

# A crise no Rio não deve ser tratada como crise do Rio<sup>1</sup>

## (versão integral)

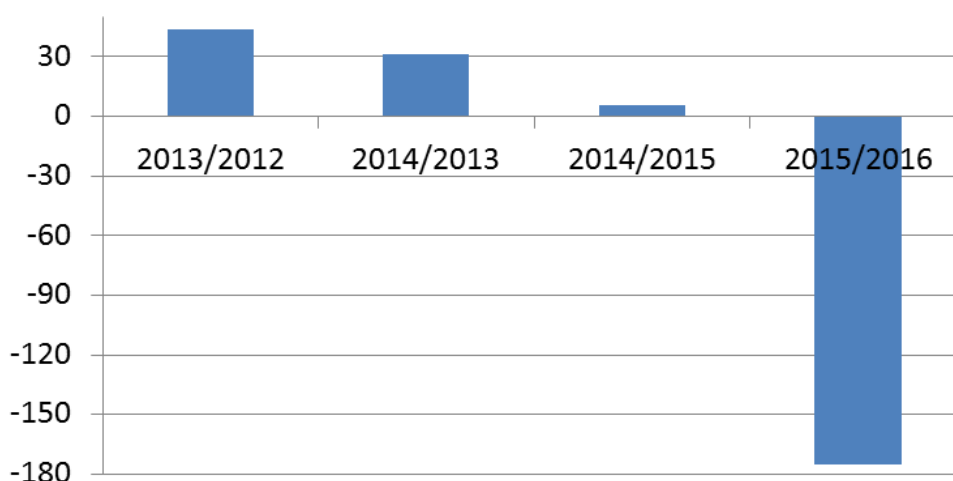
Bruno Leonardo Barth Sobral  
Economista e Professor da FCE/UERJ

### INTRODUÇÃO

O governo do Estado do Rio de Janeiro experimenta uma tentativa de alinhamento com os interesses do governo federal. A proposta nasce mais das disparidades de forças desses entes e da fraqueza comum frente à desarticulação federativa. A sabedoria política recomendaria não tratar o problema da dívida pública desconexo de um programa estadual de reabilitação da economia real, estimulando o Rio a reassumir seu lugar no desenvolvimento nacional.

Afinal, qual a vantagem em desconsiderar do ajuste fiscal a franca possibilidade de manter abatida uma economia do porte da fluminense quando isso agrava suas condições de retorno à normalidade financeira? Se em 2015, a variação absoluta da média anual de ocupados ainda aumentou em 6 mil, em 2016, foram extintos 176 mil postos de trabalho. No 2º semestre de 2016, a taxa de desocupação já era superior à média nacional após mais que dobrar em apenas dois anos.

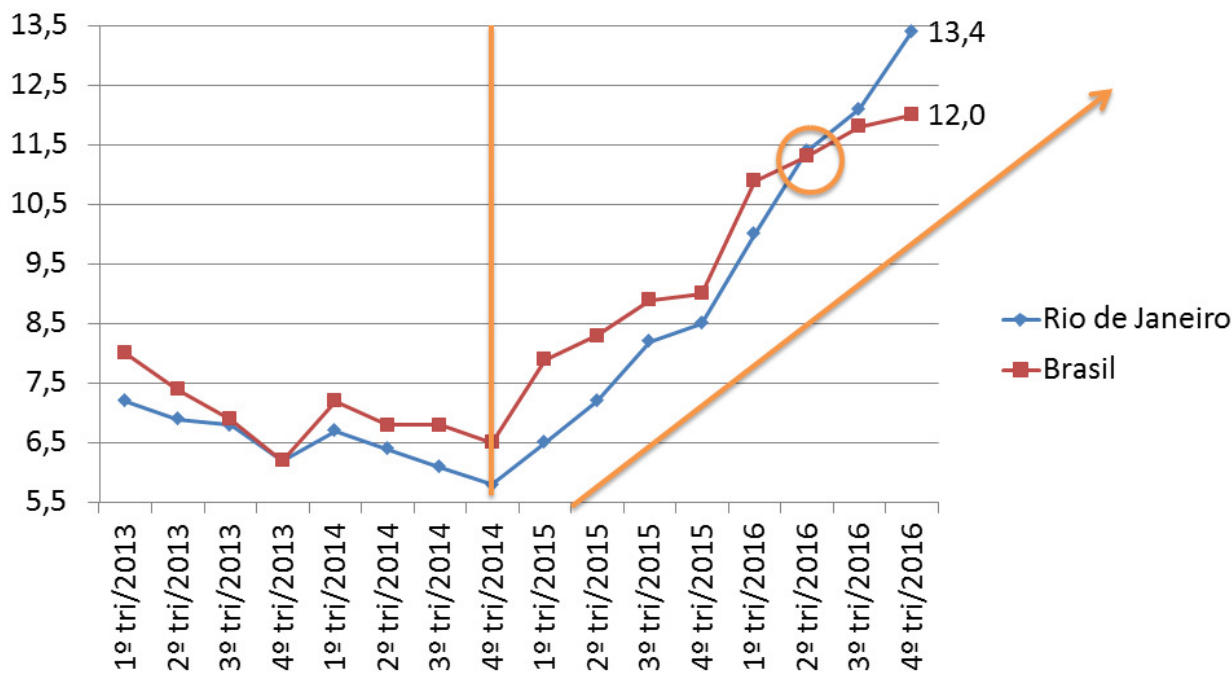
**Gráfico 1 - Variação absoluta da média anual de ocupados sobre ano anterior na economia fluminense, 2012/2016**



Fonte: PNADC/IBGE

<sup>1</sup> Esse estudo complementa diretamente um artigo anterior publicado no site Brasil Debate e intitulado: “Crise financeira no Rio de Janeiro: Como enfrentá-la com visão de desenvolvimento?”. Contudo, não se trata de uma atualização da análise anterior e sim uma abordagem de novos aspectos da questão. Para uma análise completa, recomenda-se a leitura conjunta dos dois textos. Outras indicações estão na seção de referências bibliográficas.

