

A ECONOMIA FLUMINENSE E A CRISE DE ARRECADAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA DA ESTRUTURA PRODUTIVA E DAS RECEITAS DOS ESTADOS BRASILEIROS

THE RIO DE JANEIRO ECONOMY AND THE REVENUE CRISIS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE PRODUCTIVE STRUCTURE AND REVENUES OF THE BRAZILIAN STATES

RODRIGO SIQUEIRA RODRIGUEZ ¹

RESUMO: Este artigo analisa a trajetória recente da arrecadação do Estado do Rio de Janeiro em comparação com as demais unidades da federação, com ênfase na receita do ICMS e sua relação com a estrutura produtiva dos estados. Argumenta-se que o problema fiscal fluminense está concentrado no lado da receita, uma vez que o estado não acompanhou o ritmo de crescimento observado nacionalmente, em especial nas receitas tributárias. A partir de dados do Tesouro Nacional e do IBGE o estudo mostra que entre 2015 e 2024, o Rio de Janeiro apresentou um dos menores crescimentos de arrecadação de ICMS do país, além de baixo crescimento nas transferências correntes. A receita patrimonial, composta sobretudo por royalties do petróleo, não foi suficiente para compensar essas defasagens. Por meio de um modelo de painel com efeitos fixos, observa-se que o ICMS está fortemente associado ao valor adicionado pelos setores de serviços, públicos e privados, e muito pouco relacionado ao setor industrial, cuja expansão no estado é fortemente dependente da indústria extrativa. Conclui-se que uma parcela expressiva crise fiscal fluminense decorre de um desequilíbrio estrutural entre sua base produtiva industrial e sua capacidade de arrecadação, agravado por políticas de desoneração. O artigo discute ainda os efeitos esperados da reforma tributária e do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas (PROPAG) e sua relação com os entraves estruturais de receita do estado.

PALAVRAS-CHAVE: Rio de Janeiro; Crise Fiscal; Receita tributária; Federalismo fiscal; Estrutura produtiva.

ABSTRACT: This article analyzes the recent revenue trajectory of the State of Rio de Janeiro compared to other states, with an emphasis on ICMS revenue and its relationship with the state's productive structure. It argues that Rio's fiscal problem is concentrated on the revenue side, as the state has not kept pace with the national growth in tax revenues. Using data from the National Treasury and the IBGE

¹ Professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PPGCE/UERJ). Doutor em Economia (UFF).



(Brazilian Institute of Geography and Statistics), the study shows that, between 2015 and 2024, Rio de Janeiro experienced one of the lowest ICMS revenue growth rates in the country, in addition to low growth in current transfers. Property revenue, composed primarily of oil royalties, was insufficient to offset these lags. Using a fixed-effects panel model, it is observed that ICMS is strongly associated with the value added of the public and private service sectors, and has very little correlation with the industrial sector, whose expansion in the state is heavily dependent on the extractive industry. The article concludes that Rio de Janeiro's fiscal crisis stems from a structural imbalance between its productive base and its revenue collection capacity, exacerbated by tax relief policies. The article also discusses the expected effects of tax reform and the Full Debt Payment Program (PROPAG) and its relation to the state's structural revenue constraints.

KEYWORDS: Rio de Janeiro; Fiscal Crisis; Tax Revenue; Fiscal Federalism; Productive Structure.

INTRODUÇÃO

A grave situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro se arrasta por mais de uma década e, diante do que se apresentou no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026, o cenário fiscal segue crítico, com um déficit nominal de aproximadamente R\$ 19 bilhões mesmo após sucessivos processos de ajuste fiscal. Dentre os inúmeros fatores responsáveis pela crise, a interpretação apresentada nesse artigo se centraliza em um comparativo da situação fiscal fluminense com os demais estados, em especial sobre a arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

Quando se discute o cenário fiscal e crise das finanças públicas, as narrativas predominantes costumam enfatizar a redução de despesas e o enxugamento do Estado, atribuindo papel secundário às políticas tributárias e produtivas na recomposição das receitas. Este artigo propõe deslocar o foco dessa leitura que enfatiza o corte de despesas na medida em que, de fato, parte dos problemas que abarcam a crise institucional do estado passam justamente pela ausência de uma oferta mais complexa de bens e serviços públicos, como pode ser notado por seus indicadores de educação, segurança pública, entre outros. Em outras palavras, há uma necessidade de ampliação da despesa pública voltada para a oferta de políticas públicas, em vez de sua redução.

A análise da receita fiscal dos estados está, em linhas gerais, condicionada ao valor adicionado pelas atividades econômicas em seus territórios, o que se reflete diretamente na arrecadação de impostos. Outra parcela dessas receitas são transferências de receitas tributárias de outros entes federativos, sobretudo da União, que representam parcelas significativas das receitas correntes dos estados.

Uma observação mais detalhada da disputa pelo aumento da receita indica que há uma economia política na qual os benefícios concedidos a determinados setores produtivos, especialmente os industriais, são justificados pela expectativa de geração de emprego, renda e investimento local, envolvendo disputas e conflitos de interesses. No caso da economia fluminense, esse arranjo se torna ainda mais complexo com a presença da economia do petróleo e seus royalties e participações especiais, que assumem o papel de compensações financeiras que alteram de forma significativa a composição das receitas públicas do estado.

Ao investigar a evolução das receitas, com ênfase particular na arrecadação do ICMS, objetiva-se compreender de que forma as mudanças na composição do valor adicionado ao PIB estadual — especialmente o desempenho dos setores industrial e de serviços — se associam à trajetória de arrecadação, lançando luz sobre o papel das estruturas econômicas nessa trajetória.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a literatura sobre a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro e as principais interpretações sobre suas causas. Na terceira seção, são detalhadas a metodologia e as bases de dados utilizadas na análise. A quarta seção discute os resultados empíricos, destacando a associatividade entre o ICMS e a estrutura produtiva estadual. Por fim, a quinta seção traz as considerações finais, com ênfase nas discussões recentes à luz da reforma tributária e do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados com a União (PROPAG).

2. A LITERATURA SOBRE A CRISE DO RIO DE JANEIRO

Nazareth e Araujo (2021) analisam a deterioração da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, as regras do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e os impactos das medidas adotadas entre 2017 e 2020. As autoras questionam se as restrições impostas pelo regime contribuíram para a recuperação econômica do estado ou agravaram sua condição de insolvência. Destacam, ainda, a redução da autonomia estadual na condução da política fiscal, apontando tensões com o princípio de cooperação federativa previsto na Constituição Federal de 1988. Esse princípio estabelece que os entes devem atuar, no sistema de federalismo, em colaboração, e que é preciso criar mecanismos para evitar disputas ou punições de um ente ao outro. Na prática, quando ocorre um descumprimento do regime de recuperação dos estados, a União pode punir o ente estadual com sanções administrativas e suspensão de transferências voluntárias, violando esse princípio de cooperação do federalismo brasileiro.

