

**Análise das Finanças do Estado do Rio de Janeiro  
de 2008 a 2017: Crise e Plano de Ação.**

## RESUMO

O objetivo central deste trabalho é estudar as finanças públicas do estado do Rio de Janeiro a partir do ano de 2008 até o ano de 2017 e apresentar um diagnóstico da crise, propondo também medidas de recuperação. Inicia-se este trabalho com a introdução de uma visão geral da economia estadual. Em seguida, são expostos os fatores que ocasionaram a crise financeira que assolou o Estado Fluminense e são analisadas suas principais consequências. Por fim, é apresentada uma coleção de propostas de ações que estimulam a recuperação econômico-financeira estadual. São elas: Ajuste Fiscal; Venda de títulos públicos; Concessão de linhas de crédito bancário subsidiadas pelo governo; Estímulo à exportação; Comunicação aos agentes para melhora nas expectativas; *Benchmarking*.

Palavras-chave: Finanças públicas. Estado do rio de janeiro. Administração Pública.

## ABSTRACT

*The main objective of this study is to study the public finances of the state of Rio de Janeiro from 2008 to 2017 and to present a diagnosis of the crisis and propose recovery measures. This work begins with the introduction of an overview of the state economy. Next, the factors that caused the financial crisis that devastated the Fluminense State are exposed, and their main consequences are analyzed. Finally, a collection of proposals for actions that stimulate the state economic-financial recovery is presented. These are: Fiscal Adjustment; Sale of government bonds; Granting of government-subsidized banking credit lines; Export stimulus; Communication to the agents to improve expectations; Benchmarking.*

*Keywords: Public finance. Rio de Janeiro state. Public administration.*

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - População no Rio de Janeiro.....	07
Gráfico 2 - População residente por situação domiciliar .....	08
Gráfico 3 - Matrículas no ensino médio fundamental.....	08
Gráfico 4 - Trabalho e Rendimento.....	09
Gráfico 5 - Frota de Veículos.....	09
Gráfico 6 - Resultado Primário do Governo Fluminense em termos reais, 2003/2016 .....	13
Gráfico 7 - Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2013 a 2016 .....	13
Gráfico 8 - Peso(%) de Royalties e Participações Especiais na Receita Total do governo fluminense, 2003 a 2015 .....	14
Gráfico 9 - Variação real da arrecadação fluminense de ICMS (12 meses acumulados) decomposta por setores, 1998/2016 .....	15
Gráfico 10 - As principais empresas com dívidas ativas com o governo fluminense, 2016 .....	17
Gráfico 11 - Evolução do valor adicionado bruto para o total da economia fluminense, paulista e média nacional, 1995 a 2010; 1995=100.....	18
Gráfico 12 - Evolução da produção física da indústria de transformação por unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995 a 2010; 1995=1...18	
Gráfico 13 - Evolução da produção física da indústria de transformação por unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995 a 2010;1995=1...19	
Gráfico 14 - Evolução dos valores exportado e importado, no Estado do Rio de Janeiro, 1995 a 2010; 1995=1 .....	21

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produto Interno Bruto, Produto Interno per capita, população residente e relação PIB RJ/ PIB Brasil e Estado do Rio de Janeiro 2010- 2016 .....	06
Tabela 2 - Multiplicadores Fiscais .....	10
Tabela 3 - Variação percentual real da Receita Corrente Líquida para estados das economias com os maiores PIBs, 2006 vs. 2016 .....	14
Tabela 4 - Montante da dívida do governo fluminense por credor do Estado do Rio de Janeiro .....	16
Tabela 5 - Taxa de crescimento médio anual de alguns setores industriais para unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995/2010 .....	20

## SUMÁRIO

<b>1. A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A ATUAL CRISE</b>	
<b>FINANCEIRA .....</b>	<b>06</b>
<b>1.1. Visão Geral da Economia Fluminense .....</b>	<b>06</b>
<b>1.2. O Estado do Rio De Janeiro - Um Pequeno Histórico da Crise</b>	
<b>    Recente.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3. Consequências Econômicas da Crise .....</b>	<b>12</b>
<b>2. PLANO DE AÇÃO PARA RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA</b>	
<b>2.1. Ajuste Fiscal .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2. Venda de Títulos Públicos .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3. Concessão de Linhas de Crédito Bancário Subsidiadas pelo</b>	
<b>    Governo.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4. Estímulo à Exportação .....</b>	<b>25</b>
<b>2.5. Comunicação aos Agentes para Melhora nas Expectativas .....</b>	<b>25</b>
<b>2.6. <i>Benchmarking</i> .....</b>	<b>26</b>
<b>3. CONCLUSÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>28</b>

## 1. A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A ATUAL CRISE FINANCEIRA.

### 1.1 Visão Geral da Economia Fluminense

O Estado do Rio de Janeiro é a segunda mais importante unidade da federação em termos de Produto Interno Bruto, R\$ 651 597 milhões (CEPERJ, 2017). Foi responsável em 2016 por 10,4% do PIB do país, apresentando PIB per capita de R\$ 39 168 - ver tabela 1.

Tabela 1 – Produto Interno Bruto, Produto Interno per capita, população residente e relação PIB RJ/ PIB Brasil e Estado do Rio de Janeiro 2010- 2016.

Ano	Rio de Janeiro				População Residente (habitantes)	PIB Per Capita R\$	Brasil Produto Interno Bruto	Relação PIB RJ/PIB Brasil (%)
	Produto Interno Bruto			1.000.000 R\$				
	Volume		Variação anual(%)					
índice 2010 = 100								
2010	449.858	100,00	...	15.993.583	28.127	3.885.847	11,58	
2011	512.768	102,60	2,60	16.112.678	31.824	4.376.382	11,72	
2012	574.885	104,70	2,05	16.231.365	35.418	4.814.760	11,94	
2013	628.226	106,10	1,34	16.369.179	38.379	5.331.619	11,78	
2014	671.077	107,70	1,51	16.461.173	40.767	5.778.953	11,61	
2015	665.471	105,90	-1,94	16.550.024	41.971	5.904.331	11,76	
2016	651.597	102,55	-3,67	16.635.996	39.168	6.266.895	10,4	

Fonte: Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro, CEPERJ, 2017.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tal como considerada pelo IBGE, constitui o segundo maior polo de riqueza nacional. Concentra 70% da força econômica do estado e 8,04% de todos os bens e serviços produzidos no país

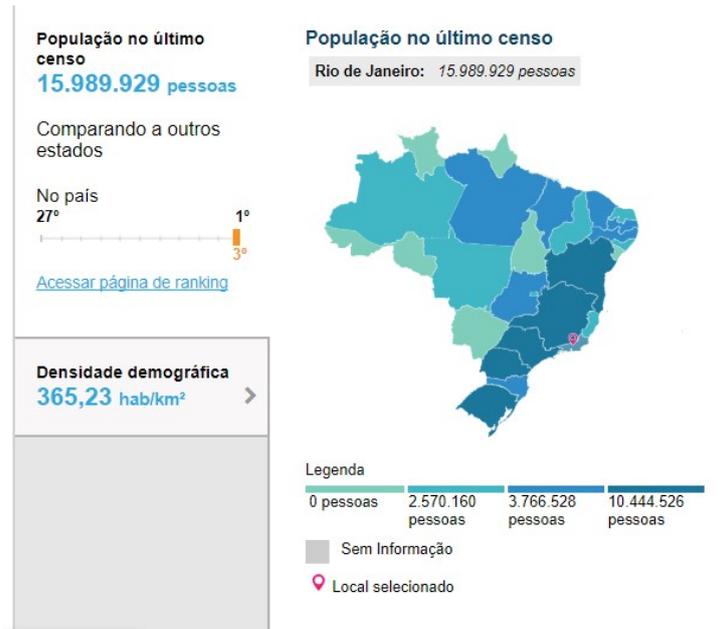
Há muitos anos congrega o segundo maior polo industrial do Brasil, contando com refinarias de petróleo, indústrias naval, metalúrgicas, petroquímicas, gases-química, têxteis, gráficas, editoriais, farmacêuticas, de bebidas, cimenteiras e moveleiras.