**Gráfico 2 - Evolução da taxa de desocupação (%) do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil**

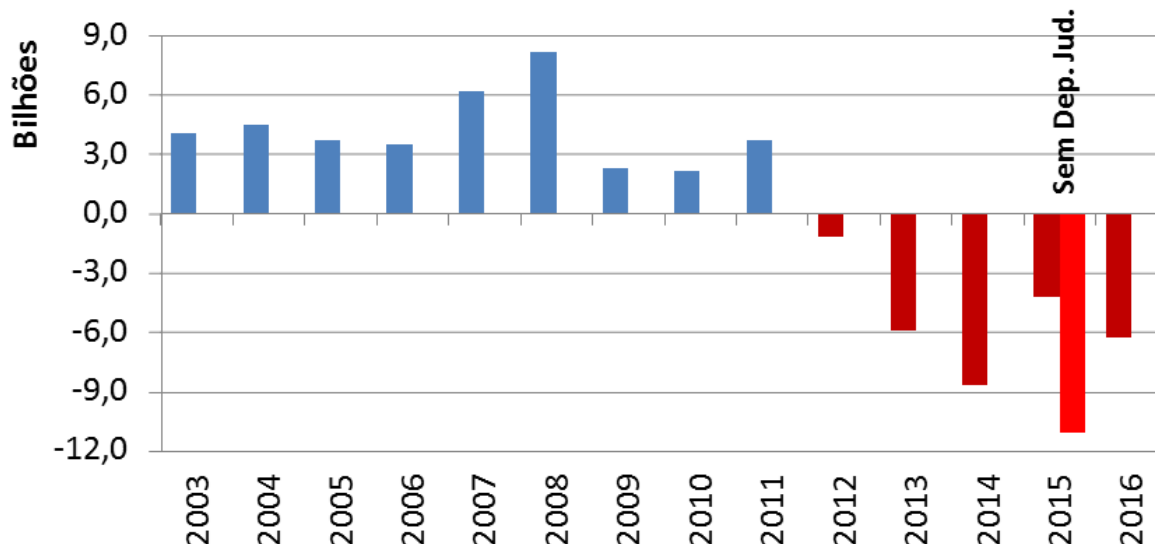


Fonte: PNADC/IBGE

Transparece na atual proposta federal um caráter punitivo para servir de exemplo e desconsidera-se a urgência de um socorro emergencial. O governo estadual jaz prostrado na apuração de responsabilidades e figura como vítima fácil de intimidação que se traduz em bloqueio das contas e confisco. As obrigações com cláusulas inflexíveis e chicanas processuais não escondem a incompatibilidade com a capacidade de pagamento. Não só há desatenção aos mecanismos de propagação de recessões e ao ônus social, como descuido na preservação de fatores portadores de futuro (vide a agonia da UERJ entre tantos outros exemplos).

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

**Gráfico 3 - Resultado primário do governo fluminense em termos reais, 2003/2016**



Fonte: SEFAZ/RJ

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

Por isso, o presente artigo pretende discutir que uma alternativa mais razoável exige questionar três aspectos centrais:

- 1) Atribuiu-se a crise como um problema exclusivo estadual quando a escala do problema é nacional.
- 2) O governo federal assumiu o papel simplesmente de credor sem a redistribuição de competências e recursos no âmbito do pacto federativo (incluindo recompartilhamento de custos como segurança<sup>2</sup>).
- 3) Não articulação do problema das finanças públicas aos efeitos imprevisíveis de uma grave crise econômica.

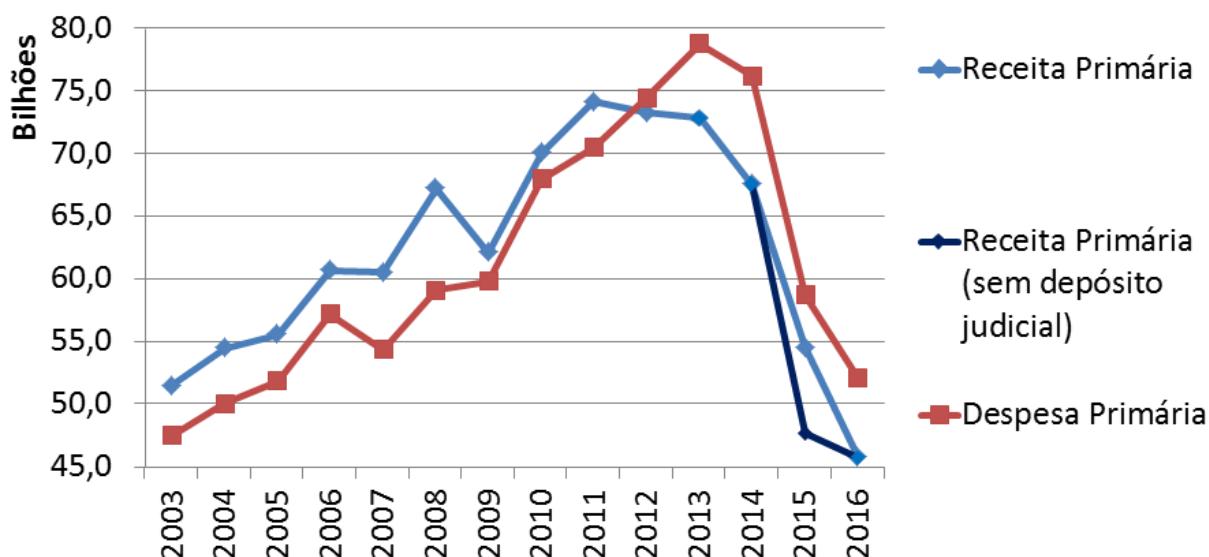
Resumindo como um problema de gestão estadual, a narrativa até o momento dominante não trata do principal estopim: as responsabilidades federais sobre a crise no Estado do Rio de Janeiro, como se discutirá a seguir. Além dessa introdução e da conclusão, o artigo tem três seções. Na primeira seção, aponta-se qual seria a raiz da questão e os principais determinantes. Na segunda seção, questiona-se a retórica das contrapartidas impostas na proposta federal. Na terceira seção, defende-se uma saída mais razoável que enfatiza a tensão federativa ao invés de uma moral de tesouraria.

<sup>2</sup> Evitar que a gravidade do quadro de violência fluminense se explicita é uma preocupação que deveria ser considerada de interesse nacional pela sua dimensão e pelos efeitos sobre o resto do país. Segundo LOA 2017, 15,6% do orçamento estadual é dispêndio em segurança, o que significa mais de R\$ 12 bilhões anuais. É preciso ter clareza que a escala crescente de custos da área no Estado do Rio de Janeiro transcendem a um quadro normal no nível estadual e de sua capacidade financeira, em especial, tendo se realizado diversos concursos para novos soldados e realizado a experiência de UPPs.

## SEÇÃO 1 - O CERNE DA QUESTÃO É UMA VIOLENTA QUEDA DE RECEITAS E A RAÍZ É A EXPLICITAÇÃO DA ESTRUTURA PRODUTIVA OCA

Não basta recomendar maior mobilização social se não forem reavaliados corretamente os diagnósticos que partem tanto apoiadores como alguns opositores ao pacote proposto. De certo, equivoca-se quem mantém a convicção que se trata de um problema de “gastança” pública. Afinal, o desajuste reflete uma maior queda real das receitas primárias que das despesas primárias, o que guarda especificidades. Em 2016, a receita primária já era quase 1/3 menor que aquela em 2014 (mais de R\$ 20 bi a menos), a ponto de chegar ao menor patamar perante as últimas três gestões.

**Gráfico 4 - Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2001/2016**

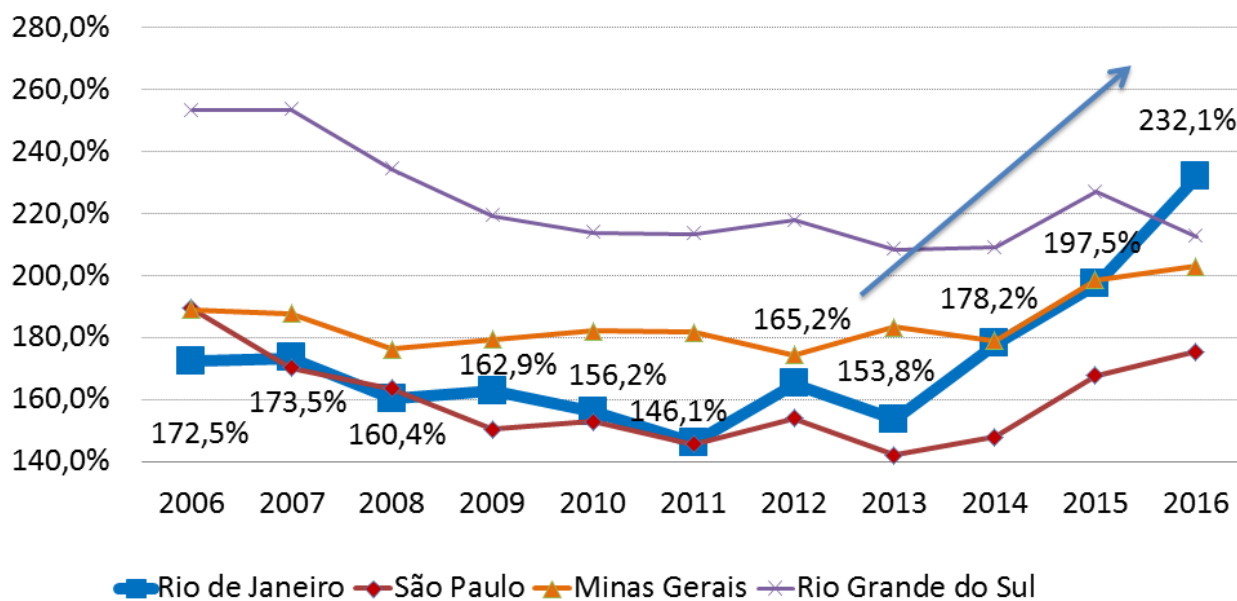


Fonte: SEFAZ-RJ

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA (dez/2016)

No entanto, o grande nó das contas fluminenses não foram também corrupção nem isenções fiscais. São assuntos que merecem discussões próprias, mas não a centralidade que ganharam na busca de alternativas. O ponto de partida da fragilidade financeira foi a exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal.

