,9	430,4	46,4	52,4	55,9	62,2	18,7%	-13,5%
Construção	113,3	115,5	81,9	54,4	48,3	52,2	-4,0%	-53,9%
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	21,6	26,0	17,2	19,0	28,9	32,6	71,9%	51,2%
Outras ativ. de serviços	90,1	81,4	39,6	22,1	18,6	17,7	-19,9%	-80,3%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	11,2	12,9	7,1	6,3	8,9	7,3	16,1%	-34,9%
Artes, cultura, esporte e recreação	3,7	4,5	3,0	4,6	4,6	5,2	12,4%	41,0%
Educação	3,4	3,9	2,2	1,7	2,6	2,7	65,0%	-19,4%
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1,7	7,0	4,3	2,8	1,3	1,4	-50,1%	-16,4%
Administração pública, defesa e seguridade social	23,0	7,4	6,4	4,5	0,4	1,3	-71,3%	-94,4%
Saúde humana e serviços sociais	1,5	5,0	1,1	1,0	0,6	1,1	14,9%	-26,5%
Ativ. imobiliárias	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	31,5%	-11,8%
Total	39.368,8	40.957,1	34.144,2	34.309,3	36.635,1	35.551,5	3,6%	-9,7%

Tabela 4 - Evolução da Arrecadação de ICMS por setores econômicos a preços constantes, 2012-2019 (R\$ milhões)

Fonte: SEFAZ/RJ

Nota: Não incluídas Dívida Ativa, Multa e Mora. Valores apurados com base na data de recolhimento, e não na do repasse financeiro.



Gráfico 7 - Evolução da meta de revisão dos incentivos fiscais no PRF, set-2017/out-2020

Fonte: PRF e APTs

Item da Despesa	Diferença Acumulada até o mês de referência	Economia/Excesso
Pessoal e Encargos Sociais	2.753,20	Economia
Juros e Encargos	786,40	Economia
Outras Despesas Correntes	2.081,00	Economia
Despesas de Capital	3.570,70	Economia
Total	9.191,30	Economia

Tabela 5 - Desempenho da Despesa PRF/RJ (em R\$ milhões - acumulado até out/2020)

Fonte: PRF baseado em SIAFE/RJ

	set/17	ago/21	Saldo
Vínculos ativos	208.953	188.242	- 20.711
Aposentados	157.296	162.121	4.825
Pensão especial	2.014	1.830	- 184
Pensão previdenciária	89.391	86.269	- 3.122
Total geral	457.654	438.462	- 19.192

Tabela 6 – Comparativo da quantidade de pessoal por tipo de vínculo no Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, setembro de 2017 e agosto de 2021

Fonte: Cadernos de Recursos Humanos, baseado no SIG-RH

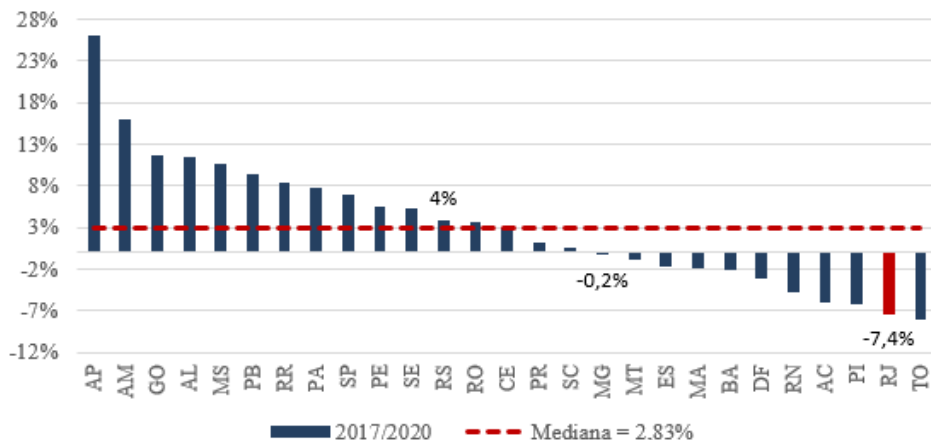


Gráfico 8 - Variação real da despesa bruta com pessoal, segundo unidades da federação, entre 2017 e 2020

Fonte: SICONFI / Tesouro Nacional.