No Rio estão sediadas as duas maiores empresas brasileiras – a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) –, o maior grupo de mídia e comunicações da América Latina – as Organizações Globo –, e grandes empresas do setor de telecomunicações, como: Oi, TIM, Embratel, Intelig, Net e Star One – içando-o ao posto de principal polo nacional das telecomunicações.

Grande número de importantes empresas estatais, fundações públicas e autarquias federais possuem suas sedes estabelecidas na cidade, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Eletrobrás, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-Rio), o Inmetro, o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Escritório-Central da Agência Nacional do Petróleo (ANP), escritórios da Confederação Nacional do Comércio, a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). (WIKIPÉDIA, 2017).

O ERJ apresenta a terceira maior população do Brasil, com a total de estimado pelo IBGE em 16.718.956 de pessoas em 2017. No último censo de 2010 a população alcançava 15.989.929 pessoas, com uma área territorial de 43.781,588km<sup>2</sup>, conferindo 365,23 hab/km<sup>2</sup>, a segunda maior densidade demográfica do Brasil.

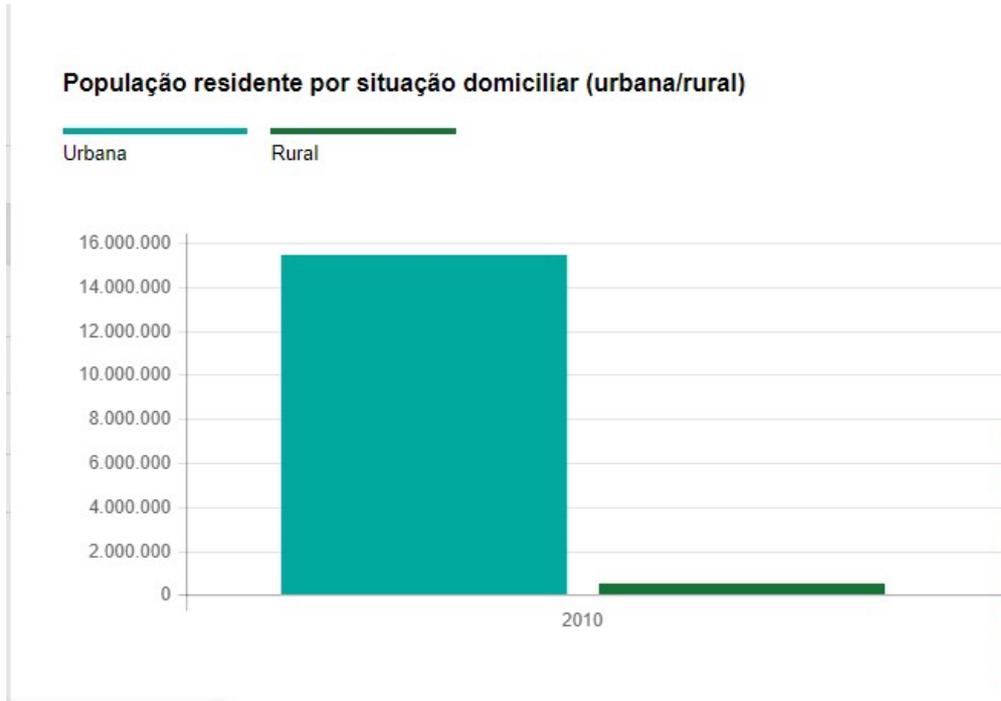
Gráfico 1 – População no Rio de Janeiro.



Fonte: IBGE, 2017.

A população residente concentra-se, sobretudo nas áreas urbanas. É possível constatar a dimensão da contração da população nestas áreas, por meio do gráfico 2.

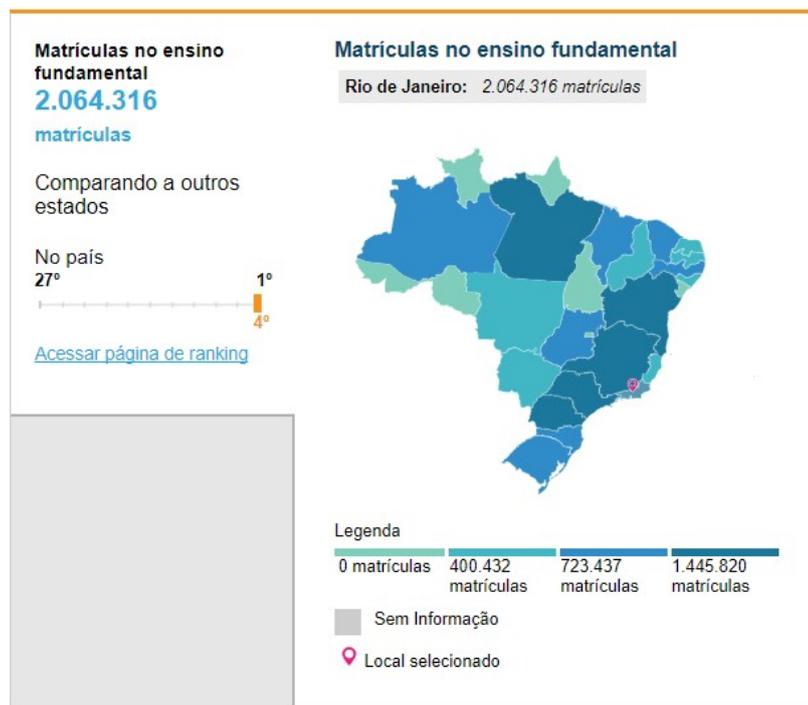
Gráfico 2 – População residente por situação domiciliar.



Fonte: IBGE, 2017.

Com relação à educação, são 2.064.316 de matrículas no ensino fundamental no ano de 2015, correspondendo ao quarto maior número entre os Estados brasileiros.

Gráfico 3 – Matrículas no ensino médio fundamental.