**Gráfico 5 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida em % da Receita Corrente Líquida de estados selecionados, 2006/2016**

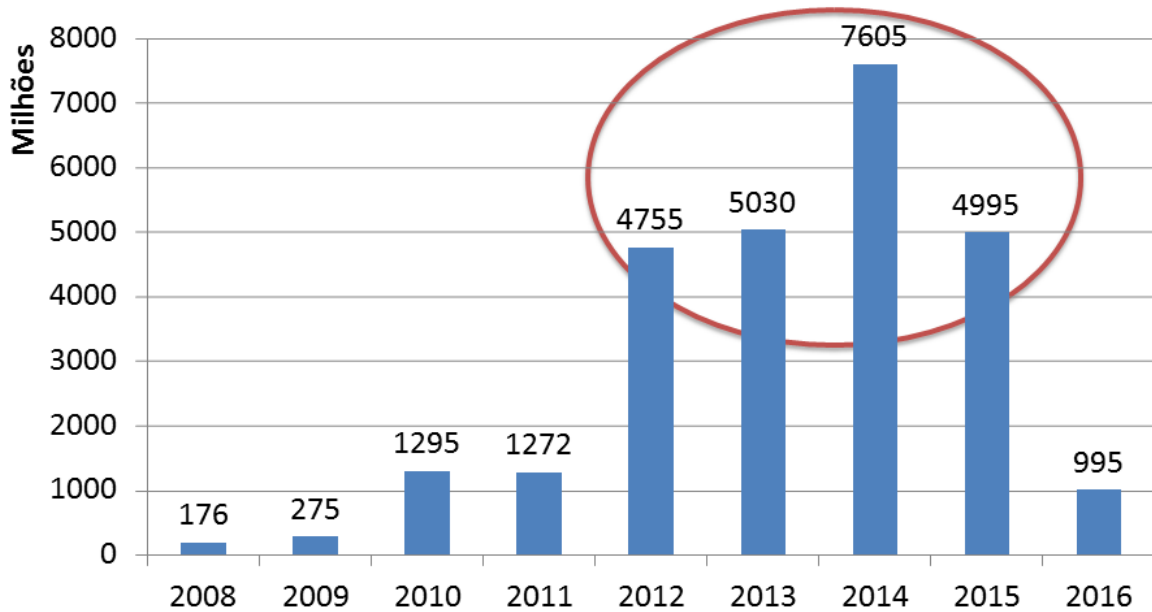


Fonte: Tesouro Nacional e Secretarias de Fazenda estaduais

Nota: posição em 31/01/2017

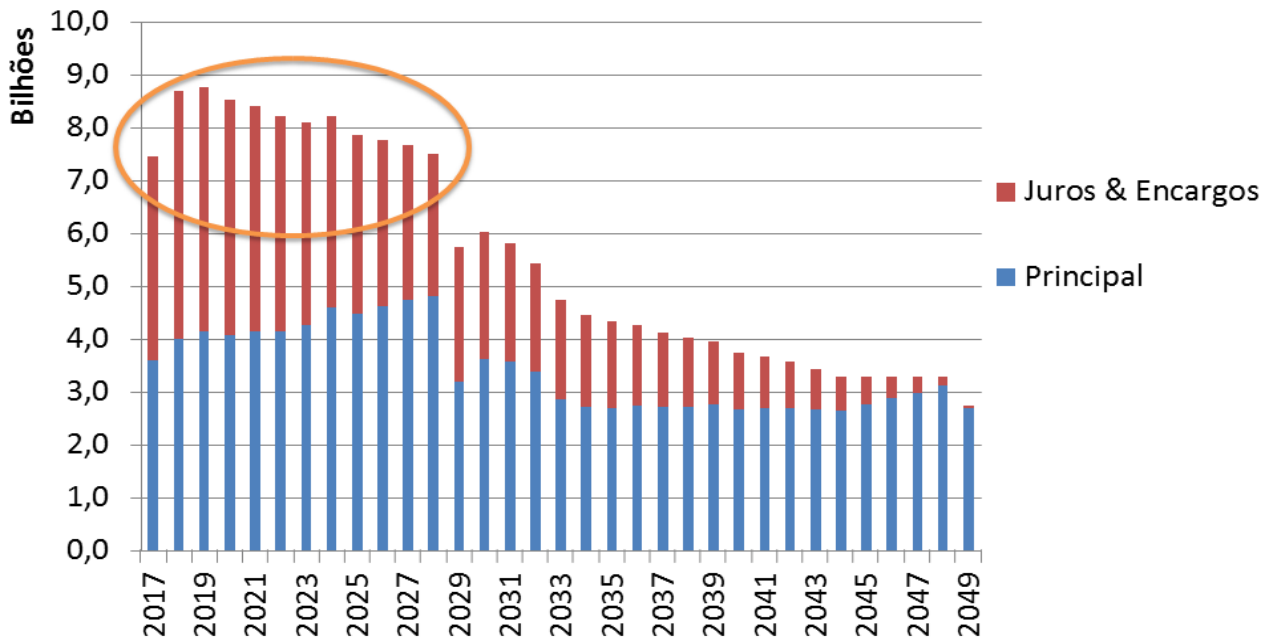
No início, isso se justificava para fazer investimentos de interesse nacional que não foram realizados diretamente pelo governo federal, apoiando o endividamento dos governos estaduais para fazerem no seu lugar. Soma-se a tentativa de sustar temporariamente os efeitos de uma recessão nacional que se julgava passageira. Porém, ao se alongar, transformou esse processo em uma “bola de neve”. Entre 2012 a 2015, foram contratados R\$ 22,39 bilhões em empréstimos. Nesse ponto, cabe ainda destacar as obrigações no valor de R\$ 18,4 bilhões até 2021 pela antecipação de R\$ 8,4 bilhões em royalties e participações especiais no período recente. Como consequência, já há um alto patamar de desembolsos obrigatórios para os próximos 10 anos (no total, em torno de R\$ 82 bilhões).

**Gráfico 6 - Operações de crédito realizadas do governo fluminense, 2008/2016**



Fonte: SEFAZ-RJ

**Gráfico 7 - Cronograma de desembolsos com amortizações e encargos da dívida pública do governo fluminense, 2017/2049**



Fonte: SEFAZ-RJ

A diferença que agora a gestão Temer está fazendo seu ajuste das contas diretamente à custa dos entes subnacionais como o Estado do Rio de Janeiro. Ao impedir que financie seu déficit através do orçamento como o mesmo fez, empurra a gestão fiscal estadual para um comportamento cada vez mais especulativo: endividamento crescente, numa lógica de dívida sobre dívida.