Nota: Descontados os Precatórios. IPCA médio de 2020

Unidades Federativas	Pessoal Ativo	RCL	Relação (%) Pessoal Ativo e RCL
Rio Grande do Sul	23.546.276.035,90	42.073.517.608,88	56
Amapá	2.919.645.493,86	6.300.509.561,45	46
Tocantins	3.861.728.072,86	8.967.319.709,14	43
Acre	2.447.716.240,21	5.702.871.320,41	43
Rio Grande do Norte	4.516.296.711,35	10.827.361.004,70	42
Roraima	1.784.178.079,81	4.335.140.398,81	41
Distrito Federal	10.089.090.756,51	25.058.903.184,98	40
Mato Grosso do Sul	5.622.816.334,07	14.070.824.317,81	40
Paraíba	4.317.912.706,75	11.287.852.748,44	38
Pará	9.051.684.506,49	24.196.556.795,52	37
Paraná	14.947.560.870,67	40.251.112.108,76	37
Mato Grosso	7.594.026.625,40	20.481.972.452,51	37
Amazonas	5.835.130.236,72	16.459.910.905,99	35
Rondônia	3.073.905.359,88	8.723.780.512,00	35
Sergipe	3.011.162.021,54	8.724.606.234,62	35
Ceará	7.523.050.828,39	22.028.314.984,46	34
Piauí	4.005.583.200,36	11.769.739.826,70	34
Maranhão	5.547.498.537,69	16.314.807.210,65	34
Brasil (média)	9.277.472.959,68	27.292.278.982,86	34
Pernambuco	9.144.892.725,39	27.238.978.598,44	34
Goiás	8.395.566.174,44	26.323.342.281,46	32
Bahia	12.003.453.302,70	37.877.609.907,56	32

Minas Gerais	21.689.147.418,99	70.585.665.374,16	31
Alagoas	3.071.441.113,05	10.059.495.938,65	31
Rio de Janeiro	18.008.898.140,21	59.498.087.016,55	30
Santa Catarina	7.821.412.795,64	26.861.365.172,05	29
São Paulo	47.076.417.484,02	165.231.010.018,30	28
Espírito Santo	3.585.278.138,54	15.640.877.344,22	23

Tabela 7 - Relação despesas com pessoal ativo e RCL das UF, em 2020

Item	2016	2017		2018		2019		2020	
	Realizado	Pre-visto	Realizado	Pre-visto	Realizado	Pre-visto	Realizado	Pre-visto	Proje-tado*
Inscrição de RP em 31/12	-	0,0	11.689,4	0,0	7.631,9	1.405,6	3.911,3	0,0	5.557,9
Estoque de RP em 31/12	13.141,8	7.638,2	19.978,3	3,2	18.144,4	1.505,3	18.060,5	107,4	19.144,8
Varição do estoque de RP em relação ao exercício anterior	-	-5.503,6	6.836,5	-7.635,0	-1.833,9	1.502,1	-83,9	-1.397,9	1.084,3

Tabela 8 - Evolução de Restos a Pagar, 2016-2020

Fonte: RREO e RGF.

Segundo gráfico 8, o resultado orçamentário reflete essa evolução. Até 2014, trajetória manteve relativo equilíbrio entre empenho de despesas e arrecadação de receitas. Entre 2015 e 2017, as fortes quedas na receita não foram acompanhadas por reduções da mesma magnitude nas despesas empenhadas, o que originou déficits orçamentários de R\$ 5,4; 11,8 e 6,4 bilhões respectivamente. Fica evidente o compromisso do Estado com o ajuste fiscal apresentando superávits orçamentários nos últimos três exercícios. Quadro recente só não é mais positivo porque problema estrutural nas receitas permanece sem ainda uma solução efetiva

Cabe ressaltar que o déficit primário também vem progressivamente sendo reduzido, como mostra o gráfico 9. Inclusive, houveram superávits primários nos últimos três anos. Apesar disso, esse resultado foi insuficiente para reverter uma trajetória crescente de déficit nominal. A razão disso está explicada no gráfico 10, um aumento continuado da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e da relação DCL/RCL. Com essa última relação já sendo de 319% significa que se teria que ficar, por mais de três anos, só pagando dívida com toda receita arrecada para cumprir as obrigações. Diante do compromisso e executar as políticas públicas, isso não é viável. Por isso, é tão importante a revisão proposta pela lei 178/2021 com a criação de nova proposta de alongamento do pagamento do serviço da

dívida. Por mais paradoxal que pareça, está ocorrendo um considerável ajuste fiscal e se está aumentando a dívida pública ao invés de reduzi-la, e uma das principais razões do não êxito do ajuste fiscal é a própria lógica endógena de expansão da própria dívida nos termos que foi posto no PRF. O gráfico 11 demonstra como isso seria explosivo para os próximos anos nos termos originais do RRF.

Com a criação de nova proposta de alongamento do pagamento do serviço da dívida, a parcela que o Rio de Janeiro iria pagar já no próximo ano (em uma trajetória crescente) é o que ele vai ter que arcar somente no último ano, em 2030. Evidentemente, que é importante ampliar o debate de todas as medidas compensatórias que passam a ser exigidas e capacidade da correlação de forças políticas no presente permitir uma revisão do caráter obrigatório que elas são exigidas ao governo estadual com nítido enfraquecimento de sua autonomia federativa. Todavia, é inquestionável que, atualmente, o Rio de Janeiro não tem condições de manter a situação de “alívio” financeiro saindo do RRF ou se prorrogasse o mesmo nos termos originais. Em ambos os casos, as parcelas exigidas de serviço da dívida seriam impossíveis de serem pagas. Com a adesão no novo RRF isso se torna mais exequível.