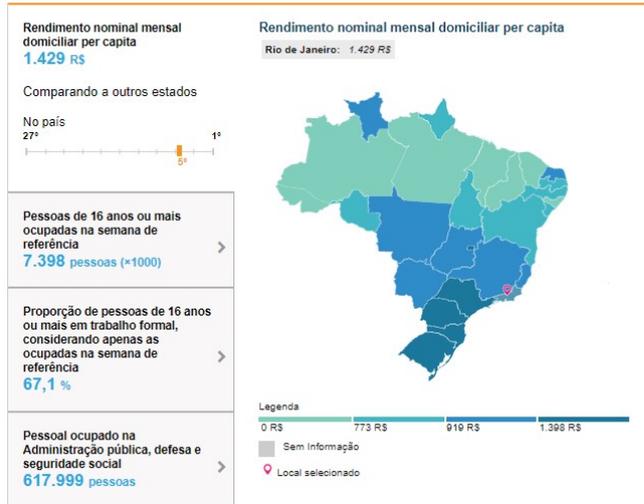


Fonte: IBGE, 2017.

Em 2016, o Rendimento mensal nominal domiciliar per capita correspondeu a R\$1.429, sendo o quinto maior do país. Ainda nesse ano, 7,398 milhões de pessoas acima de 16 anos ou mais estavam ocupadas na semana de referência, correspondendo a 67,1% a proporção de pessoas em trabalho formal.

Gráfico 4 – Trabalho e Rendimento.

#### Trabalho e Rendimento

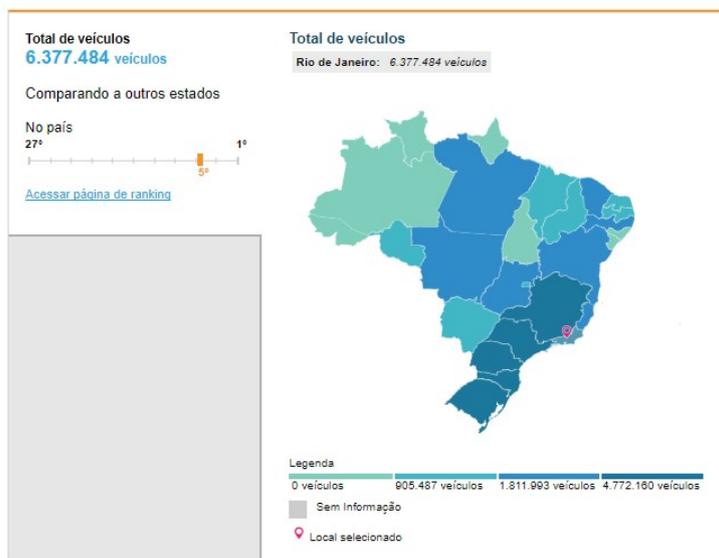


Fonte: IBGE, 2017.

Em 2016, o ERJ possuía a quinta maior frota do país com total de 6.377.484 de veículos.

Gráfico 5 – Frota de Veículos.

#### Frota de veículos



Fonte: IBGE, 2017.

No último censo de 2010 do IBGE, verificou-se que o ERJ possui o número de 0,761 de desenvolvimento humano, sendo o quarto maior do país.

## 1.2 O Estado do Rio De Janeiro - Um Breve Histórico da Crise Recente

A problemática da crise financeira do governo estadual é como fazer o ajuste das contas públicas dentro de um processo de recuperação econômica. A preocupação principal deve ser garantir a recuperação da economia, logo, evitar que o ajuste das contas públicas prejudique esse processo de retomada.

A discussão do ajuste fiscal precisa estar inserida em uma discussão de como sair do ciclo vicioso: uma grave retração econômica porque os agentes individuais, mesmo que não combinando explicitamente, decidem evitar gastar ao mesmo tempo.

Todavia, não há evidência de que o déficit público será superado com uma continuada queda de demanda agregada que leva também a uma queda de arrecadação tributária. A arrecadação é pró-cíclica, ou seja, em momento de crise, arrecada-se menos.

Nesse contexto, torna-se importante a análise do gasto público segundo seu efeito multiplicador, ou seja, o efeito do gasto público na dinâmica econômica pode ser mais que proporcional.

Um segundo aspecto de relevo é que o Estado não deve contribuir para um quadro recessivo com risco crescente de o próprio ser desestruturado. Destaca-se o trabalho de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) que aborda os multiplicadores fiscais por diferentes segmentos de gasto e fases do ciclo econômico (ver tabela 2). Em uma recessão, torna-se importante sustentar gastos em investimentos (ativos fixos), como a literatura usualmente afirmava, mas também os gastos com pessoal e benefícios sociais, o que se evidenciou um efeito expressivo. Ao contrário, nessa fase, incentivos fiscais (subsídios) e demais despesas oferecem baixa resposta.

Tabela 2 – Multiplicadores Fiscais.

Multiplicadores Fiscais					
	Ativos Fixos	Benefícios Sociais	Gasto de Pessoal	Susídios	Demais Despesas
Linear	1,0414	0,8416	0,6055	1,5013	0,2476
Expansão	0,1623	0,1536	0	4,7338	1,389
Recessão	1,6806	1,5065	1,3265	0,5972	0,2637

Fonte: SOBRAL,2017a.

Para discutir o ajuste público dentro de uma perspectiva do que é mais importante para a recuperação econômica, é preciso ter claro dois aspectos. Primeiro, o ajuste não vai ser plenamente exitoso enquanto a economia estiver em recessão (dado comportamento pró-cíclico da arrecadação já mencionado). Segundo, a decisão de cortes não deve ser naquelas áreas que amplifiquem a retração econômica, dado efeito multiplicador: investimento, benefícios sociais e despesa com pessoal.

Em se tratando do corte da despesa, não cabe fazer uma “tábua rasa” com cortes lineares. Recomendam-se ações que superem assimetrias. Por outro lado, o equacionamento da crise financeira exige articulação para atuação federal mais ativa.

Pelas receitas, a maior parte da queda decorreu de múltiplos fatores ligados a um modelo problemático de desenvolvimento da economia fluminense. Em particular, a especificidade de sua desindustrialização e a evidência de uma pequena densidade industrial, conforme Sobral (2013). Por exemplo, como apontou Osorio (2016), isso que explica o Estado de São Paulo ter um PIB três vezes maior que do Estado do Rio de Janeiro, mas ter uma receita tributária cinco vezes maior.

Ganhos de eficiência na gestão são válidos, mas priorizar ou focar apenas em buscá-los não vai equacionar o tamanho da crise financeira do governo estadual. Diferentemente do governo federal, estados não podem emitir moeda ou dívida e financiar déficits orçamentários. Cabe à União fazer transferências voluntárias, há espaço para isso no orçamento federal sem atrapalhar seu ajuste com uma maior redução da taxa de juros.

Em 2016, o governador do Estado do Rio de Janeiro, envia à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), um projeto de ajuste fiscal que se revela um pacote de medidas austeras.

Este pacote de medidas não é aprovado na Alerj diante de forte mobilização de servidores estaduais. Entretanto o Ministro da Fazenda passa a exigir esse pacote para renegociar dívida do Rio em condições mais viáveis. Ou seja, ele respalda e nacionaliza a imposição destas medidas. Então o governador tenta um acordo com o governo federal.