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

Dessa forma, não se oferece solução para atacar o problema pela raiz: os impactos nas finanças de uma "estrutura produtiva oca", termo que criei e discuto em diversos trabalhos anteriores (em especial, ver SOBRAL, 2013 e 2017c). Entre 2006 e 2016, a receita corrente líquida do governo fluminense teve queda real de 3,3%, enquanto para o total dos governos estaduais das economias com os maiores PIBs (SP, RJ, MG e RS) teve aumento real de 21,2%.

**Tabela 1 - Variação percentual real da Receita Corrente Líquida para estados das economias com os maiores PIBs, 2006/2016**

	<b>2006</b>	<b>2016</b>	<b>Var (%)</b>
São Paulo	114.287.318,77	140.443.287	22,9%
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>47.810.464,40</b>	<b>46.228.984</b>	<b>-3,3%</b>
Minas Gerais	40.402.096,41	53.731.469	33,0%
Rio Grande do Sul	24.355.298,63	34.654.897	42,3%
Total dos estados selecionados	226.855.178,21	275.058.638,01	21,2%

Fonte: Tesouro Nacional e Secretarias de Fazenda dos Estados

Nota: Valores de 2006 atualizados pelo IPCA (dez./2016).

Isso se explica não por corrupção ou incentivo fiscal, mas sim porque não houve bonança econômica estadual desde a segunda metade dos anos 2000 a ser questionado se foi desperdiçada pelo ente público, algo que também aponta outros especialistas como Mauro Osorio, professor da UFRJ. Afinal, em uma comparação entre estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PIB é quase três vezes menor e a receita tributária líquida é quase cinco vezes menor. Essa desproporção significa uma receita tributária líquida 56,6% menor, ou seja, perdas anuais em torno de R\$ 22,3 bilhões.

**Tabela 2 - Comparativo PIB e Receita Tributária entre os estados de Rio de Janeiro e São Paulo**

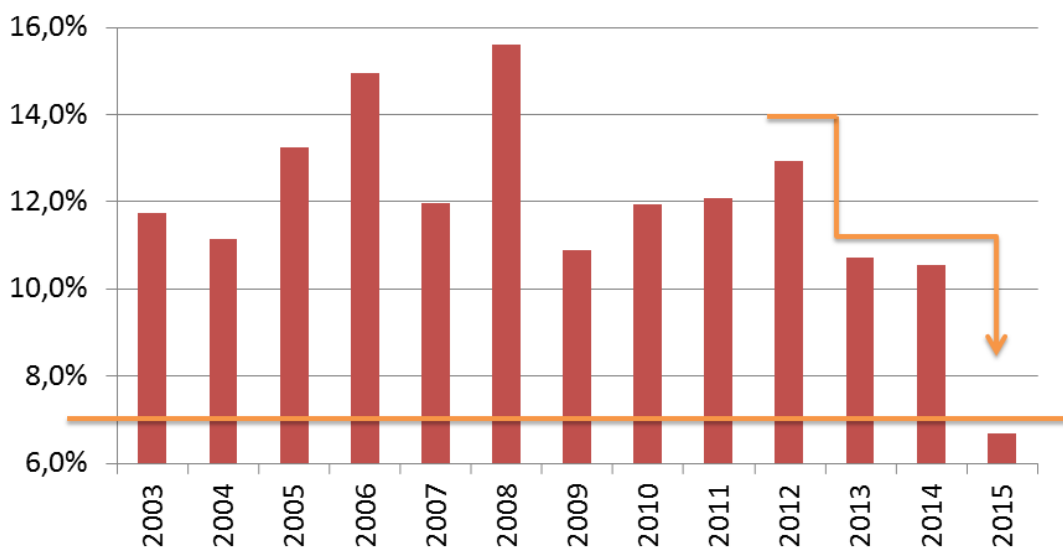
Estados	PIB		Receita Tributária Líquida	
	Valor (em R\$ bilhões)	%	Valor (em R\$ bilhões)	%
Dados reais:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	29,1	20,5%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
Simulação de Proporcionalidade:				
Rio de Janeiro	671,1	36,1%	51,3	36,1%
São Paulo	1.858,2	100,0%	142,2	100,0%
<b>Diferença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

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

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

O cerne da crítica deveria ser a negligência sobre indícios da desindustrialização nacional que atingem mais que proporcionalmente o Rio e que levaram a uma trajetória problemática de arrecadação, antes ocultada pelas rendas do petróleo e gás que despencaram recentemente. Entre 2014 e 2016, isso significou uma perda de R\$ 4,8 bilhões em receita. Só em 2015, caiu para quase a metade o peso dessas rendas na receita total regredindo a um patamar sem precedentes. Quando se analisa a evolução da arrecadação de ICMS, nota-se também a trajetória de forte retração nos últimos anos, o que reflete a pouca contribuição da indústria de transformação (só um pouco mais de 1/4 do total arrecadado nesse imposto).

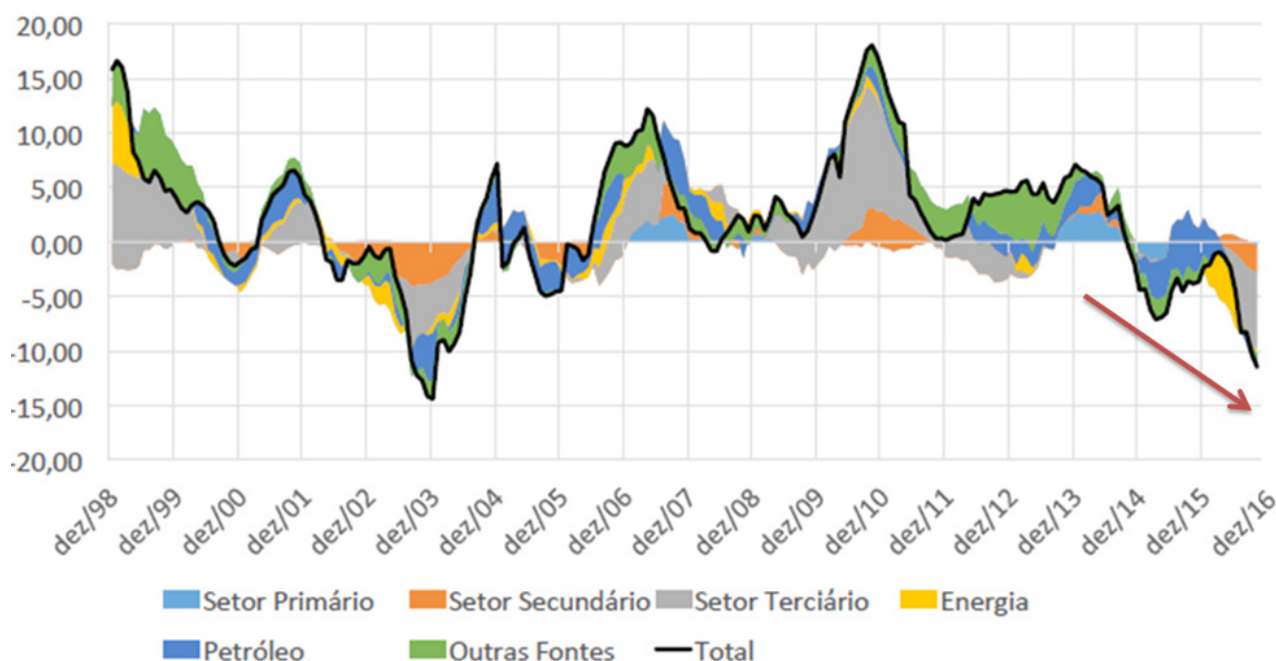
**Gráfico 8 - Peso (%) de Royalties e Participações Especiais na Receita Total do governo fluminense, 2003/2015**