Moreira (2023) também examina os efeitos do regime sobre a autonomia do estado e suas implicações para o pacto federativo e o federalismo fiscal. O autor conclui que houve perda parcial de autonomia em um dos aspectos analisados, mas que não se configurou violação formal ao pacto federativo. Torrezan e Paiva (2021) avaliam o desempenho do regime nos dois primeiros anos de vigência, concentrando-se nos indicadores fiscais relacionados aos critérios de adesão. Os

autores observam que, embora o objetivo central de reequilíbrio financeiro não tenha sido alcançado, a adoção do regime evitou um colapso social de maiores proporções.

Pinto (2019) analisa a relação entre a redução do gasto público e a deterioração da segurança no estado, observando que a retração do papel estatal favoreceu a expansão de grupos milicianos. O autor relaciona o fortalecimento dessas organizações à fragilidade institucional do Estado do Rio de Janeiro, citando o assassinato da vereadora Marielle Franco e de seu motorista Anderson Gomes como expressão da influência crescente das milícias na política fluminense.

Em sentido diverso, Rocha (2022) propõe avaliar os efeitos de uma política de aumento do gasto público. Por meio de um modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC), o autor simulou uma elevação de R\$ 267,5 milhões na demanda do governo estadual e estimou que 81% desse valor retornaria aos cofres públicos por meio da arrecadação de impostos indiretos. O resultado sugere que o investimento público poderia ter efeitos fiscais positivos, desde que bem direcionado.

Mello e Lerer (2019) também abordam alternativas de estímulo econômico, com foco nos setores da indústria extrativa e de transformação. Os autores defendem que políticas de contenção de despesas devem ser acompanhadas por medidas de incentivo ao crescimento e ao emprego. Entre as propostas apresentadas, destacam-se o estímulo ao consumo de bens e serviços produzidos no estado e o uso do poder de compra do próprio governo fluminense para fortalecer a economia local. Sobral (2019) argumenta que a economia fluminense apresenta uma deficiência estrutural em sua base industrial que limita suas possibilidades de crescimento. O autor observa que o desempenho da indústria de transformação foi gradualmente sobreposto pela expansão do setor petrolífero a partir dos anos 2000, tornando o dinamismo econômico do estado cada vez mais dependente dessa atividade. Sobral *et. al.* (2022) destaca que a ênfase no ajuste fiscal pelo lado da despesa acaba por se refletir em um processo contraproducente de redução de dinamismo que se reflete em um baixo ritmo de crescimento das receitas públicas, em especial o ICMS.

Rabelo, Versiani e Osorio (2025), a partir de uma abordagem histórico-institucional, argumentam que a perda de dinamismo fluminense é resultado de um longo processo de desarticulação produtiva, fragilização institucional e ausência de uma estratégia regional de desenvolvimento. A análise destaca três fatores estruturantes da crise fluminense: (i) a mudança da capital e a consequente ruptura da base produtiva associada ao status de sede do poder; (ii) a ausência de uma política regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social; e (iii) a consolidação de uma cultura política clientelista, que debilitou a máquina pública e minou a capacidade de planejamento e coordenação do Estado. O texto associa a decadência administrativa e o avanço de práticas fisiológicas ao enraizamento de uma lógica política particular, reforçada pela fragmentação federativa e pela desarticulação entre governo estadual e municípios, sendo a crise fiscal uma das

formas de manifestação dessa crise mais ampla. O artigo também discute a métrica de arrecadação de ICMS per capita, também usada neste estudo.

A Constituição Federal de 1988 redefiniu o pacto federativo ao descentralizar os recursos públicos entre a União e os entes subnacionais. Essa repactuação ampliou as responsabilidades administrativas dos estados, mas também lhes concedeu maior autonomia para formular e executar políticas de desenvolvimento. Contudo, muitos estados já apresentavam elevados níveis de endividamento antes mesmo da nova ordem constitucional, e a combinação entre maior autonomia e frágil controle fiscal levou a um agravamento desse quadro nos anos 1990 (CARVALHO, 2025).

Segundo Carvalho (2025), a expectativa de socorro financeiro por parte da União estimulou os entes subnacionais a contraírem dívidas superiores à sua capacidade de pagamento, o que resultou em sucessivas rodadas de renegociação ao longo da década de 1990 e na adoção de medidas de austeridade e controle orçamentário. Como observa o autor, “os estados, que recém haviam adquirido autonomia para reger suas contas, não foram capazes de, ao mesmo tempo, controlar suas dívidas” (CARVALHO, 2025, p. 64).

Passos, Portugal e Aguiar Filho (2021) identificam dois momentos decisivos nesse processo de renegociação de dívidas: o primeiro, em 1993, quando parte das dívidas foi reestruturada com prazo de 20 anos; e o segundo, em 1997, quando a União assumiu o passivo de 23 estados — entre eles o Rio de Janeiro — e de 182 municípios, ampliando o prazo de pagamento para 30 anos e alterando as taxas de juros. Nesse contexto, como contrapartida à renegociação, o governo fluminense realizou a venda do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj).

Aranha e Bastos (2025) apresentam uma contribuição central ao debate sobre o endividamento subnacional e o federalismo fiscal no Brasil, ao reconstituir de modo histórico e analítico os determinantes da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro (RJ) entre 1975 e 2023. Os autores se afastam da leitura convencional que atribui a crise fiscal fluminense à “irresponsabilidade administrativa” e ao suposto risco moral da União, argumentando que fatores estruturais e exógenos, como o baixo dinamismo econômico e o custo financeiro da política macroeconômica conservadora no âmbito nacional, são os principais determinantes da trajetória da dívida estadual.

A origem da crise fluminense, segundo os autores, está ligada ao enfraquecimento do desempenho econômico desde os anos 1980, que pode ser observada a partir da participação do Estado do Rio no PIB nacional, somado a juros reais elevados e a um processo de federalização das dívidas que penalizou especialmente os estados mais industrializados — Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. A análise evidencia que o Rio de Janeiro sofreu condições mais severas nos refinanciamentos, particularmente após a década de 1990.

3. METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Os dados utilizados no artigo provêm de indicadores fiscais, econômicos e populacionais. As informações sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados foram obtidas no Anexo 3 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), disponível no sistema Finbra do Tesouro Nacional, que reúne dados fiscais padronizados dos entes federativos. As informações populacionais derivam do Censo Demográfico de 2022, conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), utilizado para a padronização per capita dos dados fiscais. Por fim, os dados referentes à decomposição do Produto Interno Bruto dos estados, em valor adicionado nos setores agropecuário, industrial, de serviços (excluindo administração pública, defesa, educação, saúde e seguridade social) e de serviços públicos, extraídos do Sistema de Contas Regionais (SCR) do IBGE e disponíveis do período de 2015 até 2021.

A metodologia busca responder a um conjunto de questões que orientam a análise empírica: (1) se o Estado do Rio de Janeiro ampliou sua receita tributária, em particular o ICMS, no mesmo ritmo dos demais estados na última década, incluindo o período pós-pandemia; (2) se o ritmo de crescimento das transferências correntes ao estado foi inferior ao observado nas demais unidades federativas; (3) se a receita patrimonial — predominantemente composta por Royalties e Participações Especiais — compensou eventuais reduções nas receitas tributárias e de transferências; (4) se, em termos per capita, os padrões de arrecadação do Rio de Janeiro se aproximam ou se distanciam dos demais estados; e (5) se a associação entre o ICMS e a estrutura produtiva estadual, medida pelo valor adicionado ao PIB, é reflexo do baixo dinamismo em algum segmento da atividade econômica no período analisado.

Para fins de comparabilidade entre os estados, o estudo adota uma estratificação em cinco agrupamentos analíticos ao longo do período considerado. O Grupo 1 é composto exclusivamente pelo Estado do Rio de Janeiro, principal objeto da investigação. O Grupo 2 reúne os estados que aderiram ou estiveram sob Regime de Recuperação Fiscal (RRF) desde 2015 — Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás —, excluindo o próprio Rio de Janeiro. O Grupo 3 abrange os estados de maior porte populacional e orçamentário, a saber: Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina e São Paulo. O Grupo 4 reúne estados de porte intermediário, incluindo Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Por fim, o Grupo 5 compreende as unidades federativas de menor dimensão demográfica e fiscal: Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rondônia e Tocantins. O Distrito Federal não é considerado na análise devido à presença simultânea de receitas municipais que fogem ao escopo da problemática do estudo.

O critério de formação dos grupos considera simultaneamente o tamanho populacional e o volume orçamentário dos estados, buscando assegurar comparações equilibradas com o Rio de Janeiro e evitar distorções associadas à

presença de estados de pequena escala — que tendem a apresentar variações percentuais mais elevadas em algumas receitas devido à base reduzida — ou de estados sob restrições específicas do RRF, cujo comportamento fiscal reflete condições excepcionais.

Para além das análises descritivas, apresenta-se um modelo econométrico de painel com efeitos fixos estimado em que o ICMS se relaciona aos diferentes componentes do valor adicionado ao PIB estadual, abrangendo os setores agropecuário, industrial, de serviços privados e de serviços públicos. A especificação do modelo — representada pela equação a seguir para todos os estados e Distrito Federal ($n=27$) e t períodos de 2015 a 2021:

$$\log(\text{ICMS})_{n,t} = \log(\text{Valor adicionado pela Agropecuária})_{n,t} + \log(\text{Valor adicionado pela Indústria})_{n,t} + \log(\text{Valor adicionado por serviços – exceto públicos})_{n,t} + \log(\text{Valor adicionado por serviços públicos}^2)_{n,t}.$$

Dessa forma, o modelo busca identificar padrões gerais de associação entre a composição setorial da economia e o comportamento do ICMS com o propósito de verificar quais setores estariam associados a uma ampliação da arrecadação dessa modalidade de receita em específico, com um olhar para a atividade econômica do Estado do Rio a partir de suas conclusões.

4. RESULTADOS

É relativamente bem apresentado na literatura sobre a situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro que o crescimento da arrecadação é um problema crônico do Estado, em especial para o período 2015-2019 e para as receitas tributárias. Apesar de uma série de estudos que constata o problema durante o auge da crise fiscal do Estado até então, cabe destacar que esse comportamento não vem se alterando no pós-pandemia, conforme indicado pela tabela 1.

Tabela 1. Taxa de crescimento das receitas tributárias para os estados selecionados

Impostos, taxas e contribuições de melhoria	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	74,00%	14,91%
Estados em RRF	121,81%	22,10%
Estados maiores	117,95%	32,31%
Estados intermediários	147,03%	34,35%
Estados menores	158,26%	36,51%

² São considerados a partir da metodologia do PIB estadual do IBGE: Administração, educação e saúde públicas, defesa e seguridade social.

ICMS	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	77,89%	7,21%
Estados em RRF	110,16%	16,34%
Estados maiores	103,87%	25,74%
Estados intermediários	138,90%	28,92%
Estados menores	141,78%	32,49%

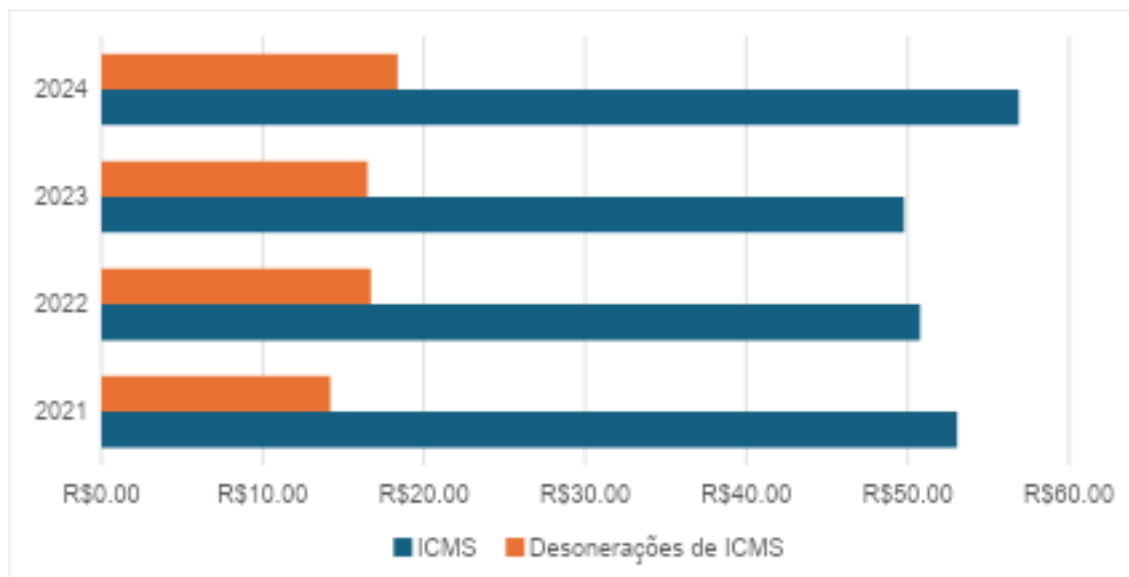
Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/RREO/Anexo 3