É importante ter claro que essa análise é baseada na capacidade de honrar com base nos fluxos projetados de pagamento. A tabela 9 esclarece a diferença no volume de serviço da dívida para os próximos três anos e seu estoque em 2030. Nota-se que, mesmo com a adesão ao novo RRF, o desafio é maior que o realizado até aqui. Nos três primeiros anos, sob vigência da RRF original, pagou-se apenas R\$ 2,24 bilhões, sendo que, com a adesão ao novo RRF, será exigido pagar em torno de R\$ 9 bilhões nos três primeiros anos. Por outro lado, nota-se que, por não conseguir honrar o volume de pagamento nos próximos três anos sem RRF (R\$ 63 bilhões), se terá que pagar até 2030 um estoque quase três vezes maior (R\$ 170 bilhões). Esse é o custo para se manter a situação de “alívio” financeiro caso não seja revertido o padrão de vulnerabilidade econômica. Se isso fosse revertido, com maior arrecadação tributária (em particular de ICMS) não só mitigaria aquele custo como, de fato, oferecia uma maior possibilidade de solução para o ajuste fiscal.

Essa avaliação deve ser contemplada no âmbito de um debate sobre os desafios políticos de se recuperar nossa autonomia federativa. Com base em dados da Receita Federal e do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2019, a arrecadação federal no Rio de Janeiro foi de R\$ 267,2 bilhões, e só foi devolvido em transferências federais para o governos estadual e municipais R\$ 35,2 bilhões. Portanto, trata-se de uma diferença de quase R\$ 232 bilhões. Esse valor poderia ser compreendido como o custo aproximado do Rio de Janeiro fazer parte da federação brasileira. Afinal, se fosse um país independente e recebesse toda essa diferença, ele pagaria facilmente e de imediato toda a dívida com a União. É evidente que não se deve admitir qualquer hipótese de fragmentação nacional. Porém, a garantia de uma forte federação está em não manter uma de suas principais

economias e fonte arrecadatória numa relação que parece a estar impedindo de superar o impasse em sua trajetória de desenvolvimento.

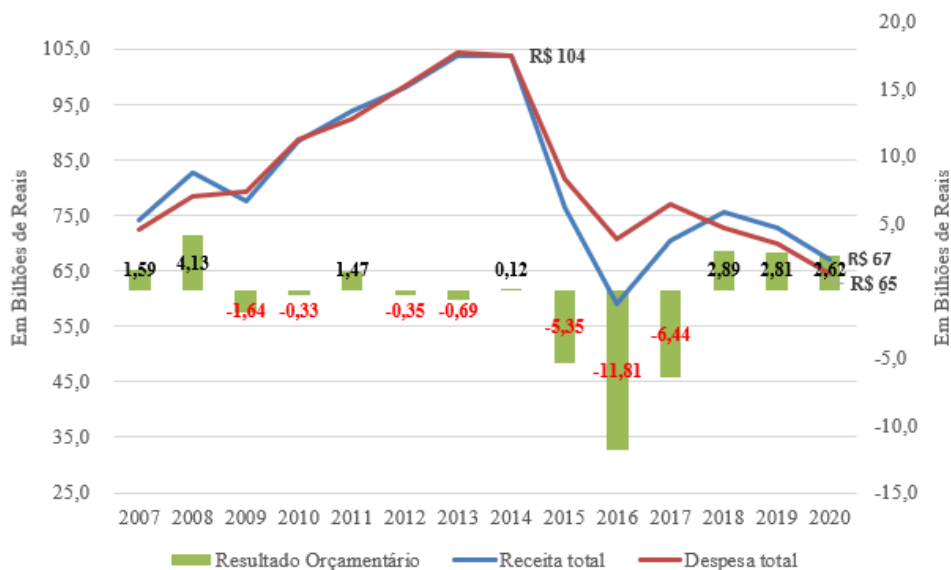


Gráfico 8 – Resultado Orçamentário do ERJ entre 2007-2020 (R\$ bilhões)