De maneira a padronizar ajuda Federal aos Estados e suas contrapartidas, envia-se à Câmara dos Deputados Federais um projeto para votação. Mas também não passa na Câmara. Diante disso, mais um ato de força, o presidente da

República veta o que foi votado e parte para ideia de negociar acordos bilaterais, ou seja, executivo federal com executivo estadual, caso a caso.

Em paralelo a isto, impõem-se sucessivos bloqueios na conta do governo do estado. Isso agrava ainda mais o quadro de crise no Estado, deixando o governo sem cumprir com o pagamento dos salários de servidores estaduais.

Então a ministra chefe do Supremo Tribunal Federal, intervém e desbloqueia as contas do Governo do Estado do Rio. Ocorre, em seguida, o lançamento de um pacote de medidas revisado em que é levado primeiramente ao STF para homologação. Supera-se então outro risco de judicialização na discussão da solução econômica.

A ministra do STF “lava as mãos”, feliz que as duas partes chegaram a um acordo, e diante disso, pacote é aprovado independente de uma votação no Congresso Nacional.

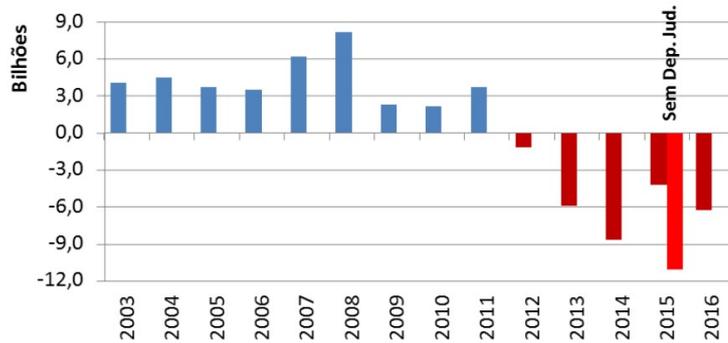
Novamente projeto irá cair na Alerj para aprovação, mas em um quadro totalmente diferente da votação anterior: chancelado pelos chefes dos três poderes federais. A Alerj então não se opõe.

### **1.3 Consequências Econômicas da Crise**

A consequência mais aparente do problema no Estado do Rio de Janeiro é a dificuldade de se obter caixa para cumprir o orçamento. É necessário 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.

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 a 2016. (SOBRAL,2017).

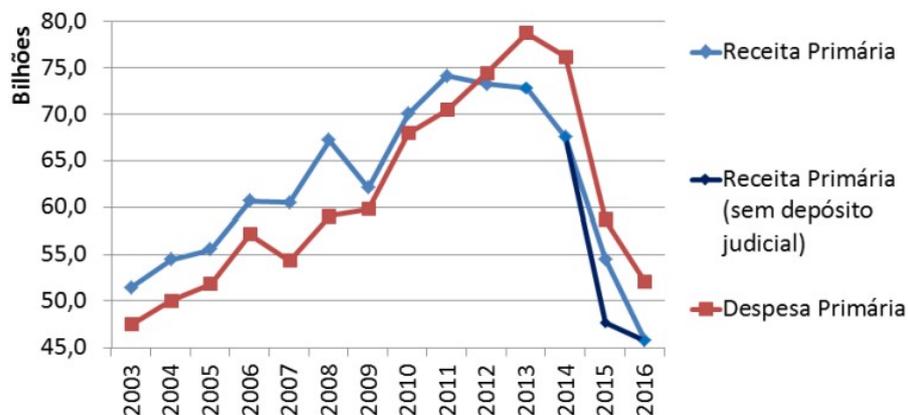
Gráfico 6 – Resultado Primário do Governo Fluminense em termos reais, 2003/2016.



Fonte: SOBRAL, 2017a.

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 7 – Evolução de receitas e despesas primárias do governo fluminense em termos reais, 2013 a 2016.



Fonte: SOBRAL, 2017a.

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%.

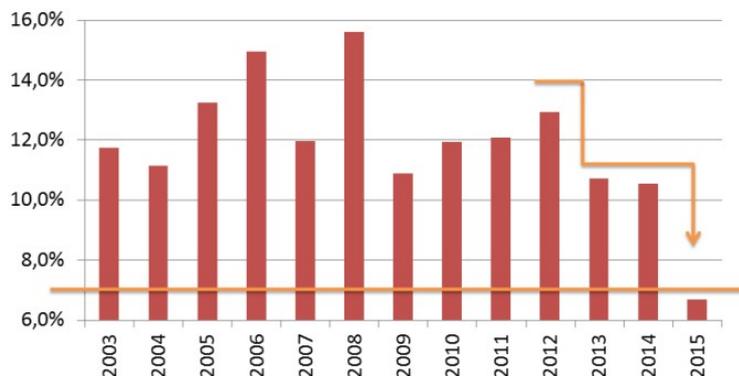
Tabela 3 - Variação percentual real da Receita Corrente Líquida para estados das economias com os maiores PIBs, 2006 vs. 2016.

	2006	2016	Var (%)
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 Seleccionados	226.855.178,21	275.058.638	21,2%

Fonte: SOBRAL, 2017a.

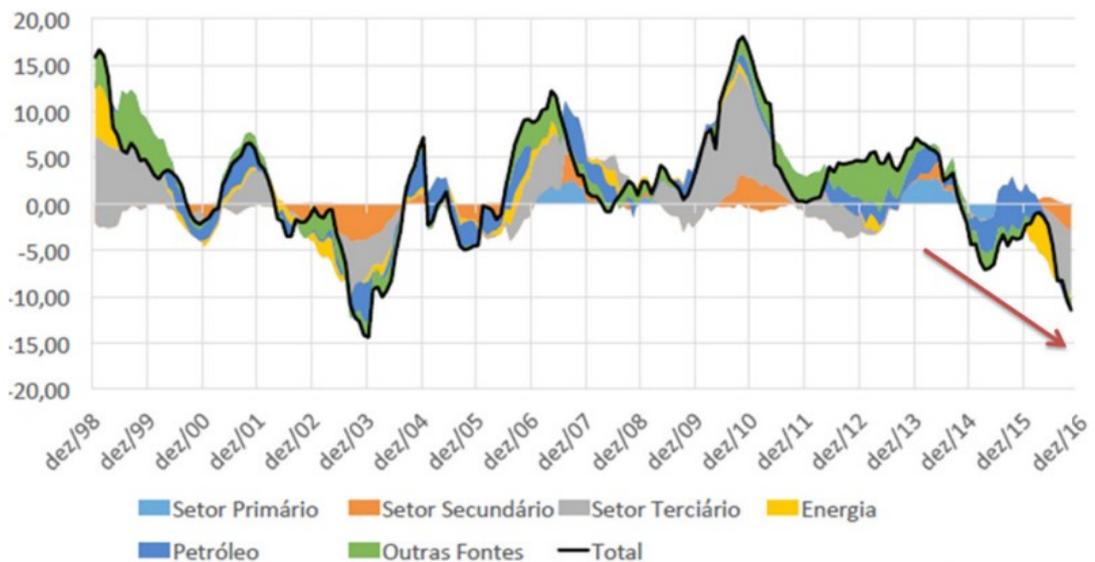
O cerne da crítica deveria ser a negligência sobre indícios da desindustrialização nacional que atingem mais que proporcionalmente o Rio e que levaram a uma trajetória problemática de arrecadação, antes ocultada pelas rendas do petróleo e gás que despencaram recentemente. Entre 2014 e 2016, isso significou 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 a 2015.