Dos R\$ 75,5 bilhões de receita tributária arrecadados em 2024 pelo Estado do Rio de Janeiro, R\$ 56,8 bilhões (ou 75%) são provenientes do ICMS, comportamento próximo da média dos estados, que também contemplam essa como a principal fonte de receita tributária. Nos dois períodos de base de comparação, o Estado do Rio de Janeiro apresenta um crescimento abaixo da média dos agrupamentos dos estados. Hipoteticamente, se o Estado do Rio de Janeiro apresentasse uma média de crescimento de arrecadação do ICMS próxima aos demais grupos (110%) para o período 2015-2024, sua arrecadação bruta de ICMS em 2024 seria acrescida em R\$ 11 bilhões.

No período 2021-2024, a arrecadação de ICMS varia de R\$ 53 bilhões para R\$ 56,8 bilhões (+ R\$ 3,8 bi). Com base nas informações de desonerações de ICMS do estado fornecidas pela Secretaria de Fazenda³, as desonerações crescem no mesmo ritmo da arrecadação em termos absolutos, variando de R\$ 14,9 bilhões para R\$ 18,3 bilhões (+R\$ 3,4 bi). Ou seja, no mesmo período em que as receitas de ICMS cresceram 7,21% ou R\$ 3,8 bi, os benefícios e incentivos fiscais no ICMS cresceram 22,8% ou R\$ 3,4 bi.

³ Disponível em <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/beneficios-incentivos-fiscais/>

Gráfico 1. Desonerações e receitas brutas de ICMS para o Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/RREO/Anexo 3 e SEFAZ/RJ

Ou seja, há um padrão abaixo da média para o crescimento das receitas tributárias no Estado do Rio de Janeiro no pós-pandemia, mesmo quando se toma como base de comparação o grupo dos maiores estados, que possuem uma base de arrecadação comparativamente elevada. No período de comparação 2015-2024, o Estado do Rio de Janeiro foi o estado em último lugar no crescimento de arrecadação do ICMS. No período 2021-2024, ocupou o penúltimo lugar, pois o crescimento da arrecadação no Rio Grande do Sul para o período final de comparação (ano 2024) foi afetado principalmente pela tragédia das chuvas.

As transferências correntes, em particular aquelas advindas da União, embora sigam critérios relativamente rígidos e bem estabelecidos, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o FUNDEB ou o SUS, também envolvem alguns espaços mais discricionários da relação entre a União e os estados, como transferências voluntárias, por exemplo nas emendas parlamentares impositivas dos deputados federais e senadores.

Embora o comportamento dessas transferências seja relativamente sólido ao longo do tempo, a participação do Estado do Rio de Janeiro nas transferências correntes totais dos Estados somadas reduziu de 3,5% em 2015 e 3,6% em 2021 para 2,9% em 2024. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) correspondem a algo entre 20% e 30% das receitas de transferências correntes do Estado do Rio de Janeiro, e sua participação no FPE oscila entre 1,5% e 3% ao longo da década, sendo um dos principais fatores para a explicação das variações, junto à Cota-Parte do IPI.

Tabela 2. Taxa de crescimento das receitas de transferência para os estados selecionados

Receitas de transferências correntes	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	90,94%	22,63%
Estados do RRF	100,86%	29,53%
Estados maiores	138,02%	71,08%
Estados intermediários	136,32%	42,77%
Estados menores	143,03%	42,37%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/RREO/Anexo 3

O Estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 11,3 bilhões em transferências correntes em 2024. Nos dois períodos de base de comparação, o Estado do Rio de Janeiro apresenta um crescimento abaixo da média dos agrupamentos dos estados. Curiosamente, o grupo dos estados maiores foi o que teve maior crescimento na participação dessas transferências entre 2021 e 2024. À título de comparação, o Estado de São Paulo saltou suas transferências correntes no período 2021-2024 de R\$ 16 bilhões para R\$ 44 bilhões (178%). No mesmo período, as transferências correntes tiveram um crescimento de R\$ 2 bilhões no Estado do Rio de Janeiro.

Em outros termos, o Rio de Janeiro vem perdendo participação na disputa dos recursos transmitido da União aos Estados, uma vez que a União é a principal fonte dessas transferências correntes. Contudo, é importante ponderar que esse perfil é semelhante ao grupo dos demais estados em Regime de Recuperação Fiscal. Hipoteticamente, se o Estado do Rio de Janeiro apresentasse uma média de crescimento de receitas de transferências correntes próxima aos demais grupos para o período 2015-2024 (130%), sua arrecadação bruta em 2024 seria acrescida em R\$ 2,6 bilhões.

O crescimento abaixo da média das receitas tributárias e de transferências do Estado do Rio de Janeiro poderia ser compensado por um crescimento extraordinário das receitas com os Royalties de Petróleo, contabilizados pelo Estado do Rio de Janeiro como receita patrimonial. As receitas patrimoniais do Estado do Rio de Janeiro são divididas em três momentos. Entre 2015 e 2017, se encontram abaixo de R\$ 10 bilhões; entre 2018 e 2020, se encontram entre R\$ 10 e 20 bilhões; entre 2021 e 2024, se encontram entre R\$ 30 e R\$ 40 bilhões, resultando em R\$ 33,8 bilhões no ano de 2024.

Hipoteticamente, para o Estado do Rio de Janeiro alcançar um crescimento da RCL um pouco mais compatível com a média dos demais estados (110% no período 2015-2024 ou 30,5% no período 2021-2024), seria necessário um esforço de arrecadação aproximado de R\$ 20 bilhões que resultariam em um acréscimo aproximado de R\$ 15 bilhões na Receita Corrente Líquida.