Fonte: RREO

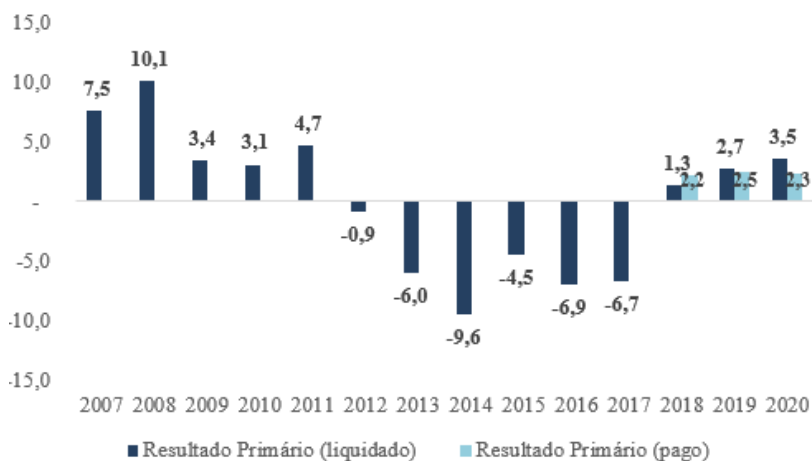


Gráfico 9 - Evolução do Resultado primário (R\$ bilhão), 2007-2020

Fonte: RREO

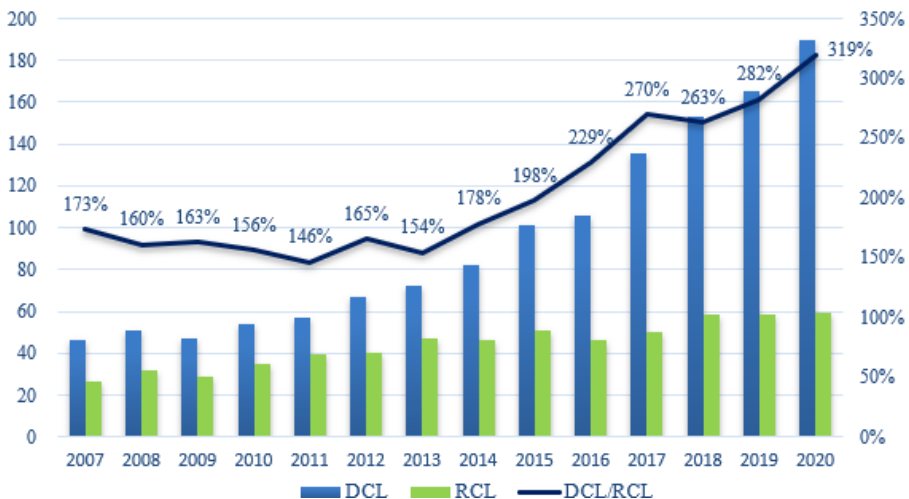


Gráfico 10 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida e da relação DCL/RCL, 2007-2020

Fonte: SEFAZ/SUPCADP

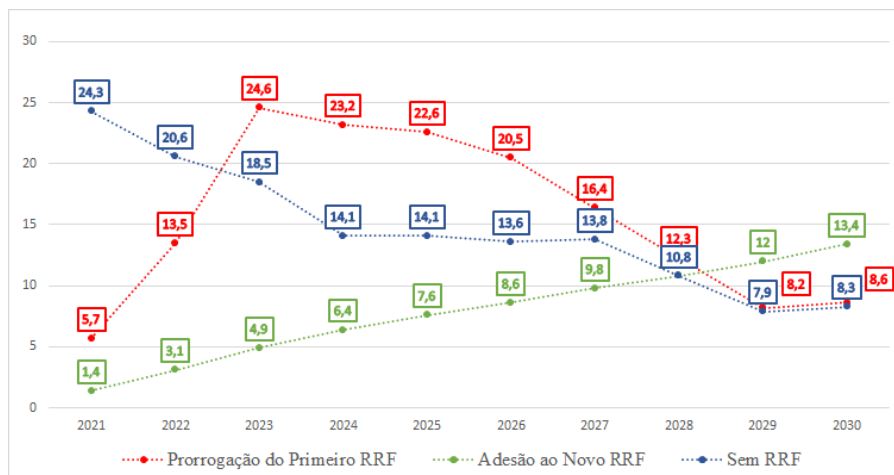


Gráfico 11 - Comparativo da evolução do serviço da dívida (R\$ bilhões)

Fonte: SEFAZ/RJ

Tipo	Sem RRF	Prorrogação do Primeiro RRF (LC 159/2017)	Adesão ao Novo RRF (LC178/2021)
Pagamento da Dívida nos Próximos 3 anos	63	44	9
Estoque da Dívida em 2030	83	88	170

Tabela 9 - Despesas com serviços da dívida segundo PRF vigente e no PRF previsto com base na Lei Complementar 178 (em bilhões de R\$)

Fonte: SEFAZ-RJ

SEÇÃO 3 – Riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica: algumas evidências no mercado de trabalho

Avaliar a geração de emprego é uma variável fundamental para compreensão dos limites do ajuste fiscal efetuado até o momento, bem como das maiores dificuldades para sua implementação diante da debilidade na geração de rendas associadas as atividades produtivas. Cabe lembrar que de fato estamos diante de um problema estrutural agravado com uma conjuntura adversa. Em especial, isso remete ao quadro de uma “estrutura produtiva oca” como um dos epicentros do processo de desindustrialização nacional.