Fonte: SOBRAL, 2017a.

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



Fonte: SOBRAL, 2017a.

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.

O ponto de partida da fragilidade financeira foi a exposição temerária a um endividamento acelerado, o que foi induzido pelo governo federal. 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).

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.

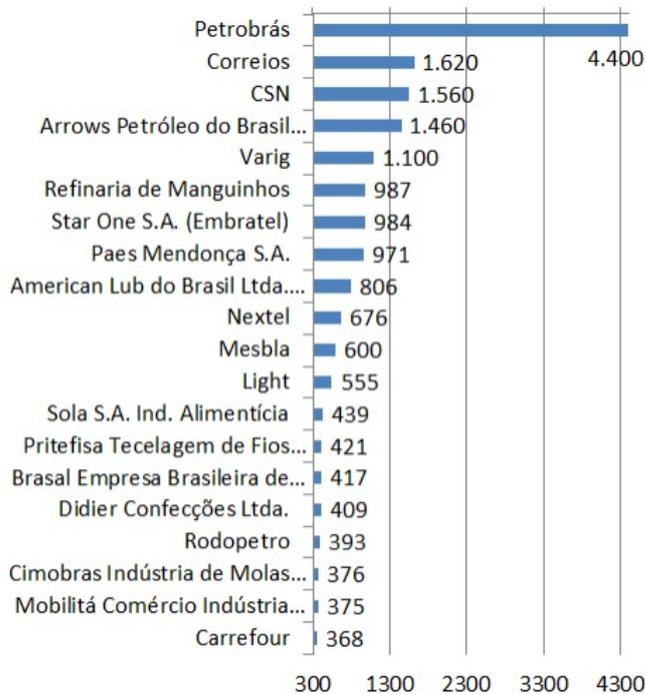
Embora o governo Central não aceite discutir o perdão de parte do montante (em 2016, a dívida chegou a R\$ 73,6 bilhões) e cobrar de forma implacável um valor próximo do endividamento das empresas com o governo estadual (R\$ 69 bilhões). Destaca-se que mais de 6 bilhões da dívida ativa se refere à Petrobrás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

Tabela 4 – 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>	100,0%
Adm Direta - Dívida Fundada	54,6	99,7%	106,9	99,9%
Interna	45	82,2%	95,3	89,1%
União	23	42,1%	73,6	68,8%
Bacen - Assumpção Div BERJ	3,9	7,1%	14,7	13,7%
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%
Adm Indireta - Custeada F. Tesouro	0,1	0,3%	0,1	0,1%

Fonte: SOBRAL, 2017a.

Gráfico 10 – As principais empresas com dívidas ativas com o governo fluminense, 2016.



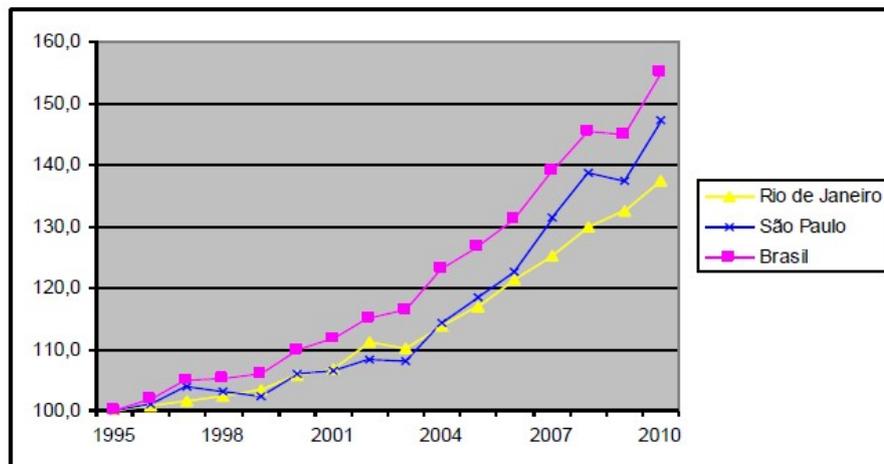
Fonte: SOBRAL, 2017a.

Desta forma, 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. Uma solução de fato demandará um firme posicionamento político para serem cobradas as responsabilidades do governo federal

É preciso ter claro a expansão do valor adicionado bruto (VAB) fluminense, embora em breves momentos tenha ultrapassado o desempenho paulista (1999, 2001, 2002 e 2003), que foi errática e abaixo da média nacional. Chama a atenção ter sido o pior desempenho em comparação com as demais unidades da federação (crescimento de 37,3%, enquanto o do país foi 55,5%).

Nota-se que o maior avanço da economia nacional a partir de 2002 não levou a um movimento de convergência da dinâmica fluminense com a média nacional, fato que se confirma até 2010. Por conseguinte, verificou-se uma nova perda da participação relativa da economia fluminense no VAB nacional, chegando ao menor valor (10,6%) de toda série histórica entre 1995 e 2010.

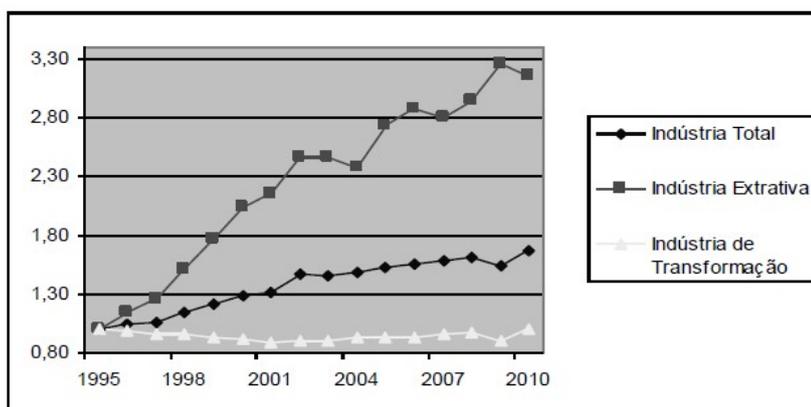
Gráfico 11 – Evolução do valor adicionado bruto para o total da economia fluminense, paulista e média nacional, 1995 a 2010; 1995=100.



Fonte: SOBRAL, 2017b.

Os resultados só não foram piores graças ao espetacular avanço da atividade petrolífera. É preciso ter claro o equívoco em avaliar a trajetória positiva da indústria total sem ponderações. Como mostra o gráfico 14, considerando o período 1995/2010, o elevado dinamismo da extrativa mineral (mais que triplicou seu tamanho) vem contrastando com o quadro de semi-estagnação da indústria de transformação.

Gráfico 12 – Evolução da produção física da indústria fluminense, 1995 a 2010; 1995=1.