Tabela 3. Taxa de crescimento da RCL para os estados selecionados

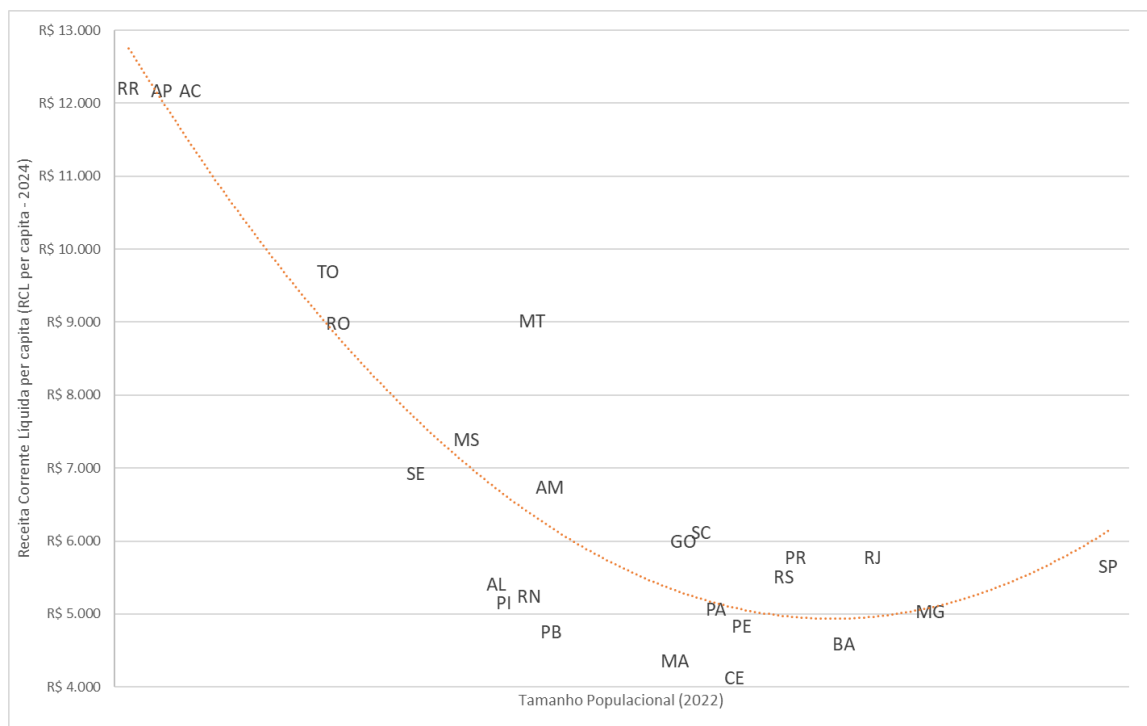
Receita Corrente Líquida (RCL)	2015-2024	2021-2024
Rio de Janeiro	81,09%	12,50%
Estados do RRF	107,65%	22,63%
Estados maiores	106,31%	37,09%
Estados intermediários	146,10%	39,91%
Estados menores	143,97%	41,79%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/RREO/Anexo 3

Ou seja, para a receita patrimonial ser considerada um mecanismo efetivo de compensação sobre a arrecadação de impostos e transferências, sua receita deveria se elevar a um patamar entre R\$50 e R\$60 bilhões para o período 2021-2024. Portanto, a receita patrimonial não compensa a carência no crescimento das demais receitas, em especial o ICMS, do Estado do Rio de Janeiro.

Em termos per capita, as distorções apresentadas pela receita do Estado do Rio de Janeiro são minimizadas e é possível observá-la em um padrão mais próximo aos demais estados de maior porte populacional. Como nosso modelo de federalismo estabelece mecanismos de compensação para os estados com as menores renda per capita e que possuem menor orçamento, a Receita Corrente Líquida per capita forma uma curva decrescente à escala populacional, em especial devido à desproporcionalidade em termos per capita desses mecanismos de compensação (Gráfico 2).

Gráfico 2. Receita Corrente Líquida (RCL) per capita para o ano de 2024 – Estados Brasileiros



Fonte: Elaboração própria com base em dados do SICONFI/RREO/Anexo 3 e Censo 2022/ IBGE

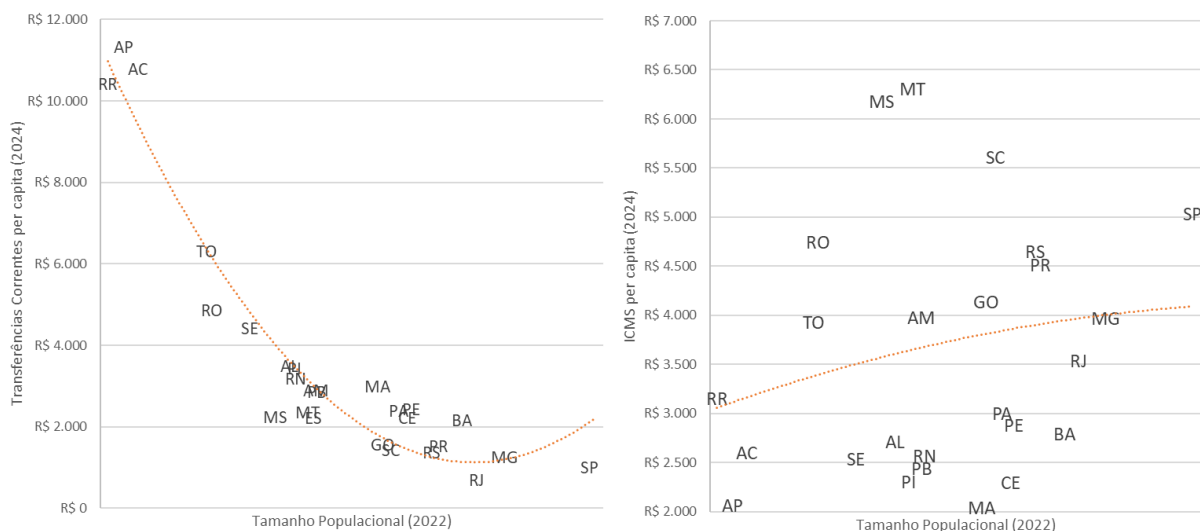
27

A curva com formato em U assimétrica é um indicativo da distribuição desigual da capacidade fiscal entre os estados brasileiros em termos per capita. Em um dos extremos dessa curva, observam-se unidades federativas com forte dependência de transferências correntes, o que garante relativa estabilidade de recursos apesar da baixa receita tributária. No outro extremo, encontra-se isolado o Estado de São Paulo, com elevada capacidade arrecadatória, resultado de uma economia mais dinâmica e complexa capaz de reverter a tendência decrescente à escala. Já no vale da curva, onde se encontra o Estado do Rio de Janeiro, concentra-se a situação mais crítica: estados com capacidade de arrecadação intermediária, pressionados pela necessidade de financiar políticas públicas complexas com receitas próprias insuficientes. É nesse grupo que se encontram os estados em dificuldade fiscal, com uma população entre 7 e 20 milhões de habitantes e uma receita corrente líquida per capita entre 5 e 6 mil reais.