Fonte: Contas de Gestão 2015 / SEFAZ-RJ



**Gráfico 9 - Variação real da arrecadação fluminense de ICMS (12 meses acumulados) decomposta por setores, 1998/2016**

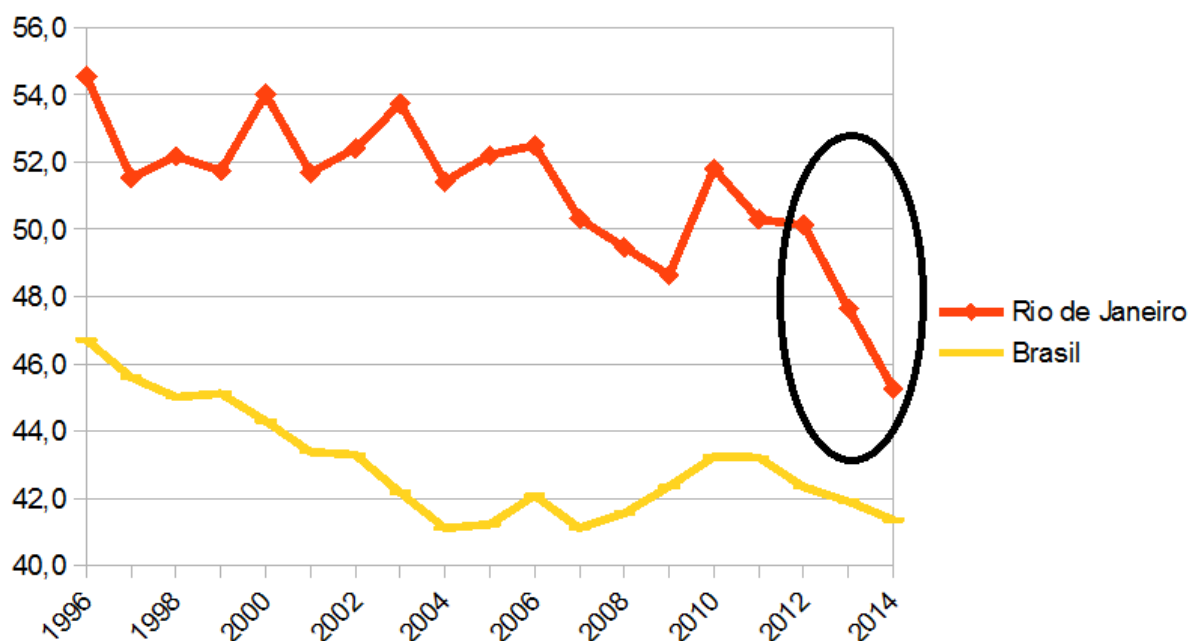


Fonte: Dweck (2017) a partir de dados BCB

Nesse ponto que o questionamento dos incentivos fiscais ganha pertinência por não terem revertido esse quadro de especialização prematura, logo, o questionamento à eficácia de uma política ao exigir maior detalhamento dos resultados para seu aperfeiçoamento e não como um volume financeiro a sanar um desajuste fiscal. Como lembra Mauro Osorio (2016), isso é agravado pelo Estado do Rio de Janeiro ser triplamente prejudicado por decisões tomadas na escala federal sobre a tributação do setor petrolífero: 1) a legislação brasileira impede o estado de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo; 2) através do Repetro, impacto no fluxo de caixa do governo ao adiar o recebimento do valor do ICMS que seria cobrado sobre a compra dos equipamentos e matérias primas utilizados para viabilizar essa extração (realiza um diferimento); 3) pela Lei Kandir, desoneração federal sobre ICMS quando o petróleo extraído no Rio é exportado, provocando a controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas.

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

**Gráfico 10 - Evolução da relação Valor da Transformação Industrial / Valor Bruto da Produção Industrial para a indústria de transformação fluminense e no Brasil, 1996-2014**

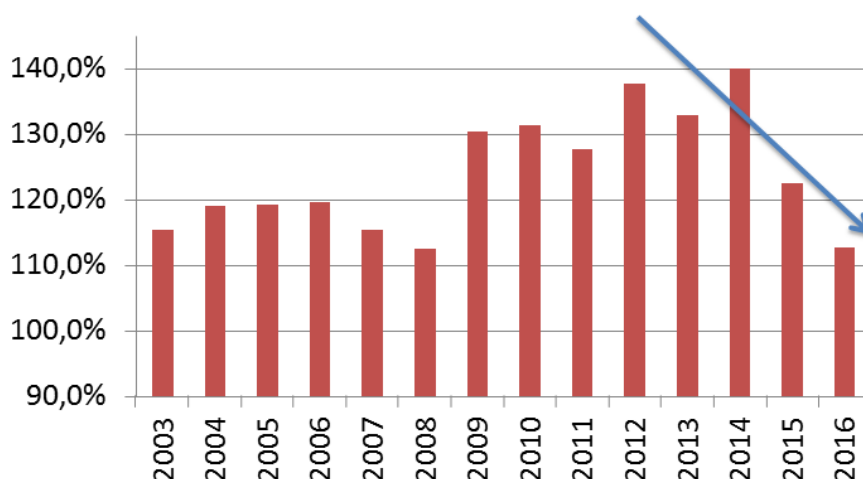


Fonte: PIA/IBGE

## **SEÇÃO 2 - A RETÓRICA DAS CONTRAPARTIDAS DESCONSIDERA AS ESPECIFICIDADES DA ECONOMIA REGIONAL E OS RISCOS ATUAIS**

De toda forma, insistir em mais endividamento tendo a retórica do "dever de casa" sobre contrapartidas como algo indiscutível é desconsiderar que, daqui para frente, economias substanciais só serão feitas sucateando ou cortando serviços públicos. A evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida – RCL revela um violento tranco nos dispêndios. 2016 foi o ano com menor patamar atingido por esse indicador considerando desde o início da década de 2000, mesmo com a RCL sofrendo uma queda considerável nos últimos anos.

**Gráfico 11 - Evolução das Despesas Primárias em percentual da Receita Corrente Líquida, 2001/2016**



Fonte: Contas de Gestão / SEFAZ/RJ

Nota: Dados de 2015 não consideram depósitos judiciais

Todo o debate que foca exclusivamente nas finanças acaba enfatizando a folha de pagamentos sem contextualizar como o efeito de um problema maior e com outras especificidades. É fundamental que todo o debate de finanças públicas não desconsidere a dimensão da economia regional. Uma análise da evolução da remuneração média no setor público estadual do Rio de Janeiro diante da mesma evolução para todos os setores e comparando com as respectivas médias nacionais permite destacar aspectos pouco considerados no debate até o momento.

Entre 2006 e 2010, houve uma queda do Rio de Janeiro no ranqueamento de remunerações do setor público dos estados (8º para 12º), inclusive, em 2010, estava abaixo da média nacional. Entre 2010 e 2015, houve uma recuperação (12º para 9º), mas sem equiparar a posição de 2006 (8º). Por outro lado, a proporção da remuneração no Rio de Janeiro sobre a média nacional é sempre maior em todos os setores que só no setor público estadual. Entre 2006 e 2010, houve afastamento da equivalência, e, entre 2010 e 2015, houve uma reaproximação, mas ainda sem equiparar a mesma proporção. Se fosse proporcional ao porte da economia regional, em 2015, a remuneração média no setor público estadual deveria ser R\$ 5.523,69, ou seja, ainda R\$ 336,20 a mais<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Essa análise não discute as discrepâncias salariais entre as várias categorias, o que pode ter sido agravado por algumas ter obtido diversos reajustes no período recente e outras continuarem sem reajuste algum.