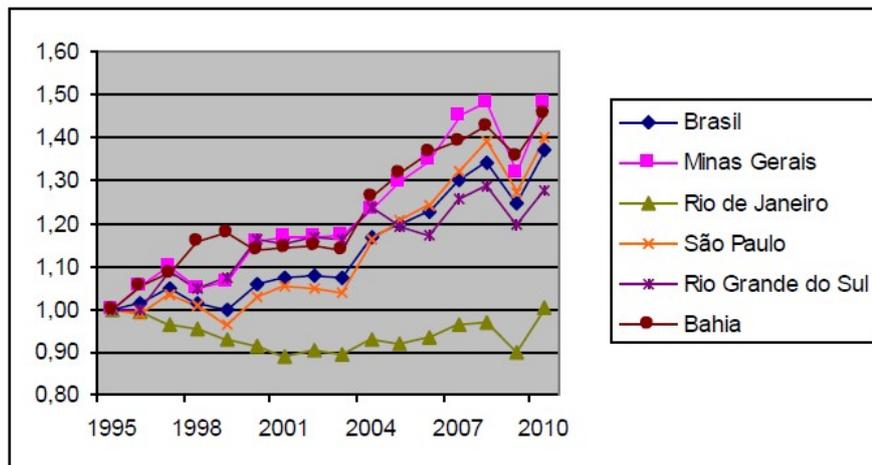


Fonte: SOBRAL, 2017b.

Apesar da indústria de transformação ainda representar em torno de 10,0% da economia estadual, esse descolamento revela uma dinâmica econômica muito dependente do aproveitamento de recursos minerais. Por conseguinte, demonstra

estar aproveitando de maneira restrita as vantagens competitivas já reveladas e aponta indícios de uma desindustrialização relativa. Esse processo possui dimensão nacional, e, sendo a base industrial fluminense uma das principais do país, não está livre de sofrer grande parte de seus efeitos deletérios. Conforme gráfico 3, comparando com as principais bases industriais regionais do país no período 1995/2010, é evidente a diferença de crescimento da produção física, revelando o pior desempenho fluminense.

Gráfico 13 – Evolução da produção física da indústria de transformação por unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995 a 2010; 1995=1.



Fonte: SOBRAL, 2017b.

Nota-se que apenas poucas atividades industriais exibiram dinamismo relevante, demonstrando a falta de elementos de impulsão recíproca, que permitissem um poder de arrasto capaz de melhorar o desempenho da indústria de transformação em seu conjunto. Segundo a tabela 5, com exceção da extrativa mineral, os únicos setores que tiveram crescimento da produção física acima da média nacional foram: Refino de petróleo e álcool, Bebidas e Veículos Automotores.

Cabe ainda assinalar o desempenho da Construção Civil. Houve uma expansão mais acentuada de seu VAB na segunda fase do último ciclo de crescimento nacional (2004/2008). Esse processo foi desencadeado com a ampliação do crédito imobiliário e vem sendo sustentado por diversas obras do Programa de Aceleração Econômica – PAC, da Revitalização da região do Porto do

Rio, da Copa do Mundo de Futebol (2014), da Olimpíada (2016), do Projeto “Minha Casa, Minha Vida” etc.

Tabela 5 – Taxa de crescimento médio anual de alguns setores industriais para unidades da federação selecionadas e na média nacional, 1995/2010.

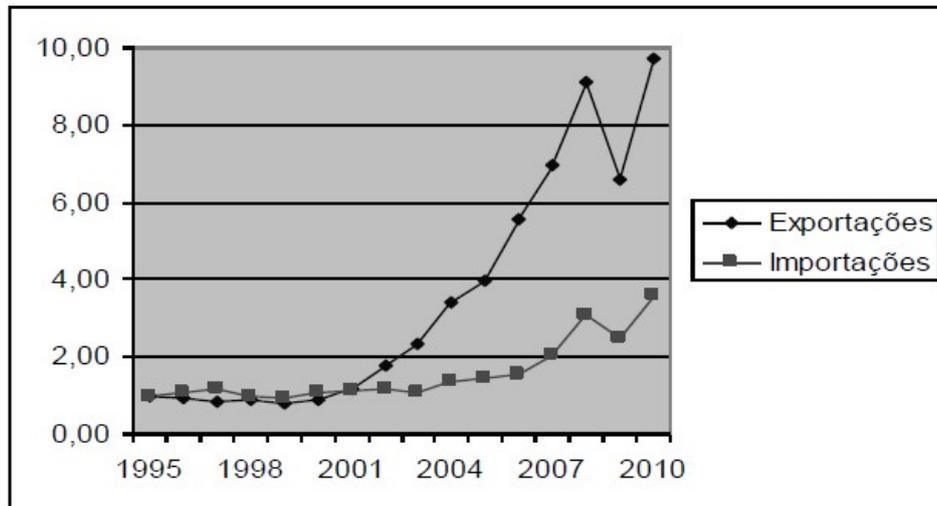
Setores	Brasil	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande	Bahia
Alimentos	1,80	7,10	-2,40	0,90	-0,20	-
Bebidas	1,50	-0,90	4,20	1,10	-0,50	-
Têxtil	-0,90	-1,30	-0,40	-0,90	-	-
Refino de Petróleo e álcool	1,40	1,10	1,90	0,50	1,70	8,60
Farmacêutica	3,50	-	-5,20	5,10	-	-
Perfumaria, Sabão, Produtos de limpeza	3,20	-	0,20	4,30	-	-
Outros prod. Químicos	1,50	5,30	-4,00	2,50	2,20	-
Borracha e Plástico	1,00	-	-3,00	1,00	0,10	0,70
Minerais Não-Metálicos	2,20	1,70	1,70	1,90	-	0,10
Metalurgia Básica	2,20	1,20	2,00	1,60	4,50	3,70
Veículos Automotores	4,60	4,10	17,50	2,40	8,60	9,40
Indústria de Transformação	2,10	2,70	0,00	2,30	1,70	2,50
Indústria Extrativa	7,30	3,80	8,00	-	-	-1,00

Fonte: SOBRAL, 2017b.

Em suma, consideram-se três determinantes fundamentais da expansão industrial fluminense nas últimas décadas: i) Aproveitamento da plataforma de recursos naturais disponíveis, em particular, o desempenho da atividade petrolífera. ii) Atração de grandes empreendimentos, sobretudo, para segmentos industriais intensivos em escala. Especificamente, esse impulso reflete seu papel de articulação logística complementado pela prática de “guerra fiscal”. iii) Rebatimentos do forte avanço da Construção Civil com o lançamento de diversos projetos imobiliários e a execução de grandes obras de infraestrutura.

Com relação à Balança Comercial do Estado do Rio de Janeiro, mesmo com o aumento das importações, sua balança comercial externa continuou a apresentar consideráveis superávits nos últimos anos. Sua participação nas exportações nacionais mais que dobrou entre 1995 e 2010, passando de 4,4% para 9,9%. No entanto, é preciso ter claro que isso se deve a um estreitamento de sua pauta exportadora. Conforme tabela 2, no período do último ciclo de crescimento brasileiro, as únicas atividades que aumentaram sua participação de maneira significativa foram: extração de petróleo e serviços relacionados (expansão de 66,9%) e veículos automotores (expansão de 3,2%)

Gráfico 14 – Evolução dos valores exportado e importado, no Estado do Rio de Janeiro, 1995 a 2010; 1995=1.



