

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

CRISTIANO CASTRO FORLIN

**REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF): INSTRUMENTO DE
REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RS?**

Porto Alegre

2024

CRISTIANO CASTRO FORLIN

**REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF): INSTRUMENTO DE
REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RS?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração: Economia Aplicada.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Forlin, Cristiano Castro
Regime de recuperação fiscal (RRF): instrumento de
reestruturação da dívida pública do estado do RS? /
Cristiano Castro Forlin. -- 2024.
75 f.
Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Dissertação (Mestrado Profissional) -- Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências
Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Dívida pública do RS. 2. Regime de recuperação
fiscal (RRF). 3. Dívida do estado do RS com união. 4.
Finanças estaduais do RS. I. Chieza, Rosa Angela,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CRISTIANO CASTRO FORLIN

**REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF): INSTRUMENTO PARA
REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RS?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional, área de concentração: Economia Aplicada.

Aprovada em: Porto Alegre, 2 de julho de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila

UFRGS

Prof. Dr. Jacó Braatz

SEFAZ/RS

Dedico ao meu filho, Benjamim.

AGRADECIMENTOS

À Instituição que trabalho por mais esta oportunidade de qualificação.

Aos colegas pelo apoio recebido.

À família pelo suporte e paciência.

Aos cidadãos brasileiros que pagam tributos que financiam as Universidades Públicas.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à Faculdade de Ciências Econômicas, ao corpo docente pelo trabalho qualificado e competente.

RESUMO

O Estado do RS convive há quase um século com endividamentos, déficits fiscais e financeiros que comprometeram a sua capacidade de investimento e que ajudaram a precarizar os serviços públicos disponibilizados à sociedade. A renegociação da dívida pública do Estado do RS ocorrida em 1998, através da Lei Federal nº 9.496/1997 estabeleceu uma série de condições para o estado do RS estruturar a sua dívida, porém, com o passar dos anos a dívida continuou crescendo e as condições precisaram ser alteradas e ajustadas com as LC nº 148/2014 e LC nº 156/2016, que alteraram o índice de correção, a taxa de juros e por fim, o tempo de pagamento. Ainda assim, as condições continuaram inviabilizando o Estado do RS a cumprir com o acordado e a dívida continuava a crescer. Em 2017 o Estado do RS ingressa no STF pleiteando a suspensão do pagamento da dívida com a União até uma nova renegociação de forma mais justa e equilibrada. Em 2022, assina-se o Regime de Recuperação Fiscal – RRF entre o Estado do RS e a União, com um programa escalonado para a retomada dos pagamentos da dívida pública, porém com um caderno de encargos e medidas muito duras à sociedade gaúcha. Menos de 2 anos após a assinatura do RRF o Governo do Estado do RS manifesta que a dívida, nas condições atuais, é impagável e pleiteia novo acordo de refinanciamento com a União. Este trabalho apresenta 4 simulações que ajudam a estabelecer um cenário que seja razoável e menos pernicioso ao Estado do RS. A Simulação 4, a melhor, considera a utilização de indexador IPCA, desde o início do contrato em 1998, e taxa de juros de 4% a.a. e mostra que o Estado do RS já teria pago (até fevereiro de 2022, mês de ingresso no RRF), entre juros e a dívida amortizada o total de R\$ 25,903 bi e restariam um saldo a ser pago de R\$ 50,251 bi (incluindo a dívida externa, internalizada no RRF em 2022). Em março de 2024, 26 anos depois do contrato entre o Estado do RS e a União, o estado do RS que negociou a dívida de R\$ 60,646 bi (base fev/2022) em 1998, já pagou R\$ 46,627 bi e ainda precisa pagar R\$ 104,46 bi. A dívida precisa ser renegociada em condições que não inviabilizem e precarizem a prestação de serviços públicos à população, mas é importante que a União não utilize a dívida do Estado do RS como elemento de financeirização e dominância financeira.

Palavras-chave: Dívida pública do RS. Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Finanças Públicas. Renegociação da Dívida Pública do Estado do RS.

RÉSUMÉ

L'État de RS vit depuis près d'un siècle avec des dettes, des déficits fiscaux et financiers qui ont compromis sa capacité d'investissement et qui ont contribué à rendre précaires les services publics accessibles à la société. La renégociation de la dette publique de l'État de RS qui a eu lieu en 1998, par la loi fédérale n° 9 496/1997, a établi une série de conditions pour que l'État de RS structure sa dette, mais au fil des années, la dette a continué à augmenter. croître et les conditions ont dû être modifiées et ajustées avec la LC n° 148/2014 et la LC n° 156/2016, qui ont modifié l'indice de correction, le taux d'intérêt et enfin, le délai de paiement. Malgré cela, les conditions ont continué à rendre impossible pour l'État de RS de respecter l'accord et la dette a continué à croître. En 2017, l'État de RS a rejoint le STF en demandant la suspension du paiement de la dette envers l'Union jusqu'à une nouvelle renégociation de manière plus juste et équilibrée. En 2022, le Régime de Recouvrement Fiscal – RRF a été signé entre l'État de RS et l'Union, avec un programme échelonné pour la reprise du paiement de la dette publique, mais avec un ensemble de spécifications et de mesures très dures pour la société du Rio Grande do Sul. Moins de 2 ans après la signature du FRR, le gouvernement de l'État de RS déclare que la dette, dans les conditions actuelles, est impayable et demande un nouvel accord de refinancement avec l'Union. Ce travail présente 4 simulations qui aident à établir un scénario raisonnable et moins préjudiciable à l'État de RS. La simulation 4, la meilleure, considère l'utilisation de l'indice IPCA, depuis le début du contrat en 1998, et un taux d'intérêt de 4% p.a. et montre que l'État de RS aurait déjà payé (d'ici février 2022, mois de l'entrée dans le FRR), entre les intérêts et la dette amortie, un total de 25,903 milliards de R\$ et qu'il resterait un solde à payer de R\$ 50,251 milliards de dollars (y compris la dette extérieure, internalisée dans la FRR en 2022). En mars 2024, 26 ans après le contrat entre l'État de RS et l'Union, l'État de RS, qui a négocié en 1998 une dette de R\$ 60,646 bi (base fev/2022), a déjà payé 46,627 milliards de R\$ et doit encore payer payer 104,46 milliards de reais. La dette doit être renégociée dans des conditions qui ne rendent pas irréalisable et précaire la fourniture de services publics à la population, mais il est important que l'Union n'utilise pas la dette de l'État de RS comme un élément de financiarisation et de domination financière.

Móts-clés: Dette publique de RS. Régime de récupération fiscale (RRF). Finances publiques. Renégociation de la dette publique de l'État de RS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estimativa da diferença entre os superávits primários e serviços da dívida do Estado do RS (2022-2031) prevista no RRF	41
Figura 2 - Comportamento da Dívida Pública do Estado do RS (saldo anual de 2020 a 2024, dados atualizados pelo IPCA)	44

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre as competências tributárias de cada esfera federativa - Brasil - 1946x1966	21
Quadro 2 - Normas contratuais de cada contrato de renegociação entre o estado do RS e a União de 1994 a 2016	28
Quadro 3 - Ações Judiciais (02) questionando a Dívida do Estado do RS com a União	31
Quadro 4 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997e as propostas nesta simulação	53
Quadro 5 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997e as propostas nesta simulação	55
Quadro 6 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997e as propostas nesta simulação	57
Quadro 7 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997e as propostas nesta simulação	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor Financiado pelo Estado do RS junto à União através da Lei nº 9.496/1997	26
Tabela 2 - Saldo devedor da dívida com a União sem inconsistências.....	36
Tabela 3 - Comportamento da Dívida do Estado do RS - 1998 a 2023 (Base Fev de 2022)	36
Tabela 4 - Receitas, Despesas e Resultados Fiscais - RS (2021-2022), base 2022(IPCA).....	42
Tabela 5 - Dívida do Estado do RS com a União – 1998 a 2022	46
Tabela 6 - Dívida Fundada do Estado do Rio Grande do Sul.....	48
Tabela 7 - Pagamento da Dívida com União s/ limitador de 13% - Simulação 1.....	54
Tabela 8 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando o indicador IPCA como Índice de Correção Monetária de 1998 a 2012.....	56
Tabela 9 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando a taxa de juros de 4% a.a. desde o início do contrato em 1998	57
Tabela 10 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando a taxa de juros de 4% a.a. e IPCA como indicador de correção monetária desde o início do contrato em 1998	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação de Competência Ordinária
BCB	Banco Central do Brasil
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CAM	Coeficiente de Atualização Monetária
CMN	Conselho Monetário Nacional
CTN	Código Tributário Nacional
CSRRF	Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal
DMLP	Dívida de Médio e Longo Prazo
DP	Despesa com Pessoal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
OF	Orçamento Fiscal
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RCR	Receita Corrente Real
RLR	Receita Líquida Real
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A DÍVIDA DO ESTADO DO RS	17
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DÉCADA DE 1930 ATÉ O PLANO REAL	17
2.2	AS RENEGOCIAÇÕES DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS A PARTIR DO PLANO REAL (1994).....	24
2.2.1	Contrato nº 014/98/STN/COAFI (LF nº 9.496/1997) entre o Estado do RS e a União.....	25
2.2.2	Dívida e critérios do financiamento (Principal e Resíduo) – contrato de 1998.....	27
2.2.3	Mudança nos critérios dos financiamentos firmados entre o Estado do RS e a União: de 1997 a 2016.....	28
2.2.4	Ações Judiciais do Estado do RS que questionam a dívida com a União.....	31
2.2.5	Inconformidades do contrato entre Estado do RS e a União de 1998, detectadas em Auditoria do TCE/RS.....	32
3	O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) e o Estado do RS.....	38
3.1	O INGRESSO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF).....	38
3.2	AS FINANÇAS DO ESTADO DO RS ANTES DA ADESÃO AO RRF	41
3.3	VEDAÇÕES DO RRF DO ESTADO DO RS.....	44
3.4	COMPORTAMENTO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS DE 1998 A 2022.....	46
3.5	A DÍVIDA DO ESTADO DO RS FOI FINANCEIRIZADA OU SECURITIZADA?.....	49
4	ALTERNATIVAS AO RRF: CENÁRIOS E SIMULAÇÕES	51
4.1	METODOLOGIA	52
4.2	SIMULAÇÃO 1: PAGAMENTO DA DÍVIDA SEM O LIMITADOR DE 13% DA RLR.....	53
4.3	SIMULAÇÃO 2: UTILIZANDO O IPCA DO INÍCIO DO CONTRATO ATÉ O FINAL DE 2012.....	55
4.4	SIMULAÇÃO 3: TOTAL DA DÍVIDA CONSIDERANDO TAXA DE JUROS DE 4% A.A. DESDE O INÍCIO DO CONTRATO EM 1998	56
4.5	SIMULAÇÃO 4: TOTAL DA DÍVIDA CONTRATADA CONSIDERANDO JUROS DE 4% A.A. E UTILIZANDO O IPCA COMO INDICADOR DE CORREÇÃO MONETÁRIA DESDE O INÍCIO DO CONTRATO EM 1998	58

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
	REFERÊNCIAS	68
	ANEXO A - LEGISLAÇÃO RELACIONADA AOS PROGRAMAS FISCAIS DOS ENTES SUBNACIONAIS	72

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Rio Grande do Sul convive há quase um século com endividamentos e déficits fiscais e financeiros recorrentes que comprometem a sua capacidade de investimento, seja em infraestrutura, seja em serviços públicos como em educação e saúde.

Diante disso, compreender o comportamento da Dívida Pública no Estado do Rio Grande do Sul em perspectiva histórica é muito relevante para compreender as razões dos seus desdobramentos e volume até o ano de 2023, para viabilizar alternativas de forma que o Estado do RS retome a capacidade de financiamento das políticas públicas nas áreas sociais, como saúde e educação, que geram grandes externalidades positivas, e investimentos em infraestrutura, relevantes para a retomada do crescimento econômico do Estado do RS.

O início do endividamento do Estado do RS remonta as décadas de 1930 a 1950, quando inicia o endividamento para o acompanhamento dos investimentos da União em grandes centros, em infraestrutura e na industrialização. Há, nesse período, a mudança de paradigma econômico (do primário exportador para o industrial), e necessidade de solucionar os pontos de estrangulamento da economia gaúcha para viabilizar o processo de industrialização, principalmente nos setores de transportes e fornecimento de energia.

Nas décadas de 1950 a 1970 houve a continuidade de políticas de investimento por meio de recursos próprios e de dívidas contratuais, com incremento do endividamento, sobretudo, para financiar a construção de estradas e rodovias.

No início dos anos 1960 as condições econômicas se alteraram, o crescente déficit público se transformou em óbice ao rearranjo da economia, a Reforma Tributária de 1966, em alinhamento a política de controle de fluxos financeiros, aprovada e sancionada por um governo de exceção, caracterizou-se como centralizadora na União, regressiva (beneficiando as classes de renda mais altas) e retirou autonomia tributária dos Estados subnacionais, dentre os quais o Estado do RS. Segundo (Hermann, 2011), a carga tributária do país aumentou de 16% do PIB em 1963, para 21% em 1967.

Na década de 1980, a centralização financeira da União ganhou corpo para ampliar a emissão de títulos públicos para financiar os déficits orçamentários e fiscais e os Estados subnacionais passaram a utilizar seus Bancos Públicos

Estaduais para se autofinanciarem, através da expansão de crédito e da intermediação dos repasses federais e empréstimos externos.

A década de 1980 do ponto de vista econômico caracterizou-se como uma “década perdida”, com baixo crescimento econômico e a adoção de vários planos não exitosos de combate à inflação. Neste cenário, a dívida pública de todos os estados continuou crescendo com a ação combinada de queda de arrecadação e aumento de despesas, aliado aos encargos das dívidas passadas.

Na década de 1990, no período compreendido de 1990 até 1994, o Estado brasileiro manteve a rolagem da dívida, após a implementação do Plano Real em 1994, cuja estabilização da inflação foi obtida pela âncora cambial e monetária, com a adoção de elevadas taxas de juros (no ano de adoção do Plano Real a taxa Selic anualizada foi de 38,71%), tendo como consequência o crescimento exponencial da dívida pública do Brasil e dos Estados subnacionais.