Essa configuração estrutural gera duas tendências antagônicas: de um lado, a dependência das transferências como mecanismo predominante de financiamento; de outro, a busca por crescimento econômico que amplie as receitas próprias e a autonomia decisória. A assimetria da curva em U — com maior densidade de casos no extremo inferior — sugere que a primeira força tem prevalecido. Ao decompor a curva em U a partir das transferências correntes e receitas brutas de ICMS (Gráfico 3), percebe-se que em termos relativos per capita, o Estado do Rio de Janeiro se

destaca como o que menos recebe transferências correntes. Sua arrecadação em termos de ICMS per capita, por outro lado, é bem próximo da média geral para todos os estados (R\$ 3.675,53), mas abaixo dos estados do Sul e Centro-Oeste.

Gráfico 3. Transferências per capita e ICMS per capita para o ano de 2024 – Estados Brasileiros



O destaque apresentado na análise exploratória para as transferências correntes, que são baixas tanto em termos absolutos como relativos per capita para o Estado do Rio de Janeiro, para além das cotas tradicionais de receitas calculadas pelos fundos de participação, diz respeito também à capacidade de articulação do ente estadual com a União para ingresso de receitas que podem ter um potencial, ainda que em menor escala, para uma melhora de seu quadro fiscal. Por outro lado, como questão mais estrutural, deve-se ampliar a discussão sobre o modelo de federalismo que, em vez de cooperativo, se torna punitivo quando se refere aos estados em crise fiscal. Todavia, as diferenças de arrecadação do ICMS são as mais decisivas para a receita total do estado e são objeto de uma análise mais minuciosa na próxima seção.

4.1. RECEITAS DE ICMS E ATIVIDADE ECONÔMICA

A discrepância apresentada anteriormente na arrecadação de ICMS pelo Estado do Rio de Janeiro pode ser também apresentada em termos relativos a partir da relação entre ICMS e o PIB Estadual. Esses resultados são particularmente relevantes para o presente estudo, na medida em que sugerem uma dissociação entre a política tributária estadual e o desempenho produtivo regional, hipótese que orienta a análise da associatividade entre o ICMS e os componentes do valor adicionado ao PIB, com destaque para a estrutura setorial da economia fluminense.

Tabela 5. Associatividade entre o ICMS e os componentes do Valor Adicionado ao PIB nos estados brasileiros (2015–2021)

Modelo	Efeitos Fixos			Efeitos Aleatórios		
Variável	Coeficiente ⁴	Erro-padrão robusto ⁵	p-valor	Coeficiente ³	Erro-padrão robusto ⁶	p-valor
Log (VA Agropecuária)	0.030	0.035	0.388	0.185***	0.018	0.001
Log (VA Industrial)	0.065	0.036	0.075	0.188***	0.033	0.001
Log (VA Serviços)	0.544***	0.167	0.001	0.322***	0.066	0.001
Log (VA Serv. públicos)	0.460***	0.135	0.001	0.455***	0.073	0.001

Estatísticas	Valor	Estatísticas	Valor
Observações (N)	189	Estatística F	20.17 (p < 0.001)
Estados (n)	27	Teste de Hausman	$\chi^2(4) = 133.66$ (p < 0.001)
Período	2015–2021	Efeitos fixos	Estado e Ano

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sistema de Contas Regionais (SCR/IBGE) e do RREO (Tesouro Nacional)

No modelo apresentado, os coeficientes expressam elasticidades médias do ICMS em relação às variações nos diferentes componentes do valor adicionado, sem implicar relação causal. O modelo de efeitos fixos, conforme indicativo do teste de Hausman, é o mais apropriado para a estrutura dos dados, uma vez que os efeitos individuais estão correlacionados com as variáveis explicativas. A interpretação sugerida é que o crescimento de 1% no valor adicionado ao setor de serviços (exceto setor público) está associado a um aumento de 0,54% na arrecadação de ICMS, e no caso do aumento em 1% do valor adicionado em atividades do setor público, um aumento de 0,46% na arrecadação de ICMS pelo estado. No caso dos valores adicionados pela agropecuária e pela indústria, os coeficientes e estatísticas não apresentam uma associatividades direta expressiva com o ICMS.

A associatividades positiva e significativa entre o ICMS e o terceiro setor para os estados brasileiros, tanto com relação aos serviços do setor público, como do setor privado, pode ter natureza causal em diferentes processos. Contudo, o mais importante é destacar em primeiro lugar a baixa associatividades entre o valor adicionado da indústria e o ICMS nos resultados encontrados. O fenômeno envolve, em geral, uma série de regimes especiais, créditos tributários e isenções. O caso do Estado do Rio de Janeiro é particularmente ilustrativo dessa questão. O

⁴ Significância: *** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1.

⁵ Erros-padrão robustos a heterocedasticidade e clusters por estado.

⁶ Erros-padrão robustos a heterocedasticidade e clusters por estado.

crescimento do valor adicionado à indústria no estado é expressivo no período 2015-2021 (120%), porém associado a uma indústria extrativa que não amplia arrecadação de ICMS, mas vinculado aos royalties de petróleo.

Diferentemente da indústria e com um potencial para explicar a boa associatividade entre o setor de serviços e o ICMS, destaca-se que o setor contempla atividades de alta formalização e de maior eficiência arrecadatória, como o setor de comunicações, energia e transportes. Se comparados a média nacional, o crescimento do valor agregado do setor de serviços no Estado do Rio de Janeiro é o menor dos 27 estados para o período 2015-2021 com um crescimento de 21,04%, que é metade da média nacional (42,39%). No caso dos serviços públicos fluminenses, o crescimento do valor adicionado é de 31,72%, enquanto a média nacional é 43,57%. Os detalhes sobre as taxas de crescimento do valor adicionado do Estado do Rio de Janeiro em relação aos diferentes agrupamentos são apresentados na tabela 6.

Tabela 6. Taxa de crescimento do valor adicionado ao PIB para os estados selecionados no período 2015-2021

Grupo	Agropecuária	Industria	Serviços	Serv. Públicos
Rio de Janeiro	45%	123%	21%	32%
Estados em RRF	141%	85%	39%	39%
Estados maiores	89%	60%	38%	35%
Estados intermediários	208%	71%	44%	43%
Estados menores	153%	42%	47%	49%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Sistema de Contas Regionais (SCR/IBGE)

Alves (2025), em um estudo comparado aos estados do sudeste, calcula que a arrecadação de ICMS no Estado do Rio de Janeiro é próxima de 3,6% do PIB em 2023, enquanto para Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, essa proporção varia entre 5,8% e 7,8% (tabela 7). E destaca, de forma semelhante, que embora o estado do Rio tenha um grande potencial de arrecadação a partir de seu crescimento industrial no período, a participação da arrecadação do ICMS em relação ao PIB estadual está se reduzindo nos períodos mais recentes.