Como mostra a tabela 10, entre 1985 e 2019, o Rio de Janeiro passa da segunda posição para a sexta posição no ranking das UFs sobre número de empregos formais. Único caso de UFs com tamanha regressão no ranking. Cabe destacar que a razão disso não foi apenas outras economias estaduais terem aumentado relativamente o número de ocupações mais que o Rio de Janeiro, e sim ter sido um dos únicos casos que, em 2019, o número de ocupações é menor que em 1985 em termos absolutos. Enfatizando, atualmente se tem menos ocupações industriais que havia a mais de 35 anos atrás, especificamente, menos 159.169 postos de trabalho formal. São Paulo, a principal economia estadual do país e com o PIB muito maior que do Rio de Janeiro (em torno de três vezes), também teve uma redução significativa, porém com o saldo menor na variação 1985/2019.

	1985			2019		Saldo 1985-2019
	Número de empregos	Ranking		Número de empregos	Ranking	
São Paulo	2492802	1	São Paulo	2352897	1	-139905
Rio de Janeiro	520334	2	Rio de Janeiro	361165	6	-159169
Rio Grande do Sul	502318	3	Rio Grande do Sul	636365	5	134047
Minas Gerais	392529	4	Minas Gerais	763573	2	371044
Santa Catarina	286345	5	Santa Catarina	679864	3	393519
Paraná	235514	6	Paraná	645884	4	410370
Pernambuco	177685	7	Pernambuco	208311	10	30626
Bahia	102777	8	Bahia	215521	9	112744
Ceará	86008	9	Ceará	233188	8	147180
Amazonas	58257	10	Goiás	235376	7	177119

Fonte: RAIS

Tabela 10 - Saldo, Número de Empregos Formais e Ranking entre as UFs selecionadas para a Indústria de Transformação, 1985 e 2019

O problema da “estrutura produtiva oca” e seus impactos fiscais fica mais evidente a partir do gráfico 10. Entre algumas das principais economias estaduais, o Rio de Janeiro é aquele com um dos menores pesos do emprego formais da indústria de transformação

no total de empregos, apenas 8,9%, inclusive, abaixo da média nacional, 15,2%. Estados notoriamente reconhecidos também em dificuldades fiscais possuem essa relação bem mais significativa: Minas Gerais, 15,5%; e Rio Grande do Sul, 21,5%. Santa Catarina que detém o maior ICMS per capita (como mostrado na seção anterior na tabela 3), é aquele com maior peso industrial, 28,7%, ou seja, mais de três vezes a situação do Rio. Cabe destacar que o caráter oco inclusive se identifica nas próprias atividades do petróleo e gás. Baseado em dados da Receita Federal e da Petrobrás, com referência nos valores de contratos ativos da estatal segundo sua localização para agosto de 2020 (ou seja, quando se completou três anos do PRF fluminense), somente 19% estavam localizados no Rio de Janeiro. Mais de 2/3 dos valores são fora do país (em torno de 70%), o que sugere o desafio de ser recuperada e aprimorada uma política nacional de conteúdo local. Mas não apenas isso, o desafio conjunto de uma política de reindustrialização fluminense ser também priorizada e com uma clara estrutura de planejamento e instrumentos de políticas no nível estadual.

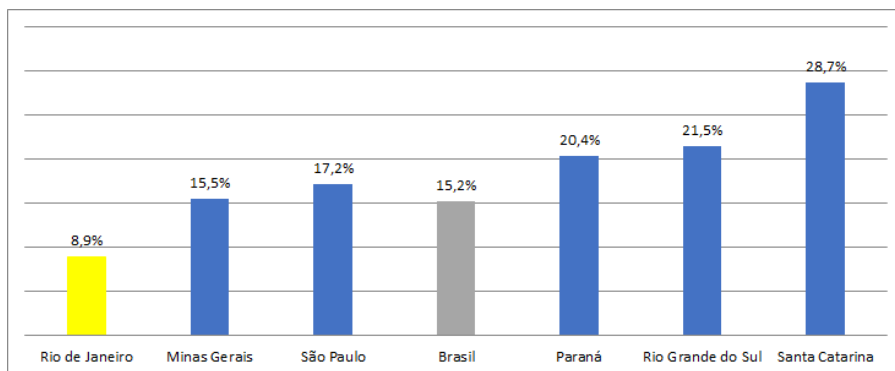


Gráfico 10 - Peso do Emprego Formal da Indústria de Transformação no Total de Empregos nas Principais Unidades Federativas do Sul e Sudeste e no Brasil, em 2019

Fonte: RAIS

Cabe sublinhar que os efeitos de um processo de fortalecimento industrial não se limitam ao próprio setor. É notória a maior capacidade de o setor industrial gerar efeitos encadeamento intra e intersetoriais. Ou seja, os efeitos esperados tendem a ser generalizados, causando impacto nos resultados para toda a economia estadual. Diante do não enfrentamento a contento dessa questão no período recente, os resultados agregados não poderiam ser satisfatórios. Segundo tabela 11, entre 2014 e 2019, a variação negativa de empregos formais no Estado do Rio de Janeiro foi quase três vezes superior a média nacional (respectivamente, -13,05 e -4,1%). Isso significou uma perda de 602.931 posto de trabalho formais, mais de 2/3 na sua capital. Deve ser enfatizado que, esse resultado foi

maior que do próprio Estado de São Paulo, sabendo que este estado tem uma economia muito maior. Essa última constatação chama atenção mais uma vez que o problema não é apenas de uma conjuntura adversa, de fato há um padrão de vulnerabilidade econômica que deve ser tratado como especificidade.