**Tabela 3 - Ranqueamento por estados da remuneração média no setor público estadual, 2006/2015**

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

Fonte: Rais / MTE (valores nominais)

**Tabela 4 - Comparativo da remuneração média no setor público estadual e em todos os setores entre Estado do Rio de Janeiro e média dos estados brasileiros, 2006/2015**

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

Fonte: Rais / MTE (valores nominais)

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

Portanto, a remuneração média no setor público estadual ainda possui uma defasagem relativa. Soma-se a isso a baixa expansão dos empregos formais no setor público estadual fluminense nas últimas gestões estaduais, inclusive com uma retração de 5,0% no período 2010/2015.

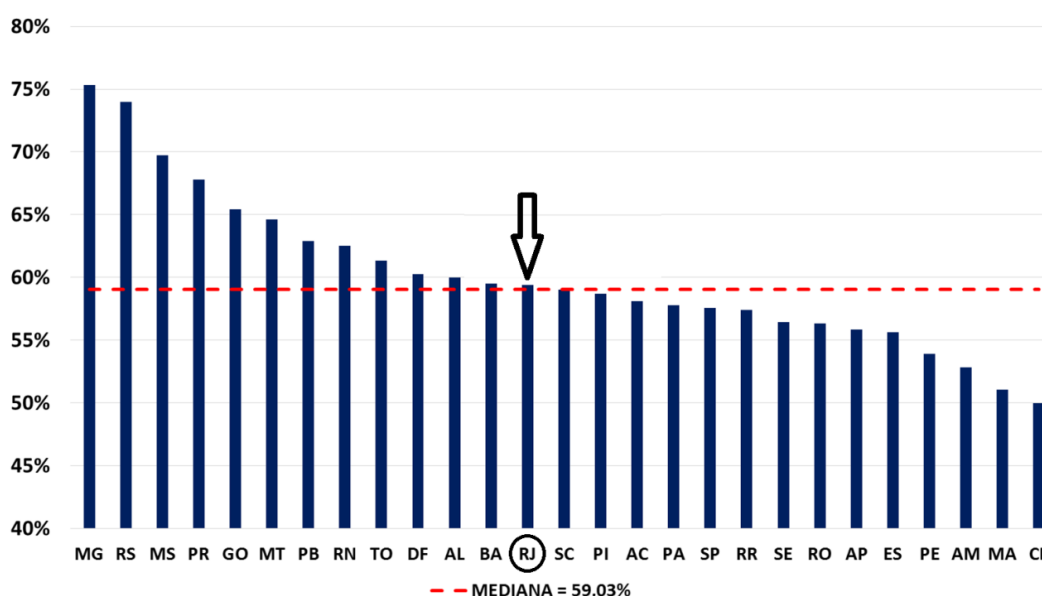
**Tabela 5 - Expansão do número de empregos formais no setor público estadual em regiões selecionadas, 2006/2015**

	2006	2010	2015	Var (%) 2006-2015	Var (%) 2010-2015
Região Sudeste	1.297.529	1.498.627	1.276.729	-1,6	-14,8
Minas Gerais	253.900	313.537	217.878	-14,2	-30,5
Espírito Santo	52.917	53.519	53.433	1,0	-0,2
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>247.670</b>	<b>263.728</b>	<b>250.524</b>	<b>1,2</b>	<b>-5,0</b>
São Paulo	743.042	867.843	754.894	1,6	-13,0
Região Sul	422.479	401.819	418.619	-0,9	4,2
Região Norte	327.273	420.629	397.164	21,4	-5,6
Região Nordeste	752.340	830.688	764.497	1,6	-8,0
Região Centro-Oeste	352.357	357.072	346.174	-1,8	-3,1
<b>Brasil</b>	<b>3.151.978</b>	<b>3.508.835</b>	<b>3.203.183</b>	<b>1,6</b>	<b>-8,7</b>

Fonte: Osorio (2016) a partir de RAIS/MTE

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

**Gráfico 12 - Peso (%) das despesas com pessoal no total de despesas primárias por estados, 2015**



Fonte: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal / STN

Nota: em 2016, foi 64,2% para o RJ

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

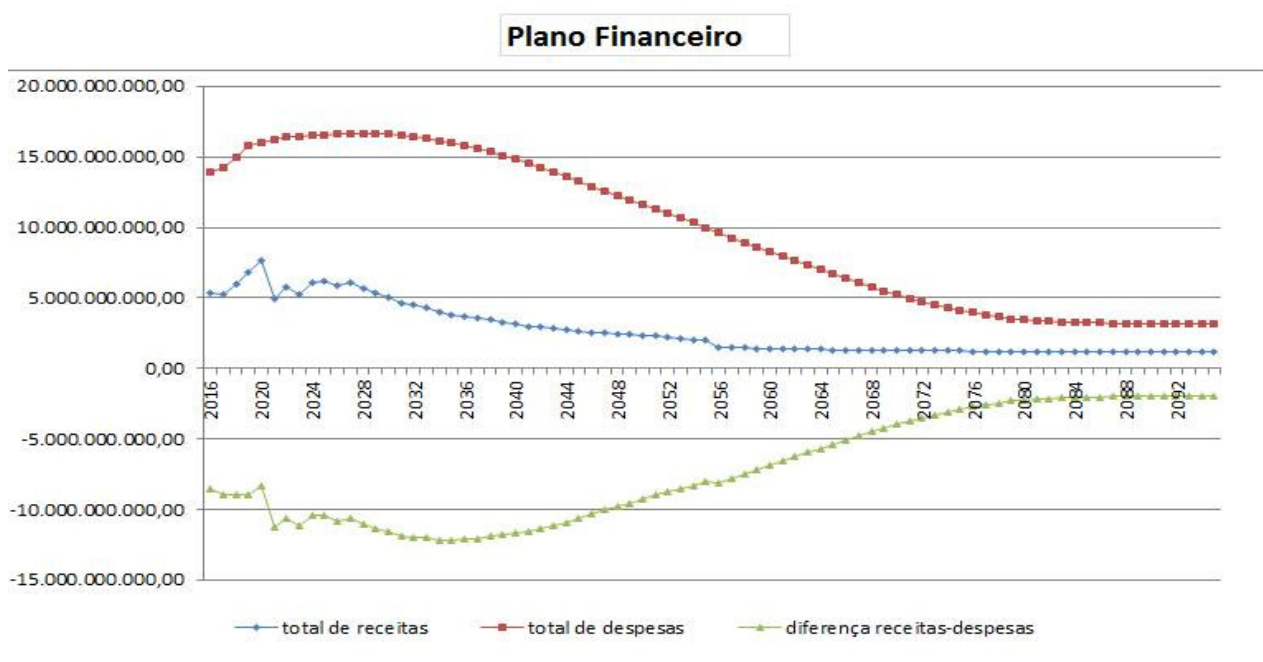
**Tabela 6 - Ações ou omissões do governo fluminense que levaram a descapitalização do Rioprevidência**

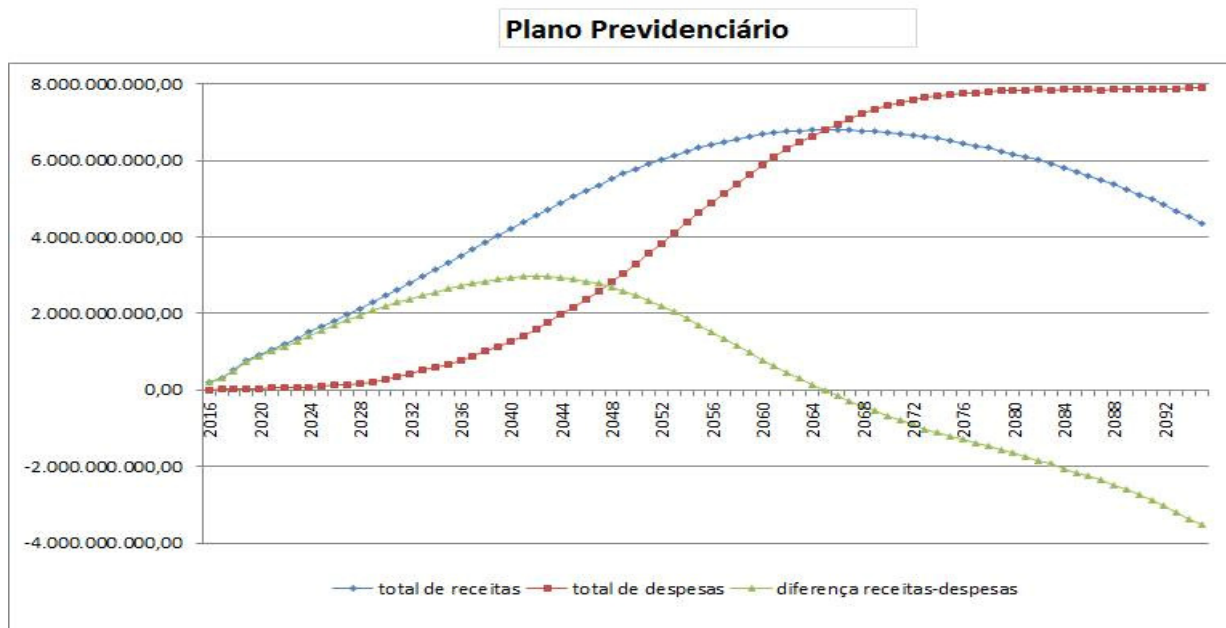
Ações e Omissões	Valor (R\$ milhões)
Não repasse da totalidade dos créditos de dívida ativa	3.700
Não recomposição do fluxo dos certificados Financeiros do Tesouro	5.100
Não repasse dos créditos tributários parcelados	1.700
Transferência de 13% do ativo de royalties do petróleo para o Tesouro	3.300
Transferência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

Fonte: TCE-RJ

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

**Gráfico 13 - Evolução do cálculo atuarial da Rioprevidência, 2016/2095**





Fonte: Rioprevidência

O discurso oficial oculta que o cerne da questão não é mais estrutural, dado que já está encaminhado, e sim dos efeitos de curto e médio prazos que se revertem em um custo de transição. Por lei estadual (6.338/2012), são duas gestões distintas e as insuficiências já esperadas do “plano financeiro” devem ser aportadas pelo ente governamental<sup>4</sup>. Portanto, como uma questão específica, a previdência estadual não é a razão da crise muito menos a via de sua solução.

### **SEÇÃO 3 - UMA SAÍDA MAIS RAZOÁVEL EXIGE SUPERAR UMA TENSÃO FEDERATIVA SOB A RESPONSABILIDADE DO GOVERNO FEDERAL**

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

<sup>4</sup> É um equívoco discutir a previdência sem separar os dois planos, pois segundo o artigo 11 da referida lei estadual: “a segregação dos Planos Financeiro e Previdenciário deverá ser acompanhada pela separação orçamentária, financeira, contábil e dos investimentos dos recursos e obrigações correspondentes”. E as insuficiências já esperadas do Plano Financeiro devem ser aportadas pelo governo estadual, conforme texto do artigo 2, capítulo XXI: “Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, no qual as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro”.

Atualmente, a dívida estadual é de cerca de R\$ 107 bilhões, sendo que R\$ 73,6 bilhões diretamente com a União. Os principais itens são associados aos acordos de renegociação da dívida do final da década de 90, repara-se que até hoje não foram quitados embora o saldo atual (o que falta pagar e não tudo que já foi pago) signifique mais que o triplo do valor contratado. Em valores de janeiro de 2017, isso garante a União um fluxo de desembolso mensal de 127,7 milhões.

Causa espécie a gestão Temer não aceitar discutir o perdão de parte do montante (em 2016, a dívida chegou a R\$ 73,6 bilhões) e cobrar de forma implacável um valor próximo do endividamento das empresas com o governo estadual (R\$ 69 bilhões). Destaca-se que mais de 6 bilhões da dívida ativa se refere a Petrobrás e aos Correios, duas empresas estatais federais.

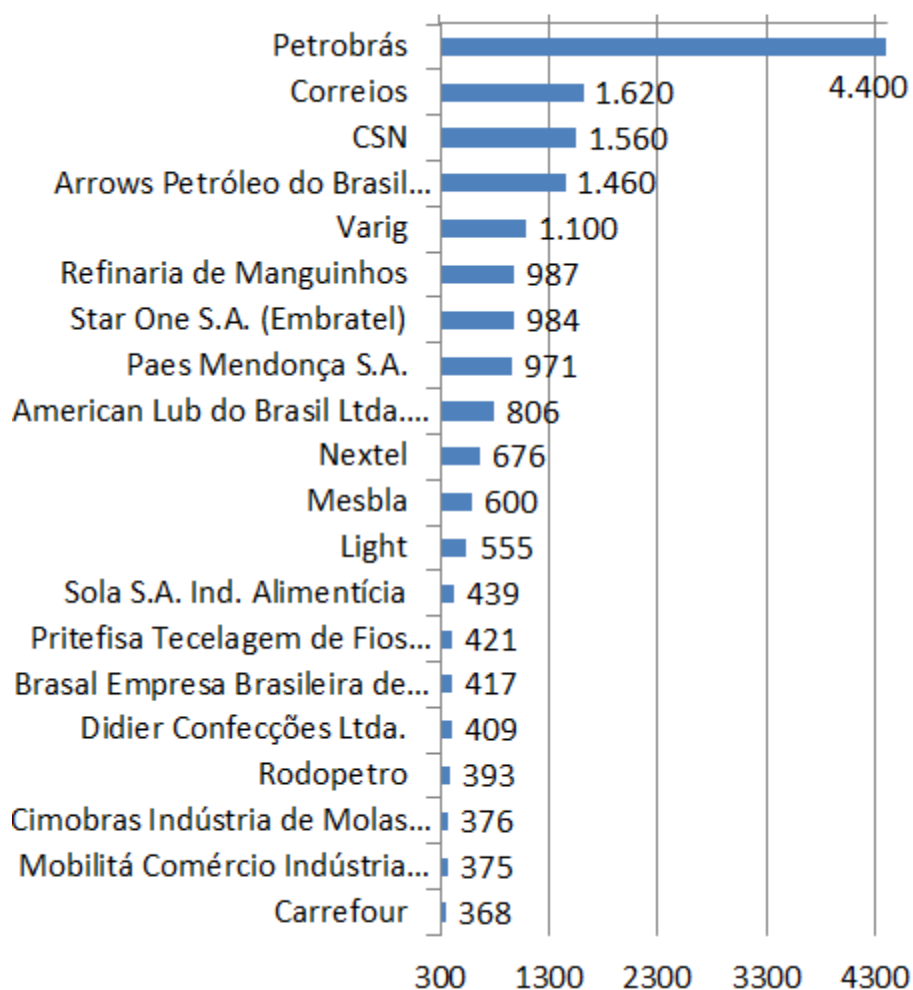
**Tabela 7 - Montante da dívida do governo fluminense por credor do Estado do Rio de Janeiro**

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

Fonte: Tesouro Nacional e SEFAZ-RJ



**Gráfico 14 - As principais empresas com dívidas ativas com o governo fluminense, 2016**



Fonte: Procuradoria Geral do Estado – RJ (situação em agosto de 2016)

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

Desconsidera-se ainda uma revisão do Fundo de Participação Estadual e uma série de ressarcimentos que, anualmente, poderia gerar um fluxo em torno de R\$ 15,5 bilhões a mais. Por exemplo, a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) fez o ranking das perdas tributárias com a Lei Kandir e, depois de Minas Gerais, o Rio de Janeiro é o estado mais prejudicado (R\$ 49,2 bilhões acumulados), sendo que, em 2015, já seriam R\$ 4,5 bilhões de perdas ao ano. Soma-se o atraso da ANP em atualizar cálculos de royalties e participações especiais por

pressão das petroleiras, levando a cerca de R\$ 1 bilhão de perdas (além de valores retroativos)<sup>5</sup>. Por fim, o ICMS para extração e refino do petróleo ser ainda cobrado no destino provoca uma perda anual em torno de R\$ 10 bilhões (segundo estimativa da SEDEIS-RJ).

**Tabela 8 - Ranqueamento por estados das perdas de arrecadação com lei Kandir, 1997/2015**

	1997	Rank 1997	2015	Rank 2015	1997-2015	Rank97-15
Minas Gerais	1.738	1	7.239	1	92.181	1
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>1.625</b>	<b>27</b>	<b>4.472</b>	<b>5</b>	<b>49.219</b>	<b>2</b>
Pará	556	6	3.527	7	44.168	3
Rio Grande do Sul	1.148	2	4.505	4	41.776	4
Mato-Grosso	87	12	5.406	2	41.753	5
Espirito Santo	982	3	3.257	8	41.678	6
Paraná	595	5	3.920	6	38.668	7
São Paulo	617	4	4.620	3	32.045	8
Goiás	198	9	2.345	9	19.614	9
Bahia	154	26	2.078	10	17.301	10
Sudeste	1.711	-	19.587	-	215.122	-
Sul	2.037	-	9.940	-	96.126	-
Centro-Oeste	203	-	9.820	-	73.477	-
Norte	602	-	4.390	-	47.900	-
Nordeste	438	-	3.592	-	34.265	-
Brasil	4.991	-	47.329	-	466.890	-

Fonte: FAPESPA

Nota: valores corrigidos pelo IPCA, dez. 2015

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

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

<sup>5</sup> Além disso, o repasse de royalties e participações especiais leva, em média, 60 dias de atraso após o recolhimento feito ao Tesouro Nacional e sem correção monetária. Segundo Procuradoria Geral do Estado do Rio (PGE-RJ), isso significa uma perda de receita de R\$ 522 milhões nos últimos cinco anos (2012 a 2016).

## CONCLUSÃO

Em nenhum momento, os governos estadual e federal alinhados pelo discurso da moral de tesouraria mostram preocupação com o agravamento da tensão federativa e assumiram o peso da debilidade produtiva sobre o problema. Por isso, não basta apenas mais mobilização social, mas sim reconduzi-la por premissas capazes de reconhecer o caráter nacional do problema fluminense e, a partir disso, enfrentar suas reais especificidades.

Como exposto nesse artigo, uma estratégia de longo prazo que superasse relativamente sua “estrutura produtiva oca” permitiria um ganho de receita fiscal estimado em R\$ 22,3 bilhões anualmente. Já no curto e médio prazo, negociações de questões tributárias e federativas permitiriam mais R\$ 15,5 bilhões ao ano (fora ganhos extraordinários e cobrança de valores retroativos).

Nesse sentido, é preciso ter claro que existem outras formas de enfrentar a questão. Diversas iniciativas coletivas vêm buscando ampliar o debate e convergir para apresentar melhores alternativas. Entre elas, destacam-se a plataforma recém-criada pelo movimento UERJ Resiste ([www.contrapacote.com](http://www.contrapacote.com)) e o documento do movimento GestRio intitulado: “*Estado do Rio de Janeiro: outras soluções são possíveis!*” ([gestrio.files.wordpress.com/2017/04/folder\\_pacote-1.pdf](http://gestrio.files.wordpress.com/2017/04/folder_pacote-1.pdf)).

Nesse momento, o que falta não são discursos técnicos ou apelos emocionais a uma faxina ética, e sim políticos capazes de liderar uma movimentação nacional que impeça do Estado do Rio de Janeiro continuar sendo tratado como um caso isolado a ser penalizado. O maior equívoco é o problema ainda não ser visto como uma questão de poder, o que impede de lidar com sua contradição fundamental: um gravíssimo esvaziamento de lideranças cariocas e fluminenses de porte nacional capazes de defender seus interesses.

Uma solução de fato demandará um firme posicionamento político para serem cobradas as responsabilidades do governo federal e, assim, evitar que se alongue uma humilhação na relação federativa sem precedentes na história desse país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

OSORIO, M (2016). “Território Fluminense”. *Jornal Extra*, Rio de Janeiro, edições diversas.

SOBRAL, B. (2017a). *É preciso reconhecer a centralidade do caráter nacional do problema fluminense*. *Jornal do Brasil*, disponível em: < <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2017/03/22/e-preciso-reconhecer-a-centralidade-do-carater-nacional-do-problema-fluminense/>>. Acesso em 22 de março de 2017.

\_\_\_\_\_(2017b). “CEDAE: de instrumento de políticas públicas a ativo financeiro queimado”. *Jornal dos Economistas– CORECON/RJ*, n. 333, abril de 2017.

\_\_\_\_\_(2017c). “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

\_\_\_\_\_(2017d). *A crise do Rio de Janeiro explicada de forma didática*. Portal Vermelho, disponível em: < <http://www.vermelho.org.br/noticia/292132-1>>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_(2016). *Crise financeira no Rio de Janeiro: Como enfrentá-la com visão de desenvolvimento?*. *Brasil Debate*, disponível em: <<http://brasildebate.com.br/crise-financeira-no-rio-de-janeiro-como-enfrenta-la-com-visao-de-desenvolvimento/>>. Acesso em 08 de dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_(2013). *Metrópole do Rio e Projeto Nacional: uma estratégia de desenvolvimento a partir de complexos e centralidade no território*. Rio de Janeiro: Garamond.

## **RESUMO**

Não é verdade que não existem alternativas. O que não existe, até o momento, é uma solução federativa diante do açodamento da moral de tesouraria. Toda questão tem vários lados, nunca apenas um, muito menos aquele que quem está no poder coloca como único. Por isso, é fundamental que não se destaque apenas um lado que pode ferir a honra e a dignidade de muitos trabalhadores.

Cabe construir um espaço de amplitude tática, ou seja, uma via que amplie o diagnóstico e as ações para além de nossos aliados de primeiro momento. A estratégia principal exige nacionalizar a crise no Estado do Rio de Janeiro. Exige reconhecer o que está por trás das amarras de uma submissão financeira. Exige reconhecer o quadro de tensão federativa sob responsabilidade da atual gestão federal e a raiz do problema em nossa debilidade produtiva (evidentemente, mal enfrentada pelas últimas gestões estaduais).

Esses são os “pontos cegos” na grande disputa política, o que se oculta por todos os lados do debate atual, o que impede a amplitude tática para uma frente ampla em defesa dos interesses do Rio e de seu papel no desenvolvimento nacional. E sobre isso que se convida à reflexão. Deixar o Estado do Rio de Janeiro isolado será fatal.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Federalismo; Finanças públicas; Desindustrialização