Fonte: SOBRAL, 2017b.

Mediante o exposto, fica claro que a base industrial fluminense vem perdendo sua histórica diversificação e passou a exibir uma tendência de especialização estrutural no período recente. Apenas três setores representam metade da estrutura da indústria de transformação em 2007: Derivados de Petróleo e Álcool, Metalurgia Básica e Outros Produtos Químicos (que inclui Petroquímicos Básicos).

Dessa forma, a industrialização fluminense se depara com o seguinte cenário: de tender a uma pequena densidade industrial que só possui a competitividade em alguns segmentos, porém carente de capacidade dinâmica própria; ou reverter para uma estrutura coerente, dotada de uma competitividade sistêmica e de um poder de arrasto produtivo.

## 2. PLANO DE AÇÃO PARA RECUPERAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Em meio a um quadro de recessão com queda do produto interno, é comum o declínio da arrecadação de receitas, uma vez que a tributação tem origem na manifestação de riqueza e característica pró-cíclica. Em resposta a este quadro, muitos gestores optam por aumentar a arrecadação com aumento da carga tributária, que desestimula a atividade produtiva e aprofunda ainda mais a crise da economia.

Como alternativa, foram propostas ações que podem contribuir para reverter o quadro de crise econômica do Estado do Rio de Janeiro. São elas: Ajuste Fiscal; Venda de títulos públicos; Concessão de linhas de crédito bancário subsidiadas pelo governo; Estímulo à exportação; Comunicação aos agentes para melhora nas expectativas; *Benchmarking*.

A Metodologia utilizada consiste na coleção de políticas econômicas anticíclicas observadas ao longo da história econômica brasileira do século XX, por meio de pesquisa na literatura. Ademais compõe o plano de ação algumas ferramentas de gestão administrativas públicas específicas para o estado.

### 2.1 Ajuste Fiscal

No ajuste fiscal o governo deve buscar a eficiência na gestão, isto é, deve reduzir as despesas para que haja organização das contas públicas e para que o excedente do resultado, receitas menos despesas, possa ser utilizado para financiar choques na produção.

Isto, pois, o desembolso do Governo deve ser realizado onde haja o melhor multiplicador de renda, principalmente diante de uma crise econômica. Suas despesas e receitas devem ser revistas e sua gestão deve se tornar cada vez mais eficiente. O governo tem a missão de fazer com que suas despesas sejam menores que suas receitas, isto é, deve haver a busca pelo superávit primário.

Pelo lado da receita, as medidas a serem adotadas devem ser capazes de aumentá-las. São elas: a melhora na eficiência da gestão tributária e privatização do patrimônio público. Pelo lado das despesas, ocorre um esforço no enxugamento do orçamento, como a rescisão de contratos de fornecimento bens e serviço ao Estado.

Destarte, após aplicação de um ajuste fiscal bem sucedido e com o orçamento controlado, o excedente do resultado, receitas menos despesa, o governo possui

dois caminhos: pode optar por financiar um choque no consumo de produto final ou investir na atividade produtiva.

No primeiro caso, consumo diretamente produto final, como fez o governo brasileiro que comprou o excedente da produção cafeeira no convênio de Taubaté de 1906. Furtado (2007) demonstra que a política de defesa do setor cafeeiro nos anos de grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento de renda nacional. Mantendo-se firmes os preços, o lucro se mantinha elevado. E também os negócios do café continuariam atrativos para o capital que neles se formavam. O autor defende a teoria de que se praticou no Brasil, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.

Alternativamente ao consumo do produto final, pode o governo optar por investir diretamente na atividade produtiva, assumindo o papel empreendedor, principalmente em áreas com utilização intensiva de mão de obra ou de infraestrutura, que possuem os melhores multiplicadores de renda. Como fez o governo brasileiro por meio do Plano de Metas no governo JK, conforme demonstra Giambiagi *et al* (2005). O aumento investimentos realizados nos setores de infraestrutura básica e manufatureira passou de 13,5% em 1955 para 15,7% em 1960, chegando a 17% em 1963. O êxito deste plano gerou um crescimento médio de 7,9% ao ano, de 1956-1962.

## **2.2 Venda de Títulos Públicos**

Chamada também de operação com mercado aberto, a venda de títulos públicos é uma maneira do governo se financiar sem necessidade emissão de moeda. O governo vende títulos ou obrigações e posteriormente os recompra. Nesta operação pode haver pagamento de juros periódicos ou ao final da operação com taxas fixas ou flutuantes pelo governo.

Embora os efeitos desta operação sejam muitas vezes analisada pelo lado monetário da economia – se houve criação ou destruição de moeda, o ponto de discussão deste trabalho se refere a possibilidade que o governo tem de se financiar com a venda de obrigações em momentos que a economia atravessa um período de recessão.

Segundo Carlos E. da Costa (2009), o endividamento público é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal ótima das políticas públicas. É por

meio dele que a provisão dos bens públicos pode ser temporalmente dissociada da arrecadação dos recursos para lhe fazer face. O autor demonstra matematicamente a dívida pública e sustentável quando o valor dela não for superior ao valor presente de todos os superávits primário futuros.

No Brasil coube a Lei de Responsabilidade Fiscal garantir a disciplina para a gestão das finanças públicas nas diversas esferas do setor público. Ela estabeleceu limites para endividamento e operações de crédito, criou regras para a recondução da dívida aos limites de endividamento, entre outras determinações que afetam direta ou indiretamente a gestão da dívida pública.

### **2.3 Concessão de Linhas de Crédito Bancário Subsidiadas pelo Governo**

Por meio dos agentes bancários é concedido linha de crédito para as famílias financiarem o consumo de bens produzidos no território Fluminense, por conseguinte, o aumento no consumo estimula a produção. Com isso o governo estimula um choque no consumo, financiando apenas parte dos juros. Enquanto as famílias pagam a taxa de juros de mercado, governo fica responsável pela parte que excede.

Embora haja subsídio pelo governo às famílias de parte da taxa de juros, o consumo de bens gera receita imediata para o ente governamental, pois o imposto de circulação de mercadoria é cobrado no momento inicial em que o financiamento é feito e o bem adquirido pelo consumidor. Diferentemente, a parcela dos juros subsidiadas são pagas ao longo de todo o financiamento.

Para isso, o crédito deve ser liberado para consumo de produtos de empresas com produções locais. Por exemplo, a indústria imobiliária ou automobilística com fábrica local. Com isso a remuneração para trabalhadores destas localidades gera o multiplicador de renda necessário ao desenvolvimento econômico da região.

Da mesma forma que o crédito pode ser oferecido às famílias, ele pode ser oferecido às firmas. Enquanto as famílias são consumidoras de bens finais e serviços, as firmas são consumidoras de bens intermediários e de produção. No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento é um agente do governo típico que executa este tipo de operação.

## **2.4 Estímulo à Exportação**

Economias em recessão apresentam queda no poder aquisitivo dos agentes doméstico; por conseguinte, os produtos internos se tornam relativamente mais baratos e, portanto, mais competitivos com o resto do mundo. Uma vez que o mercado interno está desaquecido, torna-se estratégico para a economia doméstica explorar a atividade econômica de empresas que exportam.