Diante desse quadro de fragilização das contas dos Estados, decorrentes de variáveis macroeconômicas e de variáveis de gestão estadual, em 1998 foi firmado, entre o Estado do RS e a União, o primeiro Contrato de Confissão, promessa e assunção, consolidação e refinanciamento de Dívidas (contrato nº 014/98/STN/COAFI). Este contrato de renegociação obrigou o Estado do RS a cumprir regras duras de ajuste fiscal e a se desfazer de empresas estatais.

O Estado do RS assumiu uma dívida de R\$ 9,427 bi em 1998 (Proes + Dívida financiada pelo Estado), por 30 anos, com pagamentos limitados a 13% da Receita Líquida Real (RLR), o que ultrapassava o percentual de 13% da RLR seria transferido para uma conta resíduo, que seria paga, em 10 anos após o vencimento total do contrato em 2028, indexada pelo índice IGP-DI, mais juros de 6% ao ano.

Em 2014¹, a conta resíduo já representava 50% do total da dívida a ser paga, perfazendo o total de R\$ 47,180 bi (resíduo, principal e juros), um acréscimo de 661% em apenas 16 anos. Neste contexto, foi aprovada a Lei Complementar (LC) nº 148/2014 com o intuito de rever alguns critérios celebrados no âmbito da Lei Federal nº 9.496/1997, e a LC nº 156/2016 trouxeram mudanças significativas nos termos do acordo de refinanciamento celebrados entre o Estado do RS e a União.

Duas ações judiciais foram peticionadas (uma pelo Estado do RS e outra pela Ordem dos advogados do Brasil (OAB)/RS nos anos de 2012 e 2015,

¹ Dados constantes no Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2014.

respectivamente, questionamento os termos pactuados no contrato nº 014/98/STN/COAFI entre o Estado do RS e a União. Uma delas, ainda pendente de Decisão, proposta pela OAB em 2012 questiona os indicadores de correção, os juros utilizados, o anatocismo² na conta resíduo e os valores dos contratos.

Diante desse cenário, foi criado um novo instrumento de repactuação da dívida do Estado do RS com a União proposto pela Lei Federal nº 178/2021 como o instrumento adequado para reestruturar a dívida pública do Estado do RS, denominado Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

A dívida foi refinanciada³ em fevereiro de 2022, no montante de R\$ 75,165 bi, ainda que o RRF tenha incorporado ao refinanciamento a dívida externa estadual (BID, BIRD) e Bancos Federais (Banco do Brasil e BNDES) no total de R\$ 10,869 bi, perfazendo um total aproximado de R\$ 86,034 bi de reais. No final de 2023, menos de dois anos depois, a dívida se encontra num patamar mais elevado, de R\$ 101,790 bi (base de outubro de 2023).

Em março de 2024, 26 anos depois do contrato entre o Estado do RS e a União, o estado do RS que negociou a dívida de R\$ 60,646 bi (base fev/2022) em 1998, já pagou R\$ 46,627 bi e ainda precisa pagar R\$ 104,46 bi.

Diante desse cenário, a pergunta que esse trabalho se propõe a responder é se o RRF pode ser o instrumento mais adequado para a repactuação da dívida do Estado do RS com a União.

Como a dívida é composta e como poderia ser refinanciada em condições melhores para os interesses da sociedade gaúcha, os detalhes e particularidades dessa dívida e como afetam de forma perene no desenvolvimento econômico de nosso Estado e nos serviços públicos oferecidos à população são objetivos secundários que esse trabalho se propõe a esclarecer.

Para atender aos objetivos propostos, além desta Introdução, no Capítulo 2 analisa-se o comportamento da dívida pública entre a década de 1930 até a implementação do Plano Real, em julho de 1994, com destaque as renegociações feitas entre a União e o Estado do RS, em 1998 através do contrato nº 014/1998, a partir da Lei Federal nº 9.496/1997 e o Programa de Incentivo à Redução da

² Anatocismo é um termo próprio do Direito para definir a cobrança de juros sobre juros devidos, em uma situação de inadimplência. Essa conduta é vetada pela lei brasileira e, portanto, é prática ilícita.

³ Dados constantes no Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2022.

Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - Proes, bem como as condições do refinanciamento estabelecidas nas LCs nºs 148/2014 e 156/2016 e as ações judiciais que questionam os critérios da dívida e se apresentam as falhas detectadas em auditoria do Tribunal de Contas do Estado sobre a dívida pública.

No capítulo 3 aborda-se as condições estabelecidas através do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), assinado através da LC nº 159, de 19 de maio de 2017, bem como o comportamento da dívida do Estado do RS, de 1998 até a data de assinatura do RRF em 2021.

No capítulo 4 apresentam-se as alternativas ao RRF, a partir de simulações e cenários alterando os principais indicadores e taxas de juros da dívida contratualizada com a União em 1998, apontando o patamar em que a dívida do Estado do RS poderia estar hoje, caso tivessem sido alteradas as condições pactuadas entre Estado e União em condições mais equilibradas e sustentáveis, de forma a não onerar a sociedade gaúcha com a perda de investimentos e precarização de serviços públicos.

Por fim, apresentam-se as Considerações finais sobre o tema.

2 A DÍVIDA DO ESTADO DO RS

O objetivo deste capítulo é analisar o comportamento da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul (RS) em diferentes momentos históricos do Estado do RS a partir de 1930 até 2021. Destaca-se nesta análise histórica, em especial o período a partir da implementação do Plano Real (1994) até 2020, ano anterior a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF pelo Estado do RS, através da Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DÉCADA DE 1930 ATÉ O PLANO REAL

O início do endividamento do Estado do RS remonta as décadas de 1930 a 1950, quando inicia o endividamento para o acompanhamento dos investimentos da União nos grandes centros, em infraestrutura e na industrialização. Nestas décadas foram criados órgãos estatais como Departamento de Estradas e Rodagem (DAER) em 1937, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), em 1928 e o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), em (Rio Grande do Sul, 2021).

A crise da economia cafeeira e a Revolução de 1930 inauguraram uma nova etapa na federação brasileira. A conjugação de crise econômica de 1929 e o esgotamento do quadro político da República Velha alteraram a conjuntura e abriram espaços para mudanças nas relações entre as esferas de governo e o reordenamento institucional do país, ou seja, no pacto federativo. A superprodução de café, aliada a grande depressão, reduziu sobremaneira o valor das exportações e a capacidade de arrecadação estadual. A crise alcançou tal dimensão que não poderia mais ser resolvida apenas no âmbito dos Estados (Abreu; Werneck, 2014).

Nas décadas de 1940 e 1950, para o Rio Grande do Sul o período de crescimento da economia brasileira, impulsionada pelo café, representou a expansão do mercado para os produtos cultivados no Estado; neste sentido as políticas nacionais beneficiaram a economia local permitindo o crescimento da produção do mesmo, que era constituída primordialmente pelo beneficiamento dos produtos locais. Com a mudança do paradigma econômico (do agrário para o industrial) a diferença entre o objetivo das políticas federais e a realidade estadual

ocasionou a necessidade de solucionar os pontos de estrangulamento da economia gaúcha à industrialização, principalmente no setor de transportes e fornecimento de energia.

Nas décadas de 1950 a 1970 houve a continuidade das políticas de investimentos por meio de recursos próprios e de dívidas contratuais, com o incremento do endividamento, mantendo, no entanto, o serviço da dívida sob controle. No início dos anos 1950, o governo Ernesto Dornelles (1951-1955) recorreu a empréstimos para financiar obras de estradas. Seu sucessor, Leonel Brizola (1959-1963), criou títulos de baixo valor para financiar a construção das brizoletas – escolas de madeira espalhadas pelo interior do Estado. De 1951 a 1959 a dívida interna foi constituída basicamente mediante contratos com estabelecimento de crédito, a dívida fundada⁴ interna e flutuante⁵ apresentaram crescimento, sendo que no triênio de 1960-1963 a dívida total superou a receita total de impostos (TCE/RS, 2019).

Neste período, segundo Lopreato (2002), a política expansionista dos meios de pagamento, apoiado no déficit público, constituiu elemento nuclear do padrão de financiamento da economia brasileira - dado que a emissão primária permitia a expansão do crédito ao setor privado por parte dos bancos comerciais e criava condições para sancionar o aumento dos preços.

No início dos anos 1960, pós Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) as condições econômicas se alteraram. Os primeiros sintomas de crise manifestaram-se com os sinais de desaceleração da taxa de acumulação da economia, uma vez cessado o efeito acelerador provocado pela implantação de um bloco de inversões de alta complementariedade entre si, e o concomitante aumento da inflação. Com a reversão cíclica, o padrão de financiamento vigente tornou-se disfuncional. O crescente déficit público, por sua vez, transformou-se em óbice ao rearranjo da economia. “A preocupação com a intensificação do processo inflacionário e a necessidade de se alcançarem recursos

4 Dívida Fundada: Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados de realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado no orçamento, bem como a dívida mobiliária, que é a dívida pública representada por títulos emitidos pelo ente governamental (art. 29 da LC nº 101/2000, Brasil, 2000).

5 Dívida Flutuante: É aquela cujo período de amortização é inferior a doze meses, devendo ser liquidada no mesmo exercício financeiro (Lei Federal nº 4320/1964, Brasil, 1964).

não monetários para o financiamento do setor público levaram ao questionamento da situação tributária” (Lopreato, 2002, p. 40).

As reformas promovidas na área financeira em 1965, com a criação do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN) e com a manutenção do Banco do Brasil como autoridade monetária resultaram num formato institucional peculiar, segundo Lopreato (2002). Pois, o Poder Executivo passou a dispor de dois instrumentos para realizar gastos, à revelia do Congresso Nacional, sem que estivessem expressos no orçamento: um deles referia-se à vinculação perene existente entre o Banco Central e o Banco do Brasil *via conta movimento*⁶, que permitia ao primeiro ampliar os seus empréstimos sem os limites determinados pelas normas bancárias; o outro decorria da institucionalização do Orçamento Monetário (OM) e do poder do CMN de decidir sobre matérias de ampliação dos gastos públicos sem a anuência/aprovação do Poder Legislativo. Tal prerrogativa permitiu ao CMN definir a incorporação, via OM, de uma série de gastos - tipicamente fiscais. Assim, a autoridade monetária, sob o controle do CMN, passou a dispor de amplos poderes para atuar em diferentes setores da economia, considerados prioritários pelos formuladores da política econômica, com recursos de fontes internas e externas. Essa prática resultou no progressivo esvaziamento do Orçamento Fiscal (OF) da União como peça que deveria refletir as condições fiscais e financeiras básicas do setor público e retirou do Congresso Nacional o poder de definição sobre os contornos gerais da política de gastos e da própria execução do orçamento público. As normas de tramitação do OF no Congresso Nacional contribuíram nesse mesmo sentido, e no contexto de vigência de uma ruptura institucional no país (1964-1985) impediram o Poder Legislativo de interferir nas prioridades definidas pelo governo federal (Lopreato, 2002).

Dentro desse panorama, a Reforma Tributária de 1966, em alinhamento a política de controle de fluxos financeiros, caracterizou-se como centralizadora e foi complementada com medidas definidas no Ato Institucional nº 5 (AI-5). O regime militar viabilizou, de forma autoritária, a adoção de medidas que seriam muito difíceis de serem aprovadas pelo Parlamento no período anterior de vigência democrática.

⁶ O fim da conta movimento, que permitia que o Banco do Brasil alocasse recursos em políticas de subsídios como subsídio ao leite e ao pão, bem como para custos advindos da política de estoques reguladores, dentre outras, e o Banco Central dispendesse, foi extinta em 1986 com o Plano Cruzado.

Desta feita, a Reforma Tributária de 1966, possibilitou um incremento na arrecadação tributária da União em detrimento da arrecadação fiscal e tributária dos governos subnacionais (Estados e Municípios).

A Reforma Tributária teve início com a Emenda Constitucional (EC) nº 18, de 01/12/1965, e completou-se com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), através da Lei nº 5.172, de 25/10/1966.

Segundo Oliveira (2010), os tributos foram organizados, pela primeira vez, a partir de suas bases econômicas, dando maior racionalidade à política econômica para viabilizar seus objetivos, classificados em quatro grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, produção, circulação e consumo de bens e serviços; e, impostos especiais.

Os objetivos explícitos da reforma tributária eram o aumento da arrecadação do governo federal (via aumento de carga tributária na economia) e a racionalização do sistema tributário. Esse conjunto de medidas resultou em elevação da carga tributária do país de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967 (Hermann, 2011, p. 55).

Segundo Hermann (2011), do ponto de vista distributivo, a reforma tributária de 1966, implementada no governo Castello Branco foi regressiva, beneficiando as classes de renda mais alta (os poupadores) com incentivos e isenções sobre o Imposto sobre a Renda (IR). Assim a maior parte do aumento da arrecadação foi obtida através de impostos indiretos, que, em termos relativos, penalizam as classes de baixa renda.

Outra característica da reforma tributária foi o caráter centralizador, do ponto de vista federativo. Foi limitado o direito dos estados e municípios legislarem sobre os tributos. Esses direitos ficaram restritos ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) - de baixa arrecadação - e ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), no caso dos estados, e ao Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), no caso dos municípios.

Segundo Hermann (2011), dificilmente uma reforma regressiva e centralizadora como a de 1964-67 teria sido aprovada pelo Congresso Nacional e aceita sem resistências pela sociedade em um regime democrático.

No que tange ao Estado do Rio Grande do Sul, no Quadro 1 apresentam-se as diferenças entre as competências tributárias proposta pela Reforma Tributária de 1966 comparativamente a de 1946.