Segundo a tabela 12, no período 2014/2019, ocorreram variações anuais negativas do emprego formal em praticamente todos os setores selecionados. No comparativo 2014/2019, chama atenção variação negativa significativa na Construção Civil (-25,3%), um setor tradicionalmente bastante empregador. Isso é reflexo de um ajuste fiscal que ocorreu sacrificando investimentos, como apontado na seção anterior. Reconhecendo que o setor de serviços tem no geral menor capacidade indutora, é esperado que ele sofra os maiores efeitos de cenário atual. Ainda assim é muito preocupante observar uma variação no mesmo período que significou uma queda de quase pela metade nas ocupações (-45,6%). Cabe destacar que é a indústria de transformação é o segundo setor mais empregador após serviços, manteve variações negativas anuais continuadas, excetuando uma modesta variação positiva em 2019. De um modo geral, após o início do PRF (ou seja, variação 2017/2019), os casos que houve alguma recuperação foram muito tímidos diante do problema. Isso também fica evidente a partir da tabela 13, na qual se apresentam os saldos para o mesmo período, e nota-se a quantidade de saldos negativos anuais e bastante significativos na maioria dos setores selecionados.

Unidade Territorial	2014	2019	Variação (%) 2014-2019	Saldo 2014-2019
Cidade do Rio de Janeiro	2.654.076	2.248.112	-15,3%	-405.964,00
Estado do Rio de Janeiro	4.641.380	4.038.449	-13,0%	-602.931,00
Cidade de São Paulo	5.308.401	5.109.943	-3,7%	-198.458,00
Estado de São Paulo	14.111.450	13.657.131	-3,2%	-454.319,00
Sudeste	24.792.464	23.549.540	-5,0%	-1.242.924,00
Brasil	49.571.510	47.554.211	-4,1%	-2.017.299,00

Tabela 11 - Variação e saldo de empregos formais em regiões selecionadas, entre 2014 e 2019

Fonte: RAIS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2017-2019	2014-2019
Construção Civil	0,4%	-13,1%	-30,0%	-15,0%	-2,4%	7,6%	5,1%	-25,3%
Extrativa mineral	-2,1%	-10,0%	-16,9%	-7,9%	-3,3%	12,2%	8,5%	-23,8%
Indústria de transformação	1,0%	-9,9%	-10,4%	-3,9%	-3,2%	1,4%	-1,9%	-4,1%
Serviços	2,6%	-2,4%	-5,4%	-3,6%	-0,3%	0,4%	0,1%	-45,6%
Adm. Pública	-2,2%	-3,4%	-2,7%	3,0%	0,2%	-2,3%	-2,2%	-7,7%
Comércio	1,5%	-2,4%	-3,3%	-2,4%	-0,8%	1,0%	0,2%	-10,9%
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	5,0%	-4,5%	-2,2%	-2,5%	0,7%	-2,0%	-1,3%	-5,2%
Serviços ind. de utilidade pública	0,5%	-2,7%	-1,6%	-3,3%	-0,7%	4,4%	3,6%	-10,1%

Tabela 12 - Variação anual do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro por setores selecionados, 2014/2019

Fonte: RAIS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Extrativa mineral	-1.080	-5.003	-7.611	-2.962	-1.153	4.072
Indústria de transformação	4.491	-46.880	-44.590	-14.791	-11.924	5.075
Serviços ind. de utilidade pública	321	-1.588	-895	-1.884	-392	2.364
Construção Civil	1.258	-39.543	-78.419	-27.469	-3.686	11.566
Comércio	13.453	-21.241	-29.142	-20.273	-6.278	8.102
Serviços	52.344	-50.427	-107.961	-69.139	-5.208	7.787
Adm. Pública	-17.376	-26.708	-20.243	22.354	1.219	-17.542
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.179	-1.131	-517	-581	167	-456

Tabela 13 - Saldo do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro por setores selecionados, 2014/2019

Fonte: RAIS

Em 2020, com o cenário de pandemia, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica e suas evidências no mercado de trabalho ficaram ainda mais explícitos. Como mostra o gráfico 11, o Rio de Janeiro foi a UF com o pior saldo de empregos formais, com assustadora cifra de -127.155 em apenas um ano. É importante lembrar, como salienta o Diagnóstico da Situação Fiscal da SEFAZ (2021), que o crescimento da renda e do emprego dependem da melhoria fiscal e da gestão pública. Deve ser sublinhado a diferença expressiva para o segundo pior resultado, Rio Grande do Sul, -20.220. Importante destacar que Santa Catarina, UF que vem se destacando pelo peso de seu setor industrial (como visto no gráfico 10), também é aquele que lidera entre as UFs com o saldo positivo do 53.050 empregos formais. Isso demonstra que mesmo em um contexto negativo severo no nível nacional, economias com maior perfil industrial conseguiram responder melhor a crise

e ainda obter resultados positivos no mercado trabalho mais significativos. Não é demais lembrar mais uma vez com reflexos positivos sobre arrecadação tributária (como já visto o maior ICMS per capita entre as UFs).