Segundo Furtado (2007), a redução do poder aquisitivo externo permitiu um amplo barateamento relativo das mercadorias de produção interna. Foi sobre essa base de preços relativos que se processou o desenvolvimento industrial dos anos 30.

Portanto os exportadores com produtos competitivos podem favorecer a reversão da crise, gerando renda com efeito multiplicador para economia.

## **2.5 Comunicação aos Agentes para Melhora nas Expectativas**

Esta ação consiste na comunicação aos agentes de medidas positivas a economia. Como exemplo entrevistas de personalidades que transmitem confiança e reuniões com setores e associações empresariais.

De acordo com a teoria da demanda efetiva de Keynes, os empresários decidem investir com base na expectativa da demanda futura de consumo. Ou seja, quando se espera que haja aumento no consumo para o futuro a tendência é o aumento dos investimentos na atividade produtiva.

“(...) a simples existência de uma demanda efetiva insuficiente pode paralisar, e frequentemente paralisa, o aumento do emprego antes de haver ele alcançado o nível de pleno emprego.” Keynes (1996).

Nesse sentido o governo assume o importante papel de garantidor de uma ambiente seguro para o investimento. Para isso precisa sinalizar com políticas que trazem prosperidade, ainda que não haja impacto direto. Por exemplo, Gadelha (2011), afirma que ajustes fiscais podem gerar crescimento econômico, ao invés de recessão, através do aumento do investimento privado e maior confiança dos agentes econômicos.

Além disso, sugere-se a divulgação de uma política social de segurança pública, pois, o Estado do Rio de Janeiro tem sofrido com o aumento da violência. Por

exemplo, segundo o Instituto de segurança Pública, a taxa de roubo de carga no estado teve um crescimento de 192% entre 2013 e 2017. A violência diminui o investimento das empresas, uma vez que traz riscos e custos extraordinários à cadeia produtiva.

## **2.6 Benchmarking**

*Benchmarking* consiste em observar as melhores práticas de gestão e oportunidades para aumentar a eficiência na administração pública. No Brasil existem muitas oportunidades de estudo de caso, uma vez que o país é constituído por vinte seis estados federados, que possuem diferentes tipos de gestões em suas secretarias.

Nesse sentido, o estado do Espírito Santo possui um caso de sucesso. O estado criou, por meio do Decreto Estadual nº 2.940-R de 2012, um regime especial de apuração do imposto de circulação de mercadorias para empresas que atuam no comercio eletrônico. Isto tem garantido entrada de novas empresas no estado, conferindo dinamismos frente às mudanças do mercado.

### 3. CONCLUSÕES

Destaca-se primeiramente que a receita Estadual depende do imposto sobre circulação de mercadoria, o ICMS. Este imposto incide sobre as operações comerciais, refletindo o desempenho da economia, pois em um período de renda alta da economia Nacional, mais produtos circulam, por conseguinte, maior é a arrecadação deste imposto em favor do Estado. Do contrário, com uma economia Nacional em recessão, a arrecadação do Estado também diminui.

Este estudo demonstrou que, em épocas de recessão, aumentar alíquotas ou criar novas formas de tributação, não é a única opção disponível para os gestores. Buscar o desenvolvimento econômico além de ter como consequência na melhora do bem estar dos agentes da economia, culmina em maior arrecadação para governos, tendo em vista que a tributação, em princípio, incide sobre a geração de riqueza.

Embora alguns economistas acreditem que a economia possui caráter inerentemente estável e que a tendência natural seja o reequilíbrio, na prática os gestores se deparam com um problema real das contas públicas e observam as receitas despencarem. Portanto, de fato, deve haver um planejamento que culmine em um plano de ação para acelerar a recuperação da economia e finanças do governo.

A maior dificuldade encontrada neste estudo foi mensurar o impacto da utilização de cada proposta de ação abordada. Isto, pois, cada economia possui suas peculiaridades e suas características locais de produção, hábitos de consumo de acordo com a cultura da sociedade.

O resultado prático deste trabalho foi analisar a situação de crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, apresentando propostas de recuperação que componham um plano de ação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACEN. **Acesso à Informação do BCB**. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br> >. Acesso em: 23 set. 2017.
- BRASIL. INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. . **Rio de Janeiro: A segurança Pública em Números**: Evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial no Estado do Rio de Janeiro – 2003 a 2017. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br>>. Acesso em: 4 jul. 2018.
- BOSIGNOLI, Diego Oneto. **Análise das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2016**. 2017. 69 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011. 600 p.
- CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais**. Brasília, DF, Editora Gestão Pública, 2015.
- CEPERJ. **Produto Interno Bruto do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2017.
- COSTA, Eugênio Ellery Lustosa da. **Sustentabilidade da dívida pública**. Brasília: Banco Mundial e Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2016.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas** : Teoria e Prática no Brasil – Rio de Janeiro , 2ª ed Elsevier Editora Ltda e Editora Campus, 2001.
- GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008, **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v.12, n.4, p.533-580, outubro-dezembro 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, Andre (Org.). **Economia Brasileira Contemporanea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia das Letras, 2007. 351 p.
- IBGE. **Brasil em Síntese**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>>. Acesso em: 23 set. 2017.
- KEYNES, John Maynard. **A TEORIA GERAL DO EMPREGO, DO JURO E DA MOEDA**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.
- LOPREATO, Francisco Luiz C.. **Aspectos da atuação Estatal de FHC a Dilma**. Brasília: Ipea, 2015.
- MANKIWI, N. Gregory. **Macroeconomia**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ltc, 2012. 457 p.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal**: Instrumento de planejamento. Disponível em:

[http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O\\_Processo\\_orcamentario\\_na\\_LRF\\_instrumento\\_de\\_planejamento.pdf](http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf) >.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria; GOBETTI, Sergio Wulff (Org.). **Política Fiscal e Ciclo Econômico**: Uma análise baseada em multiplicadores do gasto público.. 2016. Disponível em:

<<https://www.joserobertoafonso.com.br/politica-fiscal-e-ciclo-economico-orair-et-al/>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria da Fazenda. **Relatório anual da dívida pública**. 2013. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br> > Acesso em: 18 jul 2017.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria da Fazenda. **Contas de Governo Relatório Gerencial**. 2016. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br> > Acesso em: 18 jul 2017.

SIMONSEN, Mario Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 732 p.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. **A crise no Rio não deve ser tratada como crise do Rio**. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br>>. Acesso em: 05 set. 2017a.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A **Falácia da “inflexão econômica positiva”**: algumas características da desindustrialização fluminense e do “vazio produtivo” em sua periferia metropolitana. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br>>. Acesso em: 28 set. 2017b.

STN. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br>>. Acesso em: 23 set. 2017.

Vitor Gaspar (Org.). **FISCAL POLICY AND LONG-TERM GROWTH**. 2015. Disponível em: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>. Acesso em: 01 ago. 2016.

WIKIPEDIA. **Economia do Rio de Janeiro (cidade)**. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia\\_do\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_\(cidade\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_do_Rio_de_Janeiro_(cidade))>. Acesso em: 23 set. 2017.