Tabela 7. Participação da arrecadação de ICMS da região sudeste x PIB Estadual

Ente	Exercício	(A) Arrecadação ICMS R\$ bi	(B) PIB estadual R\$	(A)/(B) Participação %
RJ	2023	44.051.295.057,00	1.197.350.000,00	3,68%
	2022	44.957.737.247,00	1.153.510.000,00	3,90%
	2021	47.136.864.323,00	949.300.000,00	4,97%
	2020	39.050.000.000,00	753.820.000,00	5,18%
MG	2023	71.965.816.791,00	984.900.000,00	7,31%
	2022	70.712.937.809,00	906.730.000,00	7,80%
	2021	67.811.780.339,00	857.590.000,00	7,91%
	2020	52.460.000.000,00	682.790.000,00	7,68%
ES	2023	17.820.864.495,00	226.270.000,00	7,88%
	2022	16.577.175.904,00	182.550.000,00	9,08%
	2021	15.341.364.396,00	186.340.000,00	8,23%
	2020	12.000.000.000,00	138.450.000,00	8,67%
SP	2023	197.290.195.018,00	3.392.440.000,00	5,82%
	2022	204.605.661.939,00	3.130.330.000,00	6,54%
	2021	188.974.908.480,00	2.719.750.000,00	6,95%
	2020	149.820.000.000,00	2.377.640.000,00	6,30%

Fonte: Alves (2025) com base nos dados do Boletim de Arrecadação CONFAZ

O estudo de Alves (2025) oferece uma chave para a compreensão da política de desoneração tributária do ICMS no Estado do Rio de Janeiro, ao avaliar seus impactos sobre o desenvolvimento sustentável fluminense entre 2020 e 2023. Essa hipótese tende a ser reforçada no presente estudo a partir da associação sem significância estatística apresentada entre ICMS e valor adicionado pela indústria. O montante de benefícios e incentivos fiscais concedidos no período 2020-2023 — cerca de R\$ 73,77 bilhões — carece de uma avaliação sistemática e multidimensional quanto aos seus efeitos econômicos, sociais e ambientais. Reforçando o argumento de Alves (2022), a política de desoneração do ICMS exerceu influência questionável sobre o desenvolvimento econômico e social do estado, além de revelar fragilidades institucionais na governança e na transparência tributária.

Em outras palavras, os resultados sugerem que a baixa associatividade entre o ICMS e a indústria identificada pelo modelo, que pode ser explicada em termos da relação entre a política de desoneração tributária e o desempenho industrial no Estado do Rio de Janeiro, é particularmente desfavorável ao estado, reforçando o diagnóstico já indicado por outros autores sobre a baixa efetividade dos benefícios fiscais na dinamização da base produtiva fluminense. Royalties e participações poderiam amenizar o contexto apresentado, contudo sua compensação é insuficiente para resolver os problemas da baixa arrecadação de ICMS.

Mais do que um caso isolado, observa-se que, nos demais grupos de estados analisados, o potencial arrecadatório do ICMS está mais associado aos setores de

serviços, tanto privados quanto públicos. O diagnóstico aqui apresentado vai um pouco além, indicando que o Rio de Janeiro apresenta crescimento sistematicamente inferior aos demais estados nesses segmentos de serviços. Além disso, aparecem indícios que o crescimento expressivo da indústria (no caso fluminense, predominantemente extrativa) não transborda para um crescimento expressivo aos setores de serviços no Estado do Rio de Janeiro, o que reforça a hipótese de que o valor agregado a partir da cadeia do petróleo, somado às desonerações de outros setores industriais, produzem efeitos de encadeamento inferiores se comparado ao de outras atividades econômicas desenvolvidas nos demais estados.

Diante dos resultados apresentados, uma defesa irrestrita de ampliação dos esforços para a industrialização da economia fluminense esbarra em uma crítica sobre a falta de retornos fiscais, econômicos e sociais dessas atividades. Diferentemente disso, nossas conclusões sugerem que o valor adicionado por serviços do setor privado e do setor público, como políticas públicas para a saúde e educação são caminhos efetivos para um crescimento mais estrutural da arrecadação de ICMS, devido ao alto grau de formalização das atividades, tendência na qual o Rio de Janeiro está na contramão de outros estados, seja porque se encontra em regime de recuperação fiscal, o que reduz sua capacidade como demandante de serviços, seja porque é o estado que, dentro das suas despesas, tem uma carga elevada de juros e dívidas que não se convertem em valor adicionado de serviços públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado ao longo do estudo, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro não ampliou sua receita tributária, em especial o ICMS, no mesmo ritmo observado nas demais unidades da federação ao longo da última década, inclusive no período pós-pandemia. O crescimento das transferências correntes também se mostrou inferior à média nacional, enquanto a receita patrimonial — composta majoritariamente por royalties e participações especiais — não compensou integralmente as perdas relativas nas receitas tributárias e de transferências. Ainda assim, quando analisados em termos per capita, os níveis de arrecadação do ICMS do Rio de Janeiro apresentam valores comparáveis aos demais estados de perfil semelhante.

Os resultados também indicam que a associação entre o ICMS e a estrutura produtiva fluminense, medida pelo valor adicionado ao PIB, reflete um baixo dinamismo nos setores de serviços — públicos e privados —, em contraste com o desempenho de outros estados. Tal evidência reforça a hipótese de que a estrutura econômica do Rio de Janeiro permanece altamente concentrada em atividades industriais e extrativas com baixa associatividade de arrecadação. Em estudos futuros, pretende-se decompor a indústria em seus diferentes setores para capturar efetivamente o impacto da indústria extrativa dos royalties do petróleo como parte

expressiva desse fenômeno para avaliação do caso singular da economia fluminense.

No horizonte do Estado do Rio de Janeiro, dois temas emergentes podem alterar essas perspectivas. Em primeiro lugar, o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados com a União (PROPAG) é apresentado como alternativa ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e como saída para a recuperação econômica do estado fluminense, principalmente em virtude da redução dos juros da dívida.