Inversamente, o Rio de Janeiro explicita os efeitos de sua “estrutura produtiva oca”. Como mostra tabela 14, reflexo disso é uma taxa de desemprego maior que média de todas as regiões do país e dos demais estados do Sudeste. Para dados dos 3º trimestre de 2020, foi de 19,1% para a população total. Esse quadro é ainda mais grave para a faixa de jovens com evidentes reflexos sobre o quadro de violência urbana. No comparativo a taxa de desemprego mais que dobra para 40,5%, valor bem acima da média nacional, 31,4%. Por consequência, políticas de auxílio emergencial estão sendo essenciais. Como mostra a tabela 15, particularmente em municípios fluminenses com menor adensamento produtivo ou com grande concentração populacional, a relação de beneficiários por população ultrapassa 1/3, e, em até alguns casos estando perto ou ultrapassando mais da metade.

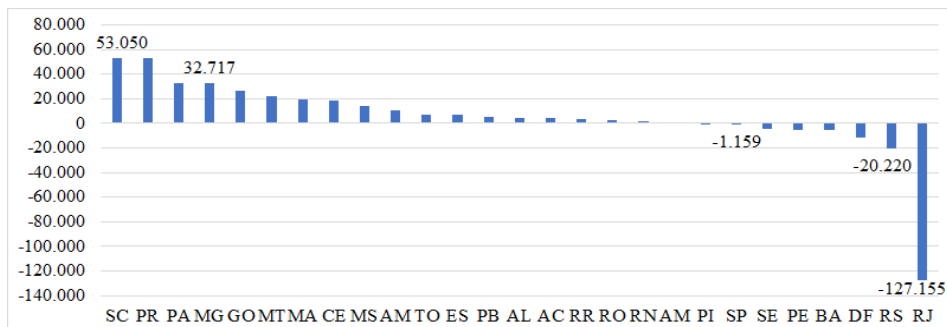


Gráfico 11 - Saldo de empregos formais gerados nas Unidades Federativas, em 2020

Fonte: Novo Caged

Unidade Territorial	População Total	Jovens 18-24 Anos
Norte	13,1	28,7
Nordeste	17,9	36,3
Sudeste	15,4	33,7
Espirito Santo	13,9	33,5
Minas Gerais	13,3	26,9
Rio de Janeiro	19,1	40,5
São Paulo	15,1	34,6
Sul	9,4	20,7
Santa Catarina	6,6	13,3
Centro-Oeste	12,7	26,6
Brasil	14,6	31,4

Tabela 14 - Taxa de desemprego para o total da população e para os jovens de 18 a 24 anos nas

Fonte: PNAD Contínua

Ranking	Município	Beneficiários	População	Relação % (Beneficiários/População)
1	Armação dos Búzios	20.206	34.477	58,61
2	São Francisco do Itabapoana	21.636	42.210	51,26
3	Macuco	2.674	5.623	47,55
4	Arraial do Cabo	14.533	30.593	47,50
5	São João da Barra	16.506	36.423	45,32
6	Sumidouro	7.052	15.667	45,01
7	Magé	97.404	246.433	39,53
8	Nova Iguaçu	325.342	823.302	39,52
9	Seropédica	32.507	83.092	39,12
10	Paraty	17.030	43.680	38,99
83	Carapebus	4.702	16.586	28,35
84	Paracambi	14.795	52.683	28,08
85	Pinheiral	7.036	25.364	27,74
86	Santa Maria Madalena	2.871	10.392	27,63
87	Piraí	8.129	29.545	27,51
88	Barra Mansa	50.702	184.833	27,43
89	Volta Redonda	74.369	273.988	27,14
90	Barra do Piraí	27.119	100.764	26,91
91	Resende	35.179	132.312	26,59
92	Niterói	135.903	515.317	26,37

Tabela 15 - 10 municípios fluminenses com a maior e menor relação entre o número de pessoas beneficiárias do auxílio emergencial e o total da população estimada, em Agosto de 2020

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal.