Quadro 1 - Comparativo entre as competências tributárias de cada esfera federativa - Brasil - 1946x1966

CF de 1946	CF de 1966
UNIÃO	UNIÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Importação; - Consumo; - Imposto único sobre a produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis, estendendo-se este regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica; - Renda e proventos de qualquer natureza; - Imposto sobre a transferência de fundos para o exterior; - Selo sobre os negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal; - Extraordinários; - Outros impostos, a serem criados, segundo a competência concorrente com os estados, prevalecendo o imposto federal; - Taxas; e - Contribuições de melhoria. 	<ul style="list-style-type: none"> 100% Importação 100% Exportação 100% Propriedade Territorial rural 80% Renda e proventos 80% Produtos Industrializados 100% Operações Financeiras 100% Transp., salvo o de natureza municipal 100% Serviços de telecomunicações 40% Combustíveis e lubrificantes 40% Energia Elétrica 10% Minerais 100% Taxas 100% Contribuições de Melhorias
ESTADOS	ESTADOS
<ul style="list-style-type: none"> - Propriedade territorial, exceto urbana; - Transmissão de propriedade <i>causa mortis</i>; - Transmissão de propriedade <i>inter vivos</i> e sua incorporação ao capital das sociedades; - Vendas ou consignações; - Exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro; até o máximo de 5% <i>ad valorem</i>; - Selo para os atos regulados por lei estadual, os de serviço de sua justiça e os negócios de sua economia; - Outros impostos a serem criados, concorrentemente a União, prevalecendo o imposto federal - Taxas; - Contribuições de melhorias; 	<ul style="list-style-type: none"> 10% Renda e proventos 10% Produtos Industrializados 60% Combustíveis e lubrificantes (divididos com. Municípios) 60% Energia Elétrica (divididos com municípios) 70% Minerais 50% transmissão de bens móveis 50% propriedades de veículos automotores 80% circulação e mercadorias 100% taxas 100% contribuição de melhorias

Fonte: Constituição Federal de 1946, Emenda Constitucional nº 18/1965, Lei nº 5.172/1966 e Constituição Federal de 1967 (Brasil, 1946, 1965, 1966, 1967).

Conforme demonstrado no Quadro 1, houve a centralização de impostos que impactam sobre a renda, a produção e o comércio exterior na União e uma maior partilha dos tributos entre os entes da federação, com a conseqüente perda de competência tributária e autonomia para legislar aos entes subnacionais (Estados e Municípios), comparando a CF de 1966 com a CF de 1946.

As mudanças introduzidas na Reforma Tributária de 1966, que resultaram no aumento da carga tributária de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967 (Hermann, 2011, p. 55) vieram acompanhadas de medidas para tornar o sistema tributário, consistente com os propósitos do crescimento – o Imposto de Exportação (IE), que tem função extra-fiscal, foi transferido para o governo federal e transformado em instrumento de política do comércio exterior, assim como o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) em instrumento de política monetária, perdendo ambos a finalidade arrecadatória.

A partir da Reforma Tributária de 1965/66 e, poucos anos depois, em 1968/69, estados e municípios foram envolvidos compulsoriamente na política de incentivo às exportações, ao ser-lhes imposto o ônus da perda de receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) decorrente da concessão da isenção e do crédito-prêmio deste imposto para a exportação de produtos manufaturados, cujo objetivo era, estimular o processo de ampliação do valor agregado dos produtos exportados pelo país.

Segundo Oliveira (1986) a facilidade de acesso aos recursos externos e a institucionalização de instrumentos de poupança compulsória, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Fundação de Assistência Social (FAS) e de outros fundos, ampliaram o controle sobre a massa de recursos financeiros e colocaram em mãos do governo federal o poder de decisão sobre o destino dos gastos realizados com empréstimos de suas agências de crédito. Assim, segundo o mesmo autor, a centralização financeira na União ganhou corpo quando o Banco Central, pela LC nº 12/1971 assumiu o comando da política da dívida pública e passou a ter autonomia para ampliar o volume de títulos e responder pelos encargos decorrentes, isto é, a ampliação da dívida federal em títulos públicos, bem como os juros correspondentes, deixou de ser matéria submetida ao Congresso Nacional.

Seguindo essa lógica de financiamento da União, os Estados subnacionais passaram a utilizar os seus bancos públicos estaduais, para se autofinanciar, através da expansão de crédito e da intermediação dos repasses federais e empréstimos externos.

Assim, os Estados usaram os seus bancos públicos na alavancagem de recursos financeiros e na rolagem de dívidas, fortalecendo a posição que ocupavam

como responsáveis pelo financiamento e ampliando a rede de relações no seio do setor público estadual. “Isso potencializou o valor dos gastos públicos e o resultado operacional das instituições financeiras, criando um crescente grau de desconhecimento das contas públicas, pois o exame dos balanços oficiais não permite identificar a complexidade dos fluxos financeiros e torna problemática a análise da real situação financeira dos Estados” (Lopreato, 2002, p. 59).

A desaceleração do crescimento econômico ocorrida na segunda metade da década de 1970, muito como resultado desse quadro de acentuados desequilíbrios fiscais e financeiros do Estado brasileiro que alimentou o processo inflacionário, agravou-se, em primeiro lugar com o segundo “choque do petróleo” e a explosão de juros norte-americanos, em 1979-1980, e em seguida, com eclosão da crise da dívida externa decorrente da decretação de moratória mexicana em 1980.

Assim, segundo Oliveira (2010), com estes resultados, não só a economia mundial mergulharia numa recessão mais profunda, que se manteria até meados de 1985, como os fluxos de empréstimos internacionais seriam abruptamente interrompidos especialmente para países que estavam fortemente endividados em moeda estrangeira, como o Brasil.

A década de 1980 do ponto de vista econômico caracterizou-se pela “década perdida”, isto é, com baixo crescimento econômico e a adoção de vários planos não exitosos de combate à inflação, como o Cruzado (1986), o Bresser (1987) e Plano Verão (1989).

Neste contexto, segundo Lopreato (2002), a dívida pública estadual de todos os estados continuou crescendo com a ação combinada de queda de arrecadação e aumento das despesas, e ainda, dos encargos das dívidas passadas.

Segundo o mesmo autor, a década de 1980, caracterizou-se pela crise dos Estados e pelo conflito com o ente Federal em torno da definição de parâmetros para acesso a novos empréstimos, rolagem das dívidas, repartição da dívida tributária e de liberdade na adoção de uma política tributária própria, cujos avanços e recuos foram dados pelo encaminhamento da crise econômica e pelos passos da agenda política em favor do restabelecimento da democracia.

Em função desse cenário de crise, na década de 1990, especificamente no período compreendido de 1990 até 1994, o Estado brasileiro manteve a rolagem da dívida. Após o Plano Real (1994), cuja estabilização da inflação foi obtida pela âncora cambial e pela âncora monetária, com a adoção de elevada taxa de juros,

teve como consequência o crescimento exponencial da Dívida Pública, do Brasil e dos Estados Nacionais o que forçou o ente federativo a renegociação de sua dívida com a União em 1998 (Borowski, 2012).

2.2 AS RENEGOCIAÇÕES DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS A PARTIR DO PLANO REAL (1994)

Em 1994 foi implementado o Plano Real, que tinha por principal objetivo o combate à inflação. A inflação inercial era um componente estrutural da economia brasileira, ao mesmo tempo em que gerava desequilíbrio nas finanças nacionais, possibilitava aos estados subnacionais a utilização da contenção de despesas via arrochos salariais como uma forma de reduzir despesas correntes e assim, equilibrar as finanças estaduais.

Segundo Lopreato (2008), o Plano Real agravou a crise das finanças estaduais presente desde os anos 1980, tornando inadiável a renegociação das dívidas dos Estados subnacionais com a União. Assim a renegociação das dívidas entre a União e os Estados objetivou evitar o colapso das finanças estaduais e afastar a ameaça de comprometimento da política de estabilização, abrindo caminho à retomada do controle financeiro e a superação do difícil momento, em melhores condições do que ocorreria caso não houvesse apoio federal.

Neste contexto, foi aprovada a Lei nº 9.496/1997, que estabeleceu o Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) com critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

O fim do regime de alta inflação e elevadas taxas de juros adotadas no plano de estabilização agravaram a crise financeira estadual. “Os governadores presos aos problemas da dívida pública e dos bancos estaduais perderam o controle das contas públicas e tornaram-se reféns da crise, permitindo que o Governo Federal ditasse as regras do jogo e definisse condições de controle de endividamento de difícil passagem em outros tempos” (Lopreato, 2008, p.189).

Em 15 de abril de 1998 foi firmado o Contrato de Confissão, Promessa e Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (contrato nº 014/98/STN/COAFI) entre o Estado do RS e a União com a interveniência do Banrisul, do Banco do Brasil e da Eletrobras, sob o amparo da Lei nº 9.496/1997.

Com o acordo, os estados foram obrigados a cumprirem regras duras de ajuste fiscal e a se desfazerem de bancos e empresas estatais, que, até aquele momento serviam de instrumentos de alavancagem financeira e gastos públicos.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-LC nº 101/2000), completou-se a mudança no aparato institucional, comprometida com a geração de superávits primários e com o pagamento do serviço da dívida, estabelecendo limites legais para o montante da dívida consolidada, das operações de crédito e das despesas com pessoal. Além disso, regras de conduta foram criadas, forçando as unidades a respeitarem os limites de gastos e endividamento e, no caso de cometerem excessos, a retornarem a eles em curto espaço de tempo (Nascimento; Debus, 2001).

2.2.1 Contrato nº 014/98/STN/COAFI (LF nº 9.496/1997) entre o Estado do RS e a União

O Estado do Rio Grande do Sul (RS), em 1998, assim como a maioria dos estados brasileiros, realizou a negociação da sua dívida, tendo como principal instrumento a Lei Federal nº 9.496/1997, que permitiu trocar a dívida mobiliária (de curto prazo) para dívida contratual (de longo prazo).

No contrato nº 014/98/STN/COAFI, firmado no dia 15/04/1998, o Estado do RS assumiu uma dívida de R\$ 9.427.324.980,43. O referido valor corresponde ao somatório da dívida mobiliária existente em 31-03-1998 (R\$ 8.761.477.178,00), e dos saldos devedores dos contratos com a CEF (R\$ 665.847.802,43), conforme demonstrado na Tabela 1.

Nos termos do § 3º da cláusula quarta do contrato, a União assumiu os custos de R\$ 1.644.901.532,15, conforme autorizado pelo § 4º do art. 3º da Lei nº 9.496/97. Com isso, o valor de fato refinanciado pelo Estado foi de R\$ 7.782.423.448,28. De acordo com a cláusula quarta do contrato, essa dívida refinanciada ao Estado corresponderia a R\$ 7.157.035.135,40 (valor da dívida mobiliária em 31 de março de 1996) mais R\$ 625.388.312,88 (saldo devedor dos empréstimos junto à Caixa Econômica Federal – CEF existente em 16 de dezembro de 1997).

Desse montante, R\$ 650.000.000,00 foram amortizados com bens e direitos, registrados em conta gráfica (R\$ 500.000.000,00 com a transferência da titularidade das ações da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE e R\$

150.000.000,00 em aumento de capital da ELETROBRÁS pela União e que a ELETROBRÁS reconhece como crédito da União). Logo, o valor inicial financiado no prazo de 30 anos foi de R\$ 7.132.423.448,28. A tabela a seguir resume a formação desse valor.

Tabela 1 - Valor Financiado pelo Estado do RS junto à União através da Lei nº 9.496/1997

Composição do valor financiado pelo Contrato nº 014/98/STN/COAFI	
(1) Dívida mobiliária em 31-03-1996	R\$ 8.761.477.178,00
(2) Contratos com a CEF	R\$ 665.847.802,43
(3) Dívida assumida pelo Estado (1) + (2)	R\$ 9.427.324.980,43
(4) Subsídio concedido pela União	R\$ 1.644.901.532,15
(5) Dívida refinanciada pelo Estado (3) – (4)	R\$ 7.782.423.448,28
(6) Dívida amortizada com bens e direitos	R\$ 650.000.000,00
(7) Dívida de fato financiada pelo Estado (5) – (6)	R\$ 7.132.423.448,28

Fonte: Contrato nº 014/98/STN/COAFI e Relatório de Auditoria do TCE/RS de 2021, processo nº 22818-0200/21-9.⁷

De acordo com a cláusula quinta do contrato, o Estado deveria pagar a dívida financiada de R\$ 9.427.324.980,43 em 360 prestações mensais (30 anos) consecutivas com base na Tabela Price, observando o limite de dispêndio de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real (RLR) do Estado do RS. De forma complementar, a cláusula oitava estabelece que, sobre o saldo devedor existente e debitado no primeiro dia de cada mês, deveria ser acrescida atualização monetária pelo IGP-DI mais juros reais de 6% ao ano.

O segundo contrato refere-se à adesão do Estado ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, que se propunha a promover o saneamento do sistema financeiro estadual e a transformação da Caixa Econômica Estadual – CEE em agência de fomento.

O objeto oriundo do financiamento do PROES (até R\$ 1.987,5 milhões) destinava-se ao saneamento e modernização tecnológica do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL (R\$ 562,5 milhões) e a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento (R\$ 1,425 bilhão). Com a efetiva adesão ao Programa, em dezembro de 1998, o serviço oriundo do financiamento passou a ser computado conjuntamente com as obrigações relativas ao refinanciamento da dívida ao amparo da Lei nº 9.496/97, para fins de aplicação do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR), bem como

⁷ TCE/RS. Relatório de auditoria, processo nº 022818-0200/21-9: exercício de 2021. Porto Alegre, 2021. Dados da pesquisa obtidos no TCE/RS.

também deveria ser pago em 360 prestações mensais, atualizadas pela variação positiva do IGP-DI, com juros de 6% ao ano.

No ano 2000, a parte específica da dívida do PROES, que se destinou ao saneamento financeiro do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL –, passou a ser considerada como dívida extra limite, em virtude do Estado do RS ter optado pela manutenção da instituição como estatal.

2.2.2 Dívida e critérios do financiamento (Principal e Resíduo) – contrato de 1998

Em relação ao principal e aos resíduos, os pagamentos das parcelas mensais da dívida ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real (RLR), deduzidos os valores pagos a cargo das dívidas oriundas das Leis Federais nºs 7.976/1989 e 8.727/1993 e da Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), com previsão na cláusula quinta do contrato e seus parágrafos. O cálculo do valor do limite mensal de comprometimento com a dívida origina-se da média da soma das 12 (doze) últimas Receitas Líquidas Reais (RLR) anuais realizadas até o terceiro mês anterior ao mês em que se estiver calculando o limite, dividindo-a pelo número de doze meses, e multiplicando-a pelo fator 0,13.

O valor excedente ao limite de 13% da RLR é transferido para a Conta Resíduo, que seria amortizado no prazo adicional de 10 anos (120 meses) ao término do pagamento do contrato nº 014-98/STN/COAFI, ou seja, o pagamento do resíduo iniciaria em 2028 e iria até o ano de 2038, nos termos do § 6º da Cláusula Quinta do Contrato, conforme demonstrado no Quadro 4.

Em virtude dessa limitação de pagamento da parcela mensal em 13% da RLR, a dívida com a União podia ser dividida em dois institutos:

- a) Conta Principal, que abrange a contratação original da dívida; e
- b) Conta Resíduo, que recebe os valores não pagos da dívida original, em razão do limitador de 13% da RLR.

Em função das condições contratuais previstas no contrato de 1997 e também da conjuntura econômica, houve crescimento acelerado da dívida pública de muitos estados, em especial, do Estado do RS conforme aponta o Relatório da Dívida do Estado do RS (SEFAZ), de 2014:

Em 1998 o estado do RS financiou com a União o valor de R\$ 7,132 Bilhões de reais, segundo o Relatório da Dívida Pública Estadual – anual de 2014, p. 11, e neste ano “a dívida tinha um saldo de R\$ 47,180 Bilhões, sendo que o saldo da conta resíduo era de R\$ 23,722 Bilhões desse valor” (Rio Grande do Sul, 2014, p.11), ou seja, apenas o valor contabilizado na conta resíduo significava 50,2% do total da dívida com a União.

Diante desse quadro, a Dívida salta de R\$ 7,132 Bilhões para R\$ 47,180 Bilhões, um acréscimo nominal de 661% em apenas 16 anos, o que exigiu nova mudança nas condições contratuais entre o Estado do RS e a União.

2.2.3 Mudança nos critérios dos financiamentos firmados entre o Estado do RS e a União: de 1997 a 2016

No Quadro 2 demonstra-se as principais regras previstas nas Leis nº 9.496/1997, nº 148/2014 e nº 156/2016 que trazem mudanças significativas nos termos do acordo de refinanciamento celebrados entre o Estado do RS e a União Federal.

Quadro 2 - Normas contratuais de cada contrato de renegociação entre o estado do RS e a União de 1994 a 2016

Conteúdo	Lei nº 9.496/1997	Lei nº 148/2014	Lei nº 156/2016
Prazo	360 meses	Manteve o definido na Lei nº 9496/1997	Ampliação em até 240 meses
Método de Amortização	Tabela price	Tabela price	Tabela price
Forma de Correção	Juros de 6% ao ano mais atualização monetária pelo IGP-DI	Juros de 4% ao ano mais atualização monetária pelo IPCA, limitados ao percentual da taxa SELIC mensal	Manteve o definido na Lei nº 148/2014
Limite de dispêndio	1/12 de 13% da Receita Líquida Real do Estado	Não se pronunciou	Não há limite
Tratamento para valor excedente ao limite	Transferido para a conta-resíduo, que será amortizado no prazo adicional de 10 anos	Não se pronunciou	Não se aplica

Fonte: Elaboração própria a partir das Leis Federais nºs 9496/1997, 148/2014 e 156/2016 (Brasil, 1997, 2014, 2016).

O artigo 2º da LC nº 148/2014 determinou que a União adotasse, a partir de 1º de janeiro de 2013, juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano), sobre o saldo devedor previamente atualizado, e correção monetária mensal com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em substituição aos critérios originários, previstos no Contrato nº 014/98/STN/COAFI. Na realidade, a dívida passou a ser corrigida pelo CAM (Coeficiente de Atualização Monetária), o qual é calculado pela comparação entre a variação mensal acumulada do IPCA e da variação mensal acumulada da taxa referencial de juros Selic, o que superar o juro nominal de 4% ao ano, valendo, sempre, o que for menor.

Além disso, o artigo 3º da LC nº 148/2014 estabelece que a União deveria conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos, em valor correspondente à diferença entre o montante devido em 1º de janeiro de 2013 (conforme as cláusulas do pacto) e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da Taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. O artigo 4º da referida lei destaca também que os efeitos financeiros dessas alterações deveriam ser aplicados ao saldo devedor, mediante aditamento contratual.

Em abril de 2016 foi ajuizado o Mandado de Segurança (MS) nº 34.110 pelo Governo do Estado do RS em razão de divergências entre a metodologia utilizada pelo Banco do Brasil, que fez uso da Taxa Selic capitalizada, e o entendimento adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul e por outros entes da Federação na elaboração do cálculo do desconto previsto no art. 3º da LC nº 148/2014.

Em 12 de abril do mesmo ano, o Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu liminar para impedir que quaisquer sanções ou penalidades fossem aplicadas ao Estado do RS por realizar o pagamento da dívida repactuada com a União acumulada de forma linear, e não capitalizada.

Amparado pela medida liminar no MS nº 34.110, o Estado do RS deixou de pagar, à época, as prestações do Contrato nº 014/98/STN/COAFI relativas aos meses de abril, maio e junho de 2016. Posteriormente, o processo foi suspenso por decisão do Pleno do STF, com a manutenção da liminar, para composição entre as partes. Nesse contexto de discussão judicial, em junho de 2016 a União, na figura de seu Ministro da Fazenda, reuniu-se com os governadores dos estados e propôs

novas condições temporais de pagamento dos contratos firmados sob a égide da Lei nº 9.496/1997 e dos contratos firmados pelos estados junto ao BNDES.

O acordo federativo entre os entes envolveu o alongamento do prazo de pagamento da dívida, a concessão de descontos na prestação por determinado período e o parcelamento das prestações não pagas em razão da concessão de medida liminar no mandado de segurança em tramitação no STF. Após consolidado o Acordo Federativo entre as partes, a União requereu, nos autos do mandado de segurança, a substituição da medida liminar concedida pelos termos do referido acordo. Tal requerimento foi deferido pelo Ministro Relator Edson Fachin.

A LC nº 156/2016 foi editada para sacramentar os termos do acordo firmado entre a União e os entes estaduais. Na sequência apresentam-se as principais mudanças introduzidas pela referida Lei.

O art. 1º estabeleceu a ampliação do prazo em até 240 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas, condicionada a celebração de aditivo contratual do que trata o art. 4º da Lei nº 148/2014 dentro de um prazo de 360 dias contados da data da publicação da Lei nº 156/2016 (28-12-2016). O § 3º do referido artigo determinou a consolidação dos saldos das dívidas do refinanciamento da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.192-70/01 (PROES). Além disso, tal artigo ressalta em seu § 5º que os efeitos financeiros decorrentes do aditamento serão aplicados a partir de 1º de julho de 2016.

O art. 3º autorizou a União a conceder redução extraordinária da prestação mensal das dívidas referidas no art. 1º mediante a celebração de aditivo contratual, mas novamente condicionou o benefício à assinatura do aditivo contratual nos termos da LC nº 148/2014. Nos meses de julho a dezembro de 2016 haveria uma redução de 100% da prestação mensal e uma redução percentual decrescente nos meses de janeiro de 2017 a julho de 2018.

O art. 5º autorizou o recebimento das parcelas de dívida vencidas e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa Selic, em até vinte e quatro prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, a contar de julho de 2016.

O art. 7º promoveu alterações na LC nº 148/2014 de tal modo que se afastou o limite de comprometimento da RLR no pagamento das parcelas da dívida.

2.2.4 Ações Judiciais do Estado do RS que questionam a dívida com a União

O ajuizamento das duas ações que questionam a dívida e Contrato nº 014/98/STN/COAFI, constantes no Quadro 3, decorrem de alterações na situação econômica no curso da vigência contratual. Havia, em 2023, duas ações questionando a dívida com a União:

Quadro 3 - Ações Judiciais (02) questionando a Dívida do Estado do RS com a União

Ação Judicial:	Postula:	Situação:
ACO nº 2059 2012 OAB	Alteração do sistema de amortização da dívida; Troca do IGP-DI pelo IPC-A; Exclusão do anatocismo; Recálculo da dívida; Limitação do pagamento a 1/12 de 10% da RLR.	Pendente de Decisão
ACO nº 2755 2015 Governo do Estado do RS	IPC-A desde a data de assinatura do contrato em substituição ao IGP-DI; Completo afastamento de juros ou redução; a média de crescimento do Estado; Declaração de nulidade de determinadas cláusulas.	Desistência da ação.

Fonte: Elaboração própria.

À primeira, refere-se à Ação Civil Pública ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em novembro de 2012, que tramita como Ação de Competência Originária – ACO no STF, ACO 2059, tendo como relator atual o Ministro Luiz Fux.

A OAB postulou ao Judiciário a alteração do sistema de amortização da dívida; a substituição do índice de atualização monetária pactuado, exclusão do anatocismo⁸; recálculo da dívida, de acordo com tais critérios; e, limitação do pagamento das prestações mensais a 1/12 (um doze avos) de 10% da Receita Líquida Real (RLR) do Estado.

O Estado do RS acompanha a ação como interessado, na forma do disposto no art. 6º, § 3º, da Lei Federal nº 4.717/1965:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado

⁸ O anatocismo é o termo jurídico que designa a capitalização de juros, ou seja, a incorporação de juros ao principal de uma dívida (capital) para compor a base de cálculo para novos juros. Decorre da prática de anatocismo o fenômeno denominado amortização negativa, que se origina quando o valor da prestação não é suficiente para cobrir, sequer, os juros do período.

o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

A ação se encontra na fase de instrução⁹, concluso ao relator, já houve perícia contábil, que foi acompanhada pelo RS, por meio de assistente técnico, e trouxe novos elementos para a compreensão das disposições e do impacto financeiro do Contrato n.º 014/98/STN/COAFI.

Entretanto, torna-se necessário observar que o laudo pericial foi impugnado pela União e, até a presente data, não foi formalmente homologado pelo relator da ACO, Ministro Luiz Fux. Assim sendo, é precipitado e até mesmo incorreto afirmar, sob o ponto de vista da prova técnica produzida nos autos da ação, que o laudo pericial teria o efeito de anular a dívida ou o saldo da dívida do Estado do RS com a União.

Observa-se, a esse respeito, que o próprio Perito Contador refere, no laudo contábil, que há no ordenamento jurídico tanto previsão como proibição da capitalização dos juros - anatocismo (artigo 4º do Decreto n.º 22.626/1933, artigo 4º da Lei n.º 1.521/1950, e as Súmulas n.º 121 e 596 do STF).

No que tange à segunda ação que foi impetrada pelo Estado do RS em 2015 e que questionava a dívida com a União, já houve Decisão judicial do STF em 2017, com trânsito em julgado, que obrigou o Estado do RS a desistir do MS 34.110 e da ACO nº 2755, sob pena de serem revogados os benefícios concedidos no âmbito das Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016 que foram contratados com a União Federal.

2.2.5 Inconformidades do contrato entre Estado do RS e a União de 1998, detectadas em Auditoria do TCE/RS

No dia 17-08-2021 é autuado pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS, o processo de Contas Especiais nº 022818-0200/21-9 motivado como respostas ao

⁹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4335865>. Acesso em: 06 set. 2023.

Ofício nº 05/2021, da Assembleia Legislativa – AL através do qual solicita a abertura de auditoria da dívida pública do Estado do RS.

[...] Falamos da situação da dívida pública gaúcha. Conforme dados da Secretaria da Fazenda, a dívida alcançou o patamar de R\$ 81,3 Bilhões ao final de 2020, sendo que 69 Bilhões são referentes ao contrato da dívida com a União, que sozinho, representa 85% do endividamento do Rio Grande do Sul. Um valor, como se sabe, impagável no atual contexto da gestão financeira gaúcha.

Não se trata, evidentemente, de um problema deste ou de qualquer outro governo especificamente, mas de um tema de Estado, que se relaciona com o presente e o futuro de todos os cidadãos gaúchos.

Mesmo após as negociações que diminuíram o índice de correção do nosso endividamento público, levados a cabo em 2015, o montante ainda se mantém em patamares elevadíssimos, comprometendo toda a gestão financeira do Estado nos últimos 25 anos.

Ultimamente, entretanto, estudos de várias instituições, notadamente a articulação denominada “Auditoria Cidadã da Dívida Pública”, tem apresentado números muito impactantes sobre o problema.

Em recente entrevista concedida ao Jornal do Comércio de Porto Alegre, o auditor Amauri Perusso, digno servidor desta casa de fiscalização e auditoria, apresentou dados estupefacentes, que podem ser sintetizados pelo fato indiscutível de que fizemos um acordo para pagar R\$ 9,56 Bilhões, desde lá já pagamos algo em torno de R\$ 37,11 Bilhões e continuamos devendo R\$ 69 Bilhões.

Ainda mais estupefacente causou o dado, também apresentado pelo auditor Perusso nessa entrevista de que pagamos, entre 1997 e 2017, 1.142% de juros real a União, algo impensável até mesmo em contratos de financiamento com a economia privada.

Por tudo isso, e considerando a pressão exercida pela gestão federal para que o Rio Grande do Sul adira ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), renunciando a judicializações em relação a esta relação evidentemente injusta a que estamos submetidos desde o acordo da dívida, sugerimos que esta instituição, cumprindo a sua função constitucional, instale um procedimento de auditoria da dívida pública do Rio Grande do Sul. Entendemos que apenas essa auditoria, realizada pela instituição de respeitabilidade técnica e política, como é o TCE/RS, pode apresentar os subsídios necessários para que enfrentemos com transparência esse problema, que como se sabe, afeta vários aspectos da gestão pública gaúcha, impactando negativamente a prestação de serviços do Estado e a capacidade de investimento do setor público do Estado do Rio Grande do Sul, o que gera, evidentemente, menos dinamismo estrutural em nossa economia, com as consequências sistêmicas que isso traz (Assembleia Legislativa RS, 2021, p. 1-2).

O ofício é assinado por um Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores (PT) e informa que a dívida alcançou, ao final de 2020, o patamar de R\$ 81,3 bilhões, sendo R\$ 69 bilhões referentes ao contrato da dívida com a União. Também são mencionados alguns dados levantados pela “Auditoria Cidadã da Dívida” da Sociedade Civil, aponta que:

[...] esclarece o fato de a negociação da dívida com a União ter sido um acordo para pagar R\$ 9,56 bilhões e já terem sido pagos, até o momento, algo em torno de R\$ 37,11 bilhões, ao passo que a dívida hoje é de R\$ 69 bilhões, conforme já mencionado. Cita ainda que, no período (1999 a 2017), foram pagos 1.142% de juros reais (Assembleia Legislativa RS, 2021, p. 2).

O Relatório de Auditoria realizado pelo TCE/RS, processo nº 022818-0200/21-9, já arquivado e prolatado tem a seguinte Decisão, em 15-08-2023:

A Primeira Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

- a) **dar ciência** do teor deste processo aos Chefes dos Poderes Estaduais, quais sejam: Sua Excelência o Governador do Estado, Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa, e Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Justiça; bem como aos Excelentíssimos Senhores Procurador-Geral de Justiça e Defensor Público-Geral do Estado para a adoção das providências que entenderem pertinentes;
- b) **dar ciência** do teor deste processo ao Conselheiro Relator do Processo de Inspeção Especial n. 014635-02.00/18-6, até então sobrestado, aguardando esta decisão;
- c) **dar ciência** do teor deste processo aos signatários do Ofício n. 05/2021, de 13/07/2021;
- d) dar ciência do teor deste processo ao(à) Excelentíssimo(a) Senhor(a) Ministro(a) do Supremo Tribunal Federal, Relator(a) da Ação de Competência Originária no STF – ACO 2059;
- e) **converter o presente processo em Estudo**, nos termos consignados no voto do Conselheiro-Relator, devendo a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena adotar as medidas pertinentes no sentido de editar a publicação do conteúdo do presente processo;
- f) pela ampla divulgação do Estudo em todas as plataformas de comunicação deste Tribunal;
- g) remeter os autos à Supervisão competente para a aplicação dos consectários decorrentes desta decisão, nos termos do Regimento Interno deste Tribunal;
- h) **arquivar o presente processo**. (TCE/RS, 2023, Processo nº 022818-0200/21-9, peça 5433129, p. 1-2).

O Relatório de Auditoria apresenta, em seu item 3 – “Inconformidades Encontradas no Cálculo do Financiamento”, três inconformidades:

- a) Anatocismo na Conta Resíduo,
- b) Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna: IGP-DI;
- c) Simulação do Saldo da Dívida sem as Inconformidades Apontadas.

Em relação ao Anatocismo na Conta Resíduo, a manifestação da área técnica do TCE/RS, Informação SAIPAG n ° 07

É importante frisar que não está em debate a forma de capitalização dos juros, que intrinsecamente à dinâmica da Tabela Price de amortização, dá-se de forma composta. A prestação mensal calculada por meio da mencionada

tabela de amortização já embute os efeitos da capitalização composta de encargos.

No entendimento dessa equipe de auditoria as formas de capitalização dos juros numa tabela de amortização, se simples ou compostos, são parte de uma discussão distinta da prática do anatocismo.

O anatocismo, num plano de amortização, representa a reincidência de juros sobre eles mesmos. No caso da Tabela Price, em que pese ocorrer capitalização composta de juros (característica inerente à referida tabela de amortização), se a prestação calculada for paga integralmente não há que se falar em incidência de juros sobre juros por anatocismo, pois os encargos restam pagos totalmente a cada prestação, de modo que os novos juros (da prestação seguinte) incidem sobre o saldo devedor, que será composto exclusivamente do Principal ajustado (deduzido da amortização acumulada até então no financiamento) da dívida em questão.

Ocorre que o contrato entre Estado e União possui a particularidade do limitador da parcela de forma que o valor que excedia os 13% da RLR era apartado na conta resíduo. Conforme se discorreu neste Informe, os juros NÃO devem reincidir sobre eles mesmos nos valores acumulados no resíduo.

Portanto, não se pode confundir anatocismo, que seria praticado se incididos juros sobre o resíduo, com a forma de capitalização destes, que é composta no caso da Tabela Price.

Entende-se que as leis e contratos que regem o acordo, ao definirem a Tabela Price como o sistema de amortização a ser aplicado, já indicam que se trata de capitalização composta de juros, característica inerente ao aludido sistema de amortização.

A discussão técnica que se impõe concerne à forma de acúmulo dos valores na conta resíduo, que não pode ser novamente objeto de incidência de juros: 1º - porque é vedado o anatocismo no Brasil, conforme entendimento do STF nas Súmulas 121 e 596; 2º - porque o contrato não prevê encargos no resíduo; e 3º - porque a imposição contratual de um limite para prestação mensal não poderia restar como punição ao Estado do RS ao implicar cálculos infundáveis de juros sobre juros no resíduo da dívida (TCE/RS, 2021, p.12, grifos do autor).

Em relação ao segundo aspecto, Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), apontado no Relatório de Auditoria do TCE/RS (2021) está na forma de correção monetária. A cláusula oitava do Contrato nº 014/98/STN/COAFI prevê a utilização do número índice do IGP-DI (IGP-DI Índice), porém o agente financeiro utiliza as taxas divulgadas pela FGV, mas com apenas duas casas depois da vírgula. Esta diferença no arredondamento acaba gerando uma majoração do saldo devedor de R\$ 51 milhões de reais superior ao calculado. A referida falha também foi apontada no Relatório de Auditoria da Dívida Pública elaborado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE-RS) em setembro de 2016.

Em relação ao terceiro aspecto, Simulação do saldo da dívida sem as inconformidades apontadas, há a mensuração dos impactos financeiros das duas inconformidades detectadas pelo Relatório de Auditoria do TCE/RS, O anatocismo

impactou num aumento do saldo devedor da Dívida com a União em R\$ 14,27 bilhões¹⁰ do valor oficialmente calculado.

O Relatório de Auditoria do TCE/RS, processo nº 022818-0200/21-9, apresenta em seu subitem 3.3 a Simulação do Saldo da Dívida sem as Inconformidades apontadas (Anatocismo na Conta Resíduo e contabilização equivocada do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna: IGP-DI:

[...] o objetivo é recalcular o saldo devedor atual retirando o anatocismo e utilizando o número índice do IGP-DI para a correção monetária do período inicial do contrato até o final de 2012. Importante ressaltar que a questão do anatocismo impactou na formação do resíduo acumulado em função do limitador de 13% da RLR, bem como está presente nas parcelas não pagas da dívida em função de decisões judiciais (TCE/RS, 2021).

Tabela 2 - Saldo devedor da dívida com a União sem inconsistências

(em milhões de R\$ em 11/2021)

Saldo a pagar da conta principal	Saldo a pagar do valor não pago por decisão liminar	Total do saldo a pagar	Diferença com relação ao saldo oficial
45.571,92	11.064,53	56.636,45	- 14.273,77

Fonte: Relatório de Auditoria do TCE/RS, processo nº 022818-0200/21-9, p. 16.

A tabela 2 mostra que o saldo da dívida a ser paga poderia ser R\$ 14,273 Bilhões menor se as duas inconformidades fossem corrigidas, o saldo a pagar da dívida do Estado do RS com a União seria de R\$ 56,636 Bilhões.

Diante deste quadro de fragilização das finanças do Estado do RS, após a renegociação com a União de 1997 (Lei nº 9.496), duas Leis Complementares nºs 148/2014 e nº 156/2016 que trouxeram mudanças significativas nos termos do acordo de refinanciamento celebrados entre o Estado do RS e a União Federal, dois processos judiciais e, ainda, a despeito do Estado do RS ter se desfeito de patrimônio público, por meio das privatizações e concessões e ter se subordinado a União desde o final dos anos 1990, a dívida do Estado do RS é de R\$ 102,36 bi em dezembro de 2023, sintetizados na Tabela 3.

Tabela 3 - Comportamento da Dívida do Estado do RS - 1998 a 2023 (Base Fev de 2022)

Valores em R\$ mil

Ano	Norma de repactuação de dívida pública	Dívida Intralimite	Dívida Extralimite	Resíduo	Total da Dívida paga	Estoque Total da Dívida
-----	--	--------------------	--------------------	---------	----------------------	-------------------------

¹⁰ Relatório de Auditoria do TCE/RS, Processo nº 022818-0200/21-9, item 3.3, p. 16 (base de novembro de 2011).

Estado do RS						
1998	LFnº 9.496/1997	9.244.198	-	322.059		9.566.257
2014	LC nº 148/2014	22.616.497	841.515	23.722.806	18.050.478	47.180.819
2016	LC nº 156/2016	25.149.089	935.748	31.336.589	24.465.321	57.421.425
2021	LC nº 159/2017	-	-	-	24.507.551	73.723.295
2023	-	-	-	-	24.507.551	102.036.000

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tesouro do Estado/SEFAZ (Rio Grande do Sul, 2021).

Diante da continuidade da fragilização das finanças estaduais desde 1998, em 2021 foi criado um instrumento que vise reestruturar as finanças dos estados pela União. Este instrumento é o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído em 2017, por meio da LC nº 159, de 19 de maio de 2017. O Regime visa a auxiliar Estados e o Distrito Federal¹¹ que enfrentam desequilíbrios fiscais. O RRF será analisado em detalhes no Capítulo 3.

¹¹ Municípios não estão habilitados a aderir ao RRF.

3 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) e o Estado do RS

O objetivo deste capítulo é analisar os condicionantes para o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar nº 159/2017 e modificado pela Lei Complementar nº 178/2021, as finanças, antes e após o RRF e as vedações estabelecidas pelo RRF.

Na seção 3.1 apresentam-se as condições contratuais estabelecidas pelo RRF assinado entre a União e o Estado do RS. Na seção 3.2 analisam-se as finanças do Estado do RS, ou seja, o comportamento das receitas, despesas e, principalmente, a dívida pública. Na seção 3.3 se apresentam as vedações e encargos para o ingresso no RRF, por fim, a seção 3.4 apresenta o comportamento da dívida do Estado do RS após o ingresso no RRF.

3.1 O INGRESSO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF)

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) tem por objetivo:

[...] fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Mais especificamente, o RRF é uma estrutura legal que permite a concessão de benefícios, tais como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e suspensão do pagamento da dívida, desde que o Estado pleiteante adote reformas institucionais para garantir que o equilíbrio fiscal seja restaurado. Entre as reformas institucionais constam, por exemplo, a necessidade de aprovação de um teto de gastos, a criação de previdência complementar e a equiparação das regras do RPPS, no que couber, às regras dos servidores da União (Brasil, 2023).

O Governo do Estado do RS solicitou adesão ao RRF no dia 29 de dezembro de 2021, a qual foi deferida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em janeiro de 2022. O Governo do Estado protocolou o Plano de Recuperação Fiscal (PRF) em abril de 2022, o qual recebeu parecer favorável com ressalvas da STN e pareceres favoráveis sem ressalvas tanto da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) quanto do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF).

Diante das manifestações favoráveis, o Ministro de Estado da Economia manifestou-se, por meio de Despacho do dia 24 de maio de 2022, favoravelmente à homologação do Plano de Recuperação Fiscal - PRF do Estado do RS. O

Presidente da República, por sua vez, homologou o PRF no dia 20 de junho de 2022 e estabeleceu que o Regime deve vigorar entre 1º de julho de 2022 e 31 de dezembro de 2030.

Como o RRF requer a ação planejada e coordenada de todos os Poderes da Unidade da Federação, a adesão ao Regime requer a promulgação de lei estadual ou distrital, conforme o caso, que autorize a adesão.

Para estar habilitado a aderir ao RRF, o Estado deve atender, cumulativamente, os seguintes requisitos, previstos no artigo 3º da LC nº 159, de 2017:

- i) receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão;
- ii) despesas correntes superiores a 95% da receita corrente líquida ou despesas com pessoal de, no mínimo, 60% da receita corrente líquida; e
- iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Excepcionalmente, o Estado pode aderir ao RRF sem que o primeiro requisito seja atendido (art. 3º, III, §2º, LC nº 159/2017). O Estado, entretanto, não poderá gozar das prerrogativas previstas no artigo 9º da LC nº 159, de 2017, a saber:

- i) a União conceder redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional; e
- ii) a União pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e contratadas em data anterior ao protocolo do referido pedido, sem executar as contragarantias correspondentes.

No que concerne ao Plano de Recuperação Fiscal - PRF, em atendimento ao inciso IV do art. 4º do Decreto nº 10.681, de 2021, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Governo do Estado estabeleceram cronograma de elaboração do Plano de Recuperação Fiscal no âmbito do pedido de ingresso ao RRF. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) formalizou o cronograma, definido de comum acordo entre as partes, por meio do Ofício nº SEI Nº 26626/2022/ME. O cronograma foi alterado posteriormente pelo Ofício nº 90207/2022/ME.

No PRF o Governo do Estado projeta lograr apurar superávits primários superiores ao serviço da dívida (por competência¹²) a partir de 2028, antes, portanto, do prazo máximo limite de vigência do Regime, dezembro de 2030. O PRF do Estado do RS de 2022 prevê a implementação de três medidas de ajuste adicionais àquelas obrigatórias, todas com baixo risco de não implementação:

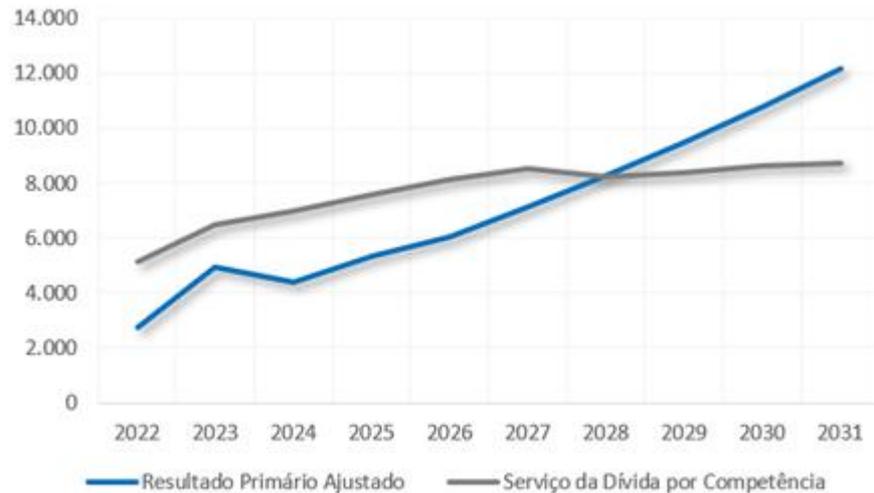
- a) plano de quitação de precatórios judiciais: em 2021 o estoque em Reais era na ordem de R\$ 15,2 bi, planejando contratar operações de crédito com garantia da União junto a Instituições Financeiras Internacionais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- b) fruição condicionada de créditos presumidos: reduzindo incentivos fiscais e atrelando os incentivos remanescentes a aumento da arrecadação de ICMS;
- c) venda da folha de pagamento dos servidores públicos do RS ao Banrisul em 2026, quando vence o contrato anterior, firmado em 2016 (Rio Grande do Sul, 2022).

Para a averiguação do equilíbrio fiscal, privilegia-se o Resultado Primário¹³ Ajustado, dando-se ênfase a mudanças estruturais capazes de gerar efeitos perenes sobre a situação financeira do ente federativo, em detrimento à contabilização de fatores extraordinários. No caso do estado do RS, o PRF projeta apurar superávits primários superiores ao serviço da dívida (por competência) a partir de 2028, antes de findar o prazo máximo do Regime, conforme se observa na Figura 1.

¹² O regime de competência é um método de registro de lançamentos contábeis. Nele, eles são feitos durante o período de competência de receitas ou de despesas efetuadas. Na prática, isso significa que os registros contábeis são contabilizados na hora em que são consumados.

¹³ O resultado primário indica se os níveis de gastos orçamentários não financeiros são compatíveis com a arrecadação não financeira, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias. Assim, o resultado primário positivo seria o quanto sobrou do orçamento para pagar o serviço da dívida (juros, encargos e amortização da dívida) (Rio Grande do Sul, 2022).

Figura 1 – Estimativa da diferença entre os superávits primários e serviços da dívida do Estado do RS (2022-2031) prevista no RRF



Fonte: Brasil (2021).

Na análise que empreendeu do Plano de Recuperação Fiscal, a STN avaliou que o PRF do RS (Brasil, 2023):

constitui instrumento capaz de promover o equilíbrio financeiro no prazo previsto, ressalvado 1 ponto¹⁴:

- Passivo contingente de R\$ 74,6 bi, dos quais R\$ 36,8 bi se referem às provisões trabalhistas registradas e relacionadas a implementação do piso nacional do magistério;

3.2 AS FINANÇAS DO ESTADO DO RS ANTES DA ADESÃO AO RRF

Na tabela 4, apresentam-se alguns indicadores de receitas, despesas e resultados fiscais *ex-ante* a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal em 2022.

¹⁴ Apuração constitucional dos gastos com educação, hoje o Estado do RS apura e contabiliza os gastos com inativos no percentual, o entanto, o entendimento dos órgãos de controle, como o TCE/RS, é que os gastos com educação não devem considerar os gastos com inativos, este tema está em questionamento nos órgãos judiciais superiores. Esse tema foi vencido pela ação nº 5020319-36.2023.8.21.0001 do Tribunal de Justiça do RS.

Tabela 4 - Receitas, Despesas e Resultados Fiscais - RS (2021-2022), base 2022(IPCA)

Em milhões

	2021	2022	Varição %
Receita Total Efetiva	56.873	56.591	-0,50%
Despesa Total Efetiva	54.639	53.266	-2,51%
Resultado Orçamentário Efetivo	2.235	3.325	48,81%
Resultado Primário	4.658	1.352	-70,97%
Receita Tributária	57.919	55.236	-4,63%
Arrecadação de ICMS	47.560	43.382	-8,78%
Receita Corrente Líquida	53.878	50.634	-6,02%
Despesa de Pessoal e Encargos	31.125	33.085	6,30%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública do Estado do RS (2022, p. 14)¹⁵.

Na Tabela 4 a Receita Total Efetiva¹⁶ teve um pequeno decréscimo em 2022 (0,50%), decorrente da queda de arrecadação do ICMS sobre combustíveis, comunicação e energia elétrica em 2022, compensados pelo ingresso extraordinário das receitas decorrentes das privatizações da Sulgás (R\$ 955 milhões) e CEEE-Geração (R\$ 928 milhões).

A despesa total efetiva sofreu uma pequena redução de (2,51%) em 2022 em razão da redução do serviço da dívida com a União a partir da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal em 2022.

No que tange ao Resultado Orçamentário Efetivo, percebe-se um superávit de R\$ 3,25 Bilhões (48,81% superior a 2021), apesar da queda de arrecadação de ICMS dos combustíveis, comunicação e energia elétrica em 2022, houve uma compensação pela receita decorrente das privatizações e pela implementação do Regime de Recuperação Fiscal.

Quanto ao Resultado Primário que apresenta a diferença entre receitas e despesas de natureza fiscal, excluindo as de natureza financeira, como o pagamento da Dívida Pública, foi positivo em R\$ 1,35 bilhões, porém houve uma queda de 70,97% entre 2021 e 2022.

No que concerne a Receita Tributária, indicador importante que mede a arrecadação estadual, houve uma redução de (4,63%), o ICMS - principal imposto estadual, pois representa 77% da arrecadação corrente total do Estado do RS, teve

¹⁵ TCE/RS. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul**: exercício de 2022. Porto Alegre, 2022. Dados da pesquisa obtidos no TCE/RS.

¹⁶ No Relatório de Transparência Fiscal da Secretaria da Fazenda (2022), receita e despesa total efetiva referem-se à receita e despesa total deduzidas das transferências constitucionais para os municípios e das transferências intraorçamentárias.

uma queda de (8,78%) entre 2021 e 2022 em termos nominais, caindo de R\$ 47,56 bi para R\$ 43,38 bi, em decorrência da redução da alíquota geral do ICMS de 17,5% para 17% e das alíquotas sobre combustíveis, energia elétrica telecomunicações de 30% para 25% (impacto de R\$ 3,4528 a menos na arrecadação), decorrentes da aprovação da Lei Complementar nº 192/2022 pelo Congresso Nacional, ainda sob o governo do presidente Jair Bolsonaro que visava com essa medida controlar a inflação às vésperas da eleição presidencial.

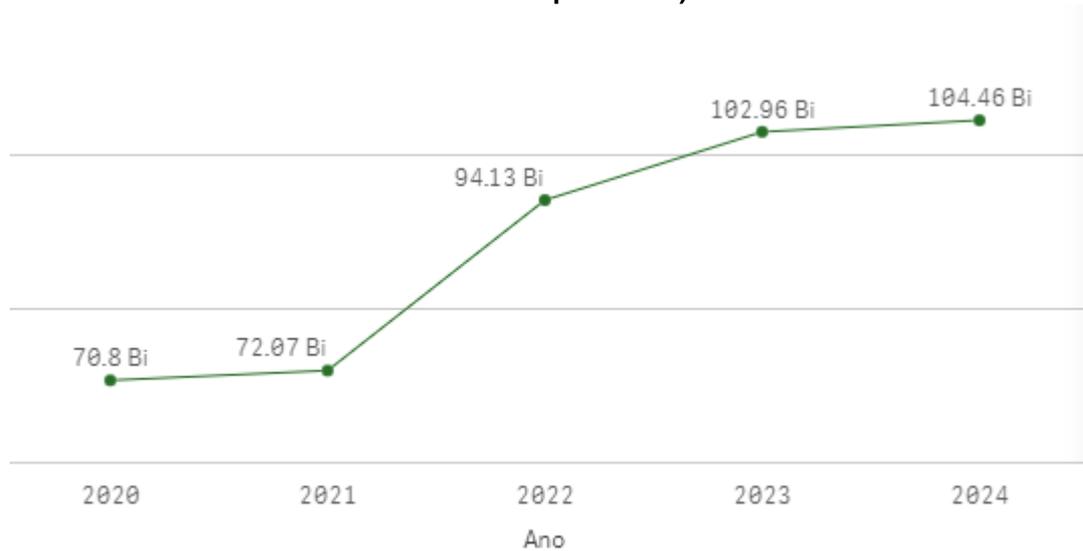
A Receita Corrente Líquida, calculada deduzindo as transferências constitucionais e legais, sofreu queda de (6,02%) em relação ao exercício de 2021, que pode ser explicada pela desoneração federal do ICMS, decorrentes da aprovação da LC nº 192/2022, e pela alteração nos critérios de dedução integral das perdas de recursos do Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - em 2022 (impacto de R\$ 2,2 bi a menor).

Quanto a Dívida Pública importa esclarecer que a mesma é constituída por obrigações financeiras assumidas pelo ente público governamental por empréstimos, contratos, títulos e outros instrumentos.

A dívida do Estado do RS é constituída por 23 contratos de empréstimos, além de parcelamentos de débitos previdenciários e de outras contribuições sociais. A dívida em contratos é composta por empréstimos nacionais (dívida interna) e por contratos internacionais (dívida externa). Aproximadamente 86% da dívida estadual tem origem em apenas um contrato celebrado com o Governo Federal (Contrato nº 014/98/STN COAFI), cujo pagamento foi suspenso desde jul/2017 até fev/2022. O Estado não possui dívida constituída pela emissão de títulos públicos (dívida mobiliária).

A figura 2 mostra que o saldo da Dívida do Estado do RS alcançou em dezembro de 2023 o total de R\$ 102,36 bi, percebe-se que houve um incremento de 42,02% da Dívida entre 2021 e 2023, um acréscimo de R\$ 30,29 bi.

Figura 2 - Comportamento da Dívida Pública do Estado do RS (saldo anual de 2020 a 2024, dados atualizados pelo IPCA)



Fonte: Portal¹⁷ da Dívida Pública, acessado em 20/03/2024

Esclarece-se que este incremento se deu também pela composição da dívida com a União em 2022 no Regime de Recuperação Fiscal, correspondendo a R\$ 82,5 bi, a dívida com Bancos Federais (Banco do Brasil e BNDES), perfazendo outro R\$ 1,2 bi e a dívida com Bancos Multilaterais (Banco Mundial e BID), agregando outros R\$ 9,6 bi. (Rio Grande do Sul, 2022, p. 21).

Diante deste cenário, o Estado do Rio Grande do Sul ingressou no Regime de Recuperação Fiscal em 2022.

Entretanto, percebe-se que após o ingresso no RRF a dívida pública continuou a crescer de forma significativa, saindo de R\$ 82,5 bi (fev/2022) para R\$ 104,46 bilhões (fev/2024), uma diferença nominal de R\$ 21,96 bilhões que pode ser explicada pela ausência de pagamentos das prestações e serviço da dívida nesse período da dívida com a União e a correção monetária de 16,80% do saldo ou estoque da dívida em apenas 2 anos.

3.3 Vedações do RRF do Estado do RS

O RRF está previsto na LC nº 159, de 19 de maio de 2017, modificado pela LC nº 178, de 13 de janeiro de 2021, constituído por medidas de ajuste fiscal que

¹⁷ Disponível em: <https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 23 out. 2023.

devem ser adotadas como condição para a concessão de prerrogativas para permitir o reequilíbrio das contas.

O art. 8º da LC nº 159, de 2021, estabelece as vedações que o todos Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal devem observar durante a vigência no regime, compreendido entre 2022 a 2030.

Apresentam-se a seguir as principais vedações:

- I - Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;
- II - Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - Admissão ou a contratação de pessoal (ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa e contratação temporária);
- V - Realização de concurso público;
- VI - Criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;
- VII - Criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- VIII - Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória;
- IX - Concessão, a prorrogação, a renovação ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (ressalvados os concedidos nos termos da alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal);
- X - Empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;
- XI - Celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil (ressalvados aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal; as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão; aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais);
- XII - Contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11;
- XIII - Alteração de alíquotas ou bases de cálculo de tributos que implique redução da arrecadação;
- XIV - a criação ou majoração de vinculação de receitas públicas de qualquer natureza;
- XV - A propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato citados nos incisos I e II do art. 9º;
- XV - Vinculação de receitas de impostos em áreas diversas das previstas na Constituição Federal.

As vedações que constam no art. 8º retiram autonomia dos Estados, algumas medidas impossibilitam o Estado a implementar políticas públicas e incrementar a oferta de serviços públicos à sociedade.

Neste sentido Avila, Vieceli e Manganelli (2022) apontam:

O RRF e o teto de gastos estabelecem que não haja elevação de servidores efetivos até 2031. Ou seja, parte-se de uma estrutura que está em queda acentuada de servidores, particularmente a partir de 2015 e mantém-se o quadro, em meio à continuidade de crescimento populacional. Tais informações podem embasar reflexões acerca dos impactos dessa expressiva redução de serviços públicos prestados à população do Rio Grande do Sul, tanto no presente quanto no futuro, uma vez que alterações dessa natureza são percebidas em um período mais extenso (Avila; Vieceli; Manganelli, 2022).

Ou seja, há o estímulo a um “engessamento” na gestão pública, chama atenção que o Estado perde até o poder de questionar os termos da dívida no futuro (Inciso XV), caso a mesma se torne impagável nos próximos anos.

3.4 COMPORTAMENTO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS DE 1998 A 2022

A Tabela 5 demonstra o comportamento da dívida pública do Estado do RS com a União, no período de 1998 a 2022. Durante 24 anos a dívida passa de R\$ 9,24 bi para alcançar R\$ 82,46 bi, um incremento nominal de 892%, enquanto a inflação medida pelo IPC-A, nesse período, foi de 451%.

Tabela 5 - Dívida do Estado do RS com a União – 1998 a 2022

Valores nominais em R\$ mil

Ano	Intralimite	Extralimite	Resíduo	Soma	Refin. RRF (art. 9º,A)	Total
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)=B+C+D	(F)	(G)=E+F
1998	9.244.198	-	322.059	9.566.257		9.566.257
1999	10.907.777	-	873.261	11.781.038		11.781.038
2000	11.426.071	891.923	1.098.682	13.416.676		13.416.676
2001	12.498.382	975.628	1.735.716	15.209.726		15.209.726
2002	15.128.054	1.188.843	2.785.198	19.102.095		19.102.095
2003	16.102.046	1.265.319	3.842.412	21.209.777		21.209.777
2004	17.562.223	1.380.062	5.216.711	24.158.996		24.158.996
2005	17.948.390	1.410.718	6.434.020	25.793.128		25.793.128
2006	18.475.074	1.453.774	7.746.866	27.675.714		27.675.714

2007	19.246.845	1.514.504	9.280.005	30.041.354	30.041.354
2008	20.847.211	1.570.897	11.485.285	33.903.393	33.903.393
2009	19.900.643	1.499.570	12.359.313	33.759.526	33.759.526
2010	21.361.295	794.812	14.884.369	37.040.476	37.040.476
2011	21.789.851	810.757	16.822.821	39.423.429	39.423.429
2012	22.496.330	837.044	19.285.209	42.618.583	42.618.583
2013	22.759.242	846.827	21.624.775	45.230.844	45.230.844
2014	22.616.497	841.515	23.722.806	47.180.818	47.180.818
2015	23.558.818	876.577	27.181.967	51.617.362	51.617.362
2016	25.149.089	935.748	31.336.589	57.421.426	57.421.426
2017				58.572.792	58.572.792
2018				63.005.779	63.005.779
2019				66.914.864	66.914.864
2020				69.063.610	69.063.610
2021				73.723.295	73.723.295
2022				60.646.420	21.820.942 82.467.362

Fonte: Divisão da Dívida Pública – Tesouro do Estado/Sefaz-RS (Rio Grande do Sul, 2022).

A partir de 2017, um único saldo devedor passa a ser observado, considerando a ação de consolidação dos saldos, inclusive da conta resíduo e do afastamento da limitação de comprometimento da receita para o pagamento da dívida.

Conforme já mencionado, em agosto de 2017, o Estado obteve liminar no STF que suspendeu o pagamento da dívida com a União a partir de julho daquele ano, as prestações devidas desde então deixaram de ser pagas e passaram a ser contabilizadas numa conta chamada de “pendência jurídica”, o total alcançou R\$ 14, 840 bilhões, sem a aplicação de juros e encargos.

A formalização do Contrato nº 262/2022/CAF, em fevereiro de 2022, com amparo no art. 23 da LC nº 178/21, permitiu o refinanciamento com a própria União Federal dos valores retrocitados, devidamente corrigidos com juros e encargos, chegando ao valor de R\$ 16,358 bi.

No exercício de 2022, a dívida sofreu a atualização monetária mensal pelo Coeficiente de Atualização Monetária (CAM), definido no Anexo II do Decreto nº 8.616/15, que regulamentou a Lei Complementar nº 148/14, apresentando uma variação acumulada de 7,1502%. Calcula-se que a atualização pelo CAM impactou em R\$ 5,4 bilhões no crescimento nominal da dívida com a União em 2022.

Com a adesão do Regime de Recuperação Fiscal – RRF, um novo plano de pagamentos se iniciou para a dívida com a União, com base no art. 9º da LC nº 159/2017 e instrumentalizado pelo Contrato nº 261/2022/CAF, de fevereiro de 2022.

Em 2022, com a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF e refinanciamento da dívida pública do Estado do RS com a União o saldo final da dívida atinge o valor de R\$ 60.646.420.052,19, e o saldo do refinanciamento do RRF (contrato nº 261), que alcançou R\$ 21.820.941.906,76 (16.358 bi + 5.4 bi), totalizando a dívida com a União em R\$ 82.467.361.958,95 (base fev/2022).

Acresce-se a esse montante, no refinanciamento do RRF, além da dívida com a União Federal (contrato nº 9.496/1997) outros 2 (dois) contratos internos (BNDES Proredes e BB Proinveste) e 5 (cinco) contratos externos, sendo 3 (três) com o Banco Mundial (BIRD Reestruturação, BIRD Proredes, BIRD Proconfis II) e 2 (dois) com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID Proconfis I e II).

A Tabela 6 ilustra a composição total da dívida refinanciada com a União (dívida interna e dívida externa), **perfazendo o valor total, em fevereiro de 2022, de R\$ 93,557 bi.**

Tabela 6 - Dívida Fundada do Estado do Rio Grande do Sul

Discriminação	2020	%	2021	%	2022	%
Lei nº 9.496/1997 e PROES – LC nº 156/2017	69.063.610	85	73.723.295	86	60.646.420	65
Refinanciamento RRF (art. 9º - A, LC nº 159/2017)	-	-	-	-	21.820.942	23
Lei nº 8.727/1993	28.598	0	5.973	0	-	-
BNDES	723.045	0,9	621.105	0,7	512.720	0,5
Banco do Brasil e CEF	684.663	0,8	683.991	0,8	658.625	0,7
Parcelamento INSS e PASEP	171.586	0,2	131.239	0,2	97.912	0,1
Total da Dívida Interna	70.671.502	87	75.165.603	87	83.736.619	89
Banco Mundial – BIRD	8.363.845	10	8.561.070	10	7.575.884	8
Reestruturação Dívida	4.439.941	5,5	4.410.211	5,1	3.778.656	4
PROREDES	2.461.952	3	2.630.508	3,1	2.445.844	2,6
PROCOFINS II	1.461.952	1,8	1.520.351	1,8	1.351.384	1,4
Banco Interamericano – BID	2.308.286	2,8	2.308.196	2,7	2.034.664	2,2
Total da Dívida Externa	10.672.131	13	10.869.266	13	9.610.548	10
TOTAL GERAL DA DÍVIDA	81.330.938	100	86.034.869	100	93.557.064	100

Fonte: Sistema da Dívida Pública (SDP).

Com o objetivo de contribuir para futuras renegociações do Estado do RS com a União e, também, com o objetivo de identificar o tamanho da dívida do Estado do RS, se nas normas aprovadas desde 1998, tivessem sido adotadas diferentes condições operacionais como taxa de juros e indexadores, apresenta-se no Capítulo 4, quatro simulações comparando o tamanho da dívida do Estado do RS hoje e o tamanho da dívida hoje.

3.5 A DÍVIDA DO ESTADO DO RS FOI FINANCEIRIZADA OU SECURITIZADA?

O Estado do RS encontra-se nessa situação porque a dívida com a União foi financeirizada ou securitizada¹⁸ em 1998, a partir desse momento, perde-se o controle da dívida dos entes federativos junto a credores privados e a dívida passa a ser internalizada na União e sua correção passa a ser feita pelo Coeficiente de Atualização Monetária (CAM), indicador definido pelo Decreto do Governo Federal nº 8.616, como metodologia de cálculo estabelecido e definido no Anexo III do referido Decreto. O CAM¹⁹ é um indicador de correção monetária que leva em consideração a variação da taxa Selic e a variação do índice de preços ao consumidor amplo – IPCA + taxa de correção monetária de 4%, o que for menor, calculado mensalmente. É importante trazer um conceito de financeirização que ajuda a entender o crescimento da dívida pública do Estado do RS.

[...] a financeirização tem mantido a economia brasileira em trajetórias de crescimento lento e instável, além de aumentar sua vulnerabilidade e dependência de capitais externos especulativos e a frequência das crises financeiras. Essa perspectiva permite ainda compreender que os níveis elevados das taxas de juros nesse país não podem ser satisfatoriamente explicados por fatores relacionados à inadimplência, marco regulatório ou conservadorismo das políticas monetária e fiscal. No âmbito sociopolítico e institucional, a financeirização usurária da economia brasileira tem minado as bases da democracia, uma vez que reduz ou suprime direitos sociais pelas restrições que impõe às finanças públicas, derivadas de posições eminentemente ideológicas, mas que interessam ao setor financeiro, apesar da ausência de fundamentação teórica e de evidências empíricas que justifiquem sua necessidade e contribuição ao desenvolvimento (Bruno, 2022, p. 38).

¹⁸ Securitização é o termo utilizado para se referir a uma dívida que foi negociada com investidores. Trata-se de uma prática que visa transformar títulos de crédito, como faturas não pagas ou dívidas de empréstimos, em títulos negociáveis no mercado de capitais, Revista do TCU (Motta, 1999).

¹⁹ Metodologia de cálculo presente no Anexo III do Decreto nº 8616, disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_ATO2015-2018/2015/DECRETO/D8616.HTM#anexoiii, acesso em: 25 abr. 2024.

O Estado do RS refinanciou uma dívida com a União de R\$ 9,42 bi em 1998 (incluindo a dívida do Proes) por 30 anos, taxa de correção monetária de 6%, indexada ao IGP-DI, com a prestação limitada a 13% da RLR, o que ultrapassasse esse percentual seria transferido para uma conta chamada “resíduo”, que teria mais 10 anos além dos 30 anos para ser quitada. Em março de 2024, 26 anos depois do contrato entre o Estado do RS e a União, o Estado do RS já pagou R\$ 46,627 bilhões, em termos nominais, e ainda deve R\$ 104,46 bilhões.

Em particular, destaque-se, mais recentemente, o modelo de securitização de créditos públicos que vem sendo implementado no setor público, o qual contém uma diferença fundamental em relação à securitização praticada no mercado financeiro convencional: no setor público, o risco do negócio permanece com o Estado e, agrega-se, o Estado entrega o fluxo da arrecadação futura de impostos como garantia plena ao investidor que compra os derivativos (debêntures) gerados nesse modelo de negócio. Essa explícita contratação de dívida pública, que o esquema de securitização visa disfarçar, passa a ser paga com novas receitas de impostos, que são desviadas e vinculadas a esse esquema, por fora dos controles orçamentários e sociais, durante o percurso dos recursos pela rede bancária. Esse *modus operandi* já foi comprovado em todos os locais onde esse esquema tem sido implementado, gerando grande rombo às contas públicas e a perda do controle sobre a parcela da arrecadação que é desviada para as “contas vinculadas” ao esquema, mediante a alienação fiduciária do fluxo da arrecadação, além de garantias de recomposição desse fluxo em caso de qualquer eventualidade, o que coloca tal obrigação acima de qualquer outra (Bruno, 2022).

Portanto, a financeirização da dívida do Estado do RS pela União retira autonomia do Estado do RS e precariza os serviços públicos oferecidos à sociedade gaúcha, precisa-se de um novo arranjo institucional para realinhar essa relação de parceria institucional entre entes federativos.

4 ALTERNATIVAS AO RRF: CENÁRIOS E SIMULAÇÕES

O objetivo deste Capítulo é apresentar simulações com algumas alternativas que poderiam ter sido utilizadas entre as partes para reestruturar a dívida com o Estado do RS com a União desde 1998 em condições contratuais “mais adequadas” para a sociedade gaúcha, levando-se em consideração os investimentos necessários em saúde, educação, saneamento básico, rodovias, segurança pública, habitação e moradia, enfim, que o serviço da dívida não onere em demasia o Estado do RS de forma a diminuir a oferta de serviços públicos de qualidade à população gaúcha.

Na Seção 4.1 apresenta-se a Metodologia usada para o desenvolvimento de quatro (4) simulações e cálculos dos dados, a base e origem das informações apresentadas.

Nas quatro (4) simulações, a partir de determinados cenários, recalcula-se a dívida do Estado do RS com indicadores diferentes dos acordados, comparando-os com o valor do estoque atual da dívida pública do Estado do RS.

Na seção 4.2, apresenta-se a Simulação 1, que se propõe a recalcular a dívida do Estado com a União sem a utilização do limitador de 13% da RLR (previsto no contrato nº 9.496/1997), que resultou na conta “resíduo” e possibilitou o surgimento do anatocismo, registrado e apontado no Relatório do Tribunal de Contas do RS de 2021 (TCE, 2021). Na seção 4.3, apresenta-se a Simulação 2, que utiliza o IPCA como índice de correção desde o início do contrato, de 1998 a 2012, em substituição ao IGP-DI, visto que a LC nº 148/2014 determinou a alteração dos encargos da dívida com o governo federal, aplicados a partir de janeiro de 2013, para juros de 4% ao ano e atualização mensal com base no IPCA, limitados à taxa referencial Selic. Na seção 4.4, apresenta-se a Simulação 3, que utiliza juros de 4% ao ano desde o início do contrato, de 1998 a 2012, em substituição a taxa de juros de 6%, a exemplo do cenário anterior.

Por fim, na Seção 4.5, apresenta a quarta Simulação que incorpora os dois cenários anteriores, ou seja, o indexador pelo IPCA e a taxa de juros anuais de 4% desde o início do contrato de 1998.

Para cada uma das 4 Simulações apresenta-se a comparação entre o valor encontrado na simulação e o estoque da dívida atual.

4.1 METODOLOGIA

No dia 23/08/2023 foi solicitado ao TCE/RS, via Lei de Acesso a Informação (LAI - LF nº 12.527), acesso as planilhas de cálculo utilizadas pelos técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado do RS para controle dos pagamentos da Dívida do Estado do RS com a União previsto no contrato nº 9.496/1997 e seus aditivos posteriores até novembro de 2021 (3 meses antes da entrada em vigor do RRF em fevereiro de 2022).

Essas planilhas foram utilizadas pela equipe técnica do TCE/RS para a realização da auditoria sobre a Dívida Pública, processo de contas especiais nº 022818-0200/21-9 no órgão jurisdicionado Secretaria da Fazenda do RS.

São dados oficiais e representam uma fonte de dados primária, material que serviu de base para a realização das simulações.

Houve a necessidade de atualizar os dados para a base de fevereiro de 2022 (3 meses, de novembro de 2021 até fevereiro de 2022), mês de ingresso no RRF, para isso utilizou-se a atualização pelo Coeficiente de Atualização Monetária (CAM²⁰), indexador utilizado para atualização monetária de Estados, Distrito Federal e dos Municípios aplicado a partir de 1º de janeiro de 2013, regulamentado pela LC nº 148/2014 e o Decreto nº 8.616/2015.

Solicitaram-se também as planilhas utilizadas pela equipe técnica de auditoria do TCE/RS com algumas simulações do cálculo da dívida que foram estendidas e estão presentes nesse Capítulo:

Gostaria de solicitar, por obséquio, acesso a planilha de cálculo em Ms Excel utilizada e manipulada pela equipe de auditoria do SAIPAG (requisitada via RDI à Sefaz) para realizar a auditoria de nº 022818-0200/21-9, a planilha contém dados de controle da dívida pública do estado do RS préacordo ao Regime de Recuperação Fiscal. Os dados serviriam para subsidiar as minhas pesquisas e desenvolvimento de cenários em minha dissertação de Mestrado em Economia na Universidade Federal (convênio com o TCE/RS) cujo tema é o Regime de Recuperação Fiscal. Importante esclarecer que o processo possui em seu último despacho pedido de arquivamento e com a determinação de encaminhamento para divulgação pública mediante estudo. São dados públicos e não são sensíveis. Muito obrigado.

²⁰ Sistema de Acompanhamento de haveres Financeiros junto a Estados e Municípios. Disponível em: https://sahem.tesouro.gov.br/sahem/public/consultar_cam.jsf. Acesso em: 05 abr. 2023.

O pedido foi atendido e finalizado no dia 04/09/2023:

TCE Informa (04/09/2023): Seu pedido de acesso foi atendido. As informações solicitadas estão disponíveis no documento abaixo (no espaço "Anexos").

ATENÇÃO: O uso indevido das informações obtidas, conforme previsto no art. 31, §2º, da Lei Federal nº 12.527/2011, responsabiliza o solicitante. Agradecemos pelo seu contato.

Outras informações relevantes e que são importantes para esclarecer as outras dívidas que foram refinanciadas no RRF, como a Dívida Externa, estão presentes no Relatório da Dívida do Estado de 2022 (Rio Grande do Sul, 2022).

É necessário esclarecer que os dados que são apresentados nas simulações estão atualizados até a base de fevereiro de 2022, mês de ingresso do Estado do RS no RRF, após será necessário atualizar o estoque da Dívida do Estado do RS com a União pelo CAM.

Outro ponto que merece destaque é que em fevereiro de 2022 as dívidas e compromissos financeiros com organismos e Bancos multilaterais puderam ser adicionadas as dívidas que seriam refinanciadas no RRF, ou seja, a dívida externa também foi incluída no RRF, essa dívida encontra-se nominada nas tabelas em uma linha com a descrição “Outras dívidas refinanciadas com o RRF”.

4.2 SIMULAÇÃO 1: PAGAMENTO DA DÍVIDA SEM O LIMITADOR DE 13% DA RLR

Este cenário hipotético apresenta como estaria à dívida do Estado do RS com a União Federal (Lei Federal nº 9.496/1997 e Proes) caso a dívida fosse paga sem o limitador de 13% da Receita Líquida Real – RLR, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997 e as propostas nesta simulação

	Contrato nº 9.496/1997	Simulação 1
Vigência do Contrato	30 anos	30 anos
Taxa de juros	6% a.a.	6% a.a.
Fator de Correção	IGP-DI	IGP-DI
Resíduo	Valor que exceder os 13% da RLR	Não há resíduo

Fonte: Elaborado pelo autor.

Consideram-se, nessa simulação, as condições expressas no contrato: 30 anos para a quitação (de 04/1998 a 04/2028), taxa de juros de 6% e fator de correção pelo IGP-DI. Neste cenário não há formação de resíduo, visto que a parcela é paga na sua integralidade, logo não há a formação de anatocismo na conta resíduo.

É importante referir, também, que nesta Simulação 1 **não há a interrupção de pagamento da dívida do Estado do RS com a União Federal.**

Tabela 7 - Pagamento da Dívida com União s/ limitador de 13% - Simulação 1

Valores em
R\$ mil

Cenário sem limitador de 13% (até 02/2022)	Simulação 1	Dívida Atual
(A) Total da dívida pago de juros	27.157.896	30.018.225
(B) Total da dívida amortizada	21.217.609	16.609.299
(C) Total da dívida paga (A+B)	48.375.505	46.627.524
(D) Saldo a ser pago	25.224.442	72.112.192
(E) Outras dívidas refinanciadas com o RRF	10.879.805	10.879.805
(F) Total da Dívida fundada em 2022 (D+E)	36.104.247	82.991.997

Fonte: Elaboração do autor a partir do Relatório da Dívida do Estado (Rio Grande do Sul, 2022) e em dados do Tesouro do Estado SEFAZ/RS (Rio Grande do Sul, 2021).

Na Tabela 7, na linha (A), demonstra-se o total da dívida paga apenas de juros (serviço da dívida) até a base de fevereiro de 2022, a Linha (B) apresenta o total da dívida que foi amortizada: o principal, a linha (C) representa o total da dívida paga quando há a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF e se estabelece o contrato nº 261/2022/CAF e nº 262/2022/CAF.

Ainda resta, na linha (D) **o saldo a ser pago em 02/2022, correspondendo a R\$ 25,224 bi**, acresce-se as outras dívidas que foram renegociadas com a União correspondendo a dívida com Bancos Federais e Bancos Multilaterais, linha (E), totalizando R\$ 10,879 bi, teríamos **o total da Dívida Fundada em 2022, perfazendo o montante de R\$ 36,104 bi.**

Neste cenário hipotético, na Tabela 7, levam-se em consideração duas situações que não ocorreram: o pagamento integral das parcelas do Contrato nº 014/98/STN/COAFI sem a utilização do limitador de 13% da RLR que redundou no resíduo e sem a interrupção do pagamento das parcelas pela via judicial. Nessa simulação, o Estado ainda teria um valor a ser pago da dívida até 04/2028 que

perfaz R\$ 25,224 bi (atualizados até 2022). Ver com a biblioteca, se é permitido conteúdo sublinhado numa dissertação.

De acordo com a Simulação 1 o saldo da dívida a ser paga equivale a 34% do saldo remanescente da dívida.

4.3 SIMULAÇÃO 2: UTILIZANDO O IPCA DO INÍCIO DO CONTRATO ATÉ O FINAL DE 2012

Esta simulação considera a utilização do Índice de Preços ao Consumidor (Amplio) - IPCA do início do contrato da dívida do Estado do RS com a União Federal (Lei Federal nº 9.496/1997 e Proes) até dezembro de 2012 ao invés do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI como índice de correção monetária. Ou seja, de 04/1998 a 12/2012, o índice de correção monetária foi o IPCA, após janeiro de 2013, em decorrência da Lei Complementar nº 148/2014, o índice de correção monetária passou a ser o CAM – Coeficiente de Atualização Monetária (Quadro 5).

Quadro 5 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997 e as propostas nesta simulação

	Contrato nº 9.496/1997	Simulação 2
Vigência do Contrato	30 anos	30 anos
Taxa de juros	6% a.a.	6% a.a.
Fator de Correção	IGP-DI	IPCA até 12/2012, depois CAM
Resíduo	Valor que exceder os 13% da RLR	Valor que exceder os 13% da RLR

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerou-se, também, nesta simulação, a existência de limitador de pagamento, bem como a suspensão das parcelas deferidas pelo STF em 2017.

No Tabela 8, na linha (A), há o total da dívida paga apenas de juros (serviço da dívida) até a base de fevereiro de 2022, a Linha (B) apresenta o total da dívida que foi amortizada: o principal, a linha (C) representa o total da dívida paga quando há a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF e se estabelece o contrato nº 261/2022/CAF e nº 262/2022/CAF.

Tabela 8 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando o indicador IPCA como Índice de Correção Monetária de 1998 a 2012

Valores em R\$ mil

Cenário considerando o IPCA (1998 a 2012)	Simulação 2	Dívida Atual
(A) Total da dívida pago de juros	21.137.384	30.018.225
(B) Total da dívida amortizada	11.678.588	16.609.299
(C) Total da dívida paga (A+B)	32.815.972	46.627.524
(D) Saldo a ser pago	33.299.104	72.112.192
(E) Total da Conta Liminar (Parcelas não pagas)	16.401.017	-
(F) Outras dívidas refinanciadas com o RRF	10.879.805	10.879.805
(F) Total da Dívida fundada em 2022 (D+E)	60.579.926	82.991.997

Fonte: Elaboração do autor a partir do Relatório da Dívida do Estado (Rio Grande do Sul, 2022) e em dados do Tesouro do Estado SEFAZ/RS (Rio Grande do Sul, 2021).

Ainda resta, na linha (D) **o saldo a ser pago em 02/2022, correspondendo a R\$ 33,299 bi, acresce-se a conta liminar no valor de R\$ 16,401 bi**, formado a partir das prestações que não foram pagas em função de liminar acolhida no STF em 2017, agrega-se as outras dívidas que foram renegociadas com a União correspondendo a dívida com Bancos Federais e Bancos Multilaterais, linha (E), totalizando R\$ 10,879 bi, teríamos **o total da Dívida Fundada em 2022, perfazendo o montante de R\$ 60,579 bi.**

4.4 SIMULAÇÃO 3: TOTAL DA DÍVIDA CONSIDERANDO TAXA DE JUROS DE 4% A.A. DESDE O INÍCIO DO CONTRATO EM 1998

Esta simulação, conforme demonstrado no Quadro 6, utiliza taxa de juros de 4% ao ano desde o início do contrato da dívida do Estado do RS com a União Federal (Lei Federal nº 9.496/1997 e Proes), visto que nos termos pactuados inicialmente, a taxa de juros era de 6%. Ou seja, de 04/1998 a 12/2012, a taxa de juros foi de 6%, após janeiro de 2013, em decorrência da Lei Complementar nº 148/2014, a taxa de juros foi fixada *ex nunc* em 4% ao ano.

Quadro 6 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997 e as propostas nesta simulação

	Contrato nº 9.496/1997	Simulação 3
Vigência do Contrato	30 anos	30 anos
Taxa de juros	6% a.a.	4% a.a.
Fator de Correção	IGP-DI	IGP-DI
Resíduo	Valor que exceder os 13% da RLR	Valor que exceder os 13% da RLR

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considera-se, também, nesta simulação, a existência de limitador de pagamento, bem como a suspensão das parcelas deferidas pelo STF em 2017.

Na Tabela 9, na linha (A), há o total da dívida paga apenas de juros (serviço da dívida) até a base de fevereiro de 2022, a Linha (B) apresenta o total da dívida que foi amortizada: o principal, a linha (C) representa o total da dívida paga quando há a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF e se estabelece o contrato nº 261/2022/CAF e nº 262/2022/CAF.

Tabela 9 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando a taxa de juros de 4% a.a. desde o início do contrato em 1998

Valores em R\$ mil

Cenário considerando taxa de juros de 4% a.a.	Simulação 3	Dívida Atual
(A) Total da dívida pago de juros	20.526.426	30.018.225
(B) Total da dívida amortizada	15.660.487	16.609.299
(C) Total da dívida paga (A+B)	36.186.913	46.627.524
(D) Saldo a ser pago	37.664.101	72.112.192
(E) Total da Conta Liminar (Parcelas não pagas)	16.401.017	-
(F) Outras dívidas refinanciadas com o RRF	10.879.805	10.879.805
(F) Total da Dívida fundada em 2022 (D+E)	64.944.923	82.991.997

Fonte: Elaboração do autor a partir do Relatório da Dívida do Estado (Rio Grande do Sul, 2022) e em dados do Tesouro do Estado SEFAZ/RS (Rio Grande do Sul, 2021).

Ainda resta, na linha (D) **o saldo a ser pago em 02/2022, correspondendo a R\$ 37,664 bi, acresce-se a conta liminar no valor de R\$ 16,401 bi**, formado a partir das prestações que não foram pagas em função de liminar alcançada no STF em 2017, agrega-se as outras dívidas que foram renegociadas com a União correspondendo a dívida com Bancos Federais e Bancos Multilaterais, linha (E), totalizando R\$ 10,879 bi, teríamos **o total da Dívida Fundada em 2022, perfazendo o montante de R\$ 64,944 bi.**

4.5 SIMULAÇÃO 4: TOTAL DA DÍVIDA CONTRATADA CONSIDERANDO JUROS DE 4% A.A. E UTILIZANDO O IPCA COMO INDICADOR DE CORREÇÃO MONETÁRIA DESDE O INÍCIO DO CONTRATO EM 1998

Esta simulação, conforme demonstrado no Quadro 7, utiliza taxa de juros de 4% ao ano desde o início do contrato da dívida do Estado do RS com a União Federal (Lei Federal nº 9.496/1997 e Proes), e a utilização do índice de correção monetária IPCA, visto que nos termos pactuados inicialmente, a taxa de juros era de 6% e o índice de correção era o IGP-DI.

Quadro 7 - Condições previstas no contrato nº 9.496/1997 e as propostas nesta simulação

	Contrato nº 9.496/1997	Simulação 4
Vigência do Contrato	30 anos	30 anos
Taxa de juros	6% a.a.	4% a.a.
Fator de Correção	IGP-DI	IPCA até 12/2012, depois CAM
Resíduo	Valor que exceder os 13% da RLR	Valor que exceder os 13% da RLR

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considera-se, também, nesta simulação, a existência de limitador de pagamento, bem como a suspensão das parcelas deferidas pelo STF em 2017.

Na Tabela 10, na linha (A), há o total da dívida paga apenas de juros (serviço da dívida) até a base de fevereiro de 2022, a Linha (B) apresenta o total da dívida que foi amortizada: o principal, a linha (C) representa o total da dívida paga quando há a assinatura do Regime de Recuperação Fiscal – RRF e se estabelece o contrato nº 261/2022/CAF e nº 262/2022/CAF.

Tabela 10 - Total da Dívida Fundada do Estado do RS considerando a taxa de juros de 4% a.a. e IPCA como indicador de correção monetária desde o início do contrato em 1998

Valores em R\$ mil

Cenário considerando taxa de juros de 4% a.a. e a utilização de indicador de correção IPCA	Simulação 4	Dívida Atual
(A) Total da dívida pago de juros	14.527.019	30.018.225
(B) Total da dívida amortizada	11.376.737	16.609.299
(C) Total da dívida paga (A+B)	25.903.756	46.627.524
(D) Saldo a ser pago	22.970.340	72.112.192
(E) Total da Conta Liminar (Parcelas não pagas)	16.401.017	-
(F) Outras dívidas refinanciadas com o RRF	10.879.805	10.879.805
(F) Total da Dívida fundada em 2022 (D+E)	50.251.162	82.991.997

Fonte: Elaboração do autor a partir do Relatório da Dívida do Estado (Rio Grande do Sul, 2022) e em dados do Tesouro do Estado SEFAZ/RS (Rio Grande do Sul, 2022).

Ainda resta, na linha (D) **o saldo a ser pago em 02/2022, correspondendo a R\$ 22,970 bi, acresce-se a conta liminar no valor de R\$ 16,401 bi**, formado a partir das prestações que não foram pagas em função de liminar alcançada no STF em 2017, agrega-se as outras dívidas que foram renegociadas com a União correspondendo a dívida com Bancos Federais e Bancos Multilaterais, linha (E), totalizando R\$ 10,879 bi, teríamos **o total da Dívida Fundada em 2022, perfazendo o montante de R\$ 50,251 bi**.

Esse seria o melhor cenário para as finanças estaduais, a Dívida Fundada, em 2022, seria de R\$ 50,251 bi, já considerando as dívidas com Bancos Federais e Bancos Multilaterais (dívida externa) que foi “internalizada” no acordo do Regime de Recuperação Fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do RS convive há quase um século com endividamentos e déficits fiscais e financeiros que comprometeram a sua capacidade de investimento e que ajudaram a precarizar os serviços públicos oferecidos