Embora observado de modo geral como um elemento positivo a partir da redução dos juros, há também o escalonamento dos pagamentos da dívida durante os primeiros 5 anos de vigência do programa e refinanciamento do saldo devedor restante, após a realização das amortizações. Porém, há uma série de questões preocupantes relativas a essas amortizações, na medida em que podem remover recursos dos fundos estaduais dos trabalhadores e de serviços públicos. Com a possibilidade de amortizar a dívida com ativos, o governador Claudio Castro sinalizou o interesse em usar os recursos de royalties e participações especiais destinados ao Rioprevidência para pagar a dívida pública do estado com a União, o que representa um risco elevado para o futuro da previdência estadual. O Propag deve ser aderido como meio para garantir avanços sem promover retrocessos em políticas públicas já existentes. Para além dessas questões, o Propag como mecanismo de reescalonamento das despesas públicas não resolve estruturalmente os problemas crônicos da baixa arrecadação do estado aqui apresentados.

A reforma tributária, por sua vez, tem o potencial de enfrentar diretamente o problema da baixa arrecadação estadual. A proposta prevê a criação de um Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) dual, composto por dois tributos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Gradualmente, esses tributos substituirão cinco impostos atualmente existentes — PIS, COFINS, ICMS, ISS e, em parte, o IPI. Além disso, será instituído o Imposto Seletivo (IS), de natureza extrafiscal, que a partir de 2027 incidirá sobre produtos considerados nocivos à saúde e ao meio ambiente, como cigarros e bebidas alcoólicas.

Como a tributação do ICMS ocorre predominantemente na origem da operação, e não no destino, os estados brasileiros acabam por competir por atividades econômicas na disputa por investimentos através das receitas tributárias, oferecendo incentivos para a localização das atividades em seu território, o que é popularmente conhecido como guerra fiscal. Com a criação do IBS, que substituirá o ICMS e o ISS, a cobrança passará a ser no destino (onde o produto ou serviço é consumido), e não mais na origem, eliminando o principal motivo pelo qual estados e municípios ofereciam benefícios fiscais para atrair empresas, uma vez que a arrecadação não dependerá mais de onde a produção está localizada. Além disso, o IBS será um imposto de âmbito nacional, com regras uniformes e compartilhadas entre estados e municípios, o que impede que cada ente federativo crie sua própria legislação para oferecer benefícios diferenciados.

O risco atual de inefetividade da reforma tributária é que, em sua legislação, há uma série de mecanismos de compensação preocupados com eventuais quedas na arrecadação decorrentes da implementação dos novos impostos. Ou seja, é possível que os efeitos práticos da reforma tributária só sejam percebidos em um horizonte muito distante, ou até mesmo que a reforma seja, na prática, desidratada. Além disso, a instituição do IBS envolve um processo gradual que só se iniciará em 2029, o que, no caso do Estado do Rio de Janeiro, não resolve seus problemas de receitas para os próximos anos.

Ainda há, nesse período até o início da instituição gradual do IBS, espaço para revisões de desonerações do ICMS e, caso a adesão ao Propag se concretize, um novo espaço nas despesas que anteriormente iriam para o pagamento de juros e que podem se converter em políticas públicas que envolvam ciclos mais virtuosos para as receitas tributárias do estado. Evidentemente, as sugestões de revisão da política para as receitas tributárias esbarram nas vontades dos governos e pressões dos setores favorecidos por essas medidas, o que torna a economia política um terreno ainda mais necessário para entender o grave cenário atual do quadro fiscal estadual, com estimas de um déficit próximo de 20 bilhões no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026.

A lógica que atualmente impera sobre o Estado do Rio de Janeiro é perversa: o baixo crescimento das receitas está associado a um corte generalizado de despesas e à deterioração da qualidade dos serviços públicos, cuja demanda cresce em meio à contínua crise social do estado e que, na ausência do poder público por meio das políticas públicas, acentua o crescimento de milícias, tráfico e outros modos de poder paralelo. Os royalties e participações especiais, mesmo em seus melhores momentos, não foram capazes de compensar o fraco desempenho das receitas tributárias. Além disso, à medida que os novos investimentos nas bacias petrolíferas se reorientam para o Norte do Brasil, com a exploração da margem equatorial, é possível conjecturar que, em um horizonte de uma década, essa fonte de receita sofrerá acentuado declínio.

Como alternativa, caminhos mais virtuosos para a economia fluminense passariam por uma reavaliação do modelo de arrecadação combinado ao fortalecimento de políticas públicas e pela valorização dos instrumentos de planejamento, especialmente aqueles de médio e longo prazo, como o Plano plurianual (PPA) e Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (Pedes), em colaboração com a sociedade civil, municípios e União.

REFERÊNCIAS

ALVES, Lílian Lima. **O impacto da política de desoneração tributária no Estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025).

ARANHA, André; PINKUSFELD BASTOS, Carlos. Determinantes da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro: uma análise de 1975 a 2023. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 28 especial, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2025.89329. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/89329>.

BOSIGNOLI, Diego Oneto. Análise das finanças do estado do Rio de Janeiro de 2008 a 2017: crise e plano de ação. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 52-69, 2019

MOREIRA, Marcus Henrique Tavares. **A aplicação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) no estado do Rio de Janeiro sob a ótica do pacto**. 2023. 90 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Contábeis, Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

NAZARETH, Paula Alexandra Canas de Paiva; ARAUJO, Nina Quintanilha. O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 18-53, 30 nov. 2021.

OSORIO, Mauro; RABELO SA REGO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 28 especial, 2025. DOI: 10.12957/cdf.2025.89463. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/89463>.

PASSOS, William Souza; PORTUGAL, Rodrigo; AGUIAR FILHO, João Costa. O Regime de Recuperação Fiscal e o Futuro do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 70-91, 30 jun. 2021. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/cdf.2020.58804>.

PINTO, Eduardo Costa. Estado do Rio de Janeiro em convulsão: economia do petróleo, crise fiscal e avanço das milícias. In: SILVEIRA, Sérgio Amadeu da (ed.). **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 339-355.

ROCHA, Filipe Vasconcelos. **Impactos do ajuste fiscal sobre a economia do estado do Rio de Janeiro a partir do Regime de Recuperação Fiscal**. 2022. 76 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Regional e Desenvolvimento, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.



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, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 12-31, 2019.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth; ARANHA, André Martins; COSTA, Kleyton; CABRAL, Bruno; PAIVA, Maria Clara; LOURENÇO, Victor. Compreender a problemática do Rio continua fundamental para entender desafios do Brasil (mas sem prescindir mais da defesa dos interesses regionais). **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 7-30, 2022. DOI: 10.12957/cdf.2022.70185. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/70185>.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo; PAIVA, Cláudio César de. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, maio 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200042>.