41 CONCLUSÃO

Como balanço da tentativa de ajuste fiscal promovido até o momento, apesar da significativa redução de despesas (em particular, despesa de pessoal), obteve-se valores insuficientes para amortização de Dívidas e para quitação de Restos a Pagar. Inclusive, o Estado do Rio de Janeiro só se manteve no RRF em razão de medida cautelar junto ao STF. Na ausência de uma recuperação sustentada das receitas (em particular, tributárias), é fundamental ter claro o que mantém a deterioração das finanças do Estado. Paradoxalmente, a própria suspensão do pagamento das dívidas com a União. Isso porque o não pagamento (ou prolongamento de parcelas) leva a um aumento substancial no

serviço da dívida. Diante disso, os riscos de reafirmação do padrão de vulnerabilidade econômica não são desprezíveis, especialmente, com graves consequências sobre o mercado de trabalho.

Cabe indagar a quem interessa uma máquina fiscal sujeita a poder sacrificar compromissos sociais para atender obrigações financeiras. Da mesma forma, cabe indagar a quem interessa circunscrever ao debate de política pública a aceitar, sem ponderações, a prioridade máxima àquelas obrigações para uma gestão ser vista como “responsável”. Há interpretações que acreditam que não havia alternativa ao Rio do que assinar o RRF, e que graças a ele se pode ter uma regularidade na execução orçamentária e, em especial, voltar a pagar salários do funcionalismo público. Não é adequada uma percepção viesada que leva a se encarar uma “camisa-de-força” à gestão pública estadual como uma opção desejável no lugar de imposta. Agindo assim, limita-se o olhar ao curto prazismo que permite carência de pagamento da dívida, sem observar que vem servindo a uma lógica próxima da “agiotagem”, no sentido que toda política pública fica subordinada a ter como principal prioridade aumentar capacidade de pagamento da dívida que continua se expandindo. O principal cuidado é as forças progressistas não recaírem em concessões a seus efeitos “anestésicos” temporários e deixarem de discutir claramente o padrão de vulnerabilidade econômica de caráter estrutural.

Não houve “socorro federal”, nenhum real foi perdoado da dívida estadual, nem gastos federais em grandes investimentos públicos ou na manutenção de serviços públicos foram disparados. Ao contrário, por exemplo, matéria recente de janeiro de 2021, apontou que mais de 50% dos leitos em hospitais federais no Rio estavam fechados por falta de profissionais em plena pandemia². Sobre a aparência de alívio não podemos idealizar a essência do fenômeno: a perda considerável de graus de autonomia federativa e subordinação financeira com efeitos consideráveis sobre a política pública por anos.

Cabe destacar que a grave crise econômica e fiscal se deu após um grande ciclo de investimentos estaduais com endividamento estadual apoiado pelo governo federal. Nesses termos, o cerne do problema foi falta de qualidade do gasto: especificamente, a falta de planejamento eficaz somada a decisão de gasto para buscar encadeamentos que permitissem elevar o patamar de arrecadação ao reverter a tendência à estrutura produtiva oca. Só projetos sem planejamento integrado adequado reproduz esse perfil e ainda gera crise fiscal se for feito com elevado endividamento como se fez. Ajuste fiscal vem sacrificando fortemente investimentos. Contudo, é um fator que tende a gerar redinamização econômica essencial para recuperação das receitas, isso conjuntamente ao desafio de maior qualidade do gasto. Logo, é preciso pautar o debate público a partir da necessidade de potencializar efeitos multiplicadores a partir de atividades econômicas indutoras

2 <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/01/06/rj-mais-de-50-dos-leitos-federais-estao-fechados-por-falta-de-profissionais>

Não se podem negar esforços recentes para modernizar a gestão com o planejamento mais detalhado do orçamento. Contudo, ainda há o desafio de montar uma estrutura que vá além de um sistema rigoroso de controle de gastos e, propriamente, defina planos, sistema de metas e esferas de coordenação decisória com claras prioridades de geração de emprego e renda, de competitividade produtiva (em particular, inovativa) e desenvolvimento regional. Sobre esses aspectos permanece o desafio de implementação de um maior planejamento integrado e com instâncias participativas da sociedade para superar o impasse no processo de desenvolvimento e isso permite uma solução efetiva ao ajuste fiscal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p.1. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.681-de-20-de-abril-de-2021-315148362>. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. *Relatório de Monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal: Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/mclar/Downloads/Relat%C3%B3rio%20CSRRF%20OUT_2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mclar/Downloads/Relat%C3%B3rio%20CSRRF%20OUT_2020%20(1).pdf) . Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p.1. 2017.

O paradoxo da economia fluminense. *Folha de S. Paulo*, [S.l.], 15 ago. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/08/o-paradoxo-da-economia-fluminense.shtml>. Acesso em: 15 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Fazenda. *Diagnóstico da Situação Fiscal: Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: [file:///C:/Users/mclar/Downloads/Diagn%C3%B3stico%20-%20vers%C3%A3o%20final%20\(14_07_2021\).pdf](file:///C:/Users/mclar/Downloads/Diagn%C3%B3stico%20-%20vers%C3%A3o%20final%20(14_07_2021).pdf). Acesso em: 15 ago. 2021





SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. “Finanças públicas fluminense 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 Estado do Rio de Janeiro, v. 13, p. 12-31, 2019.

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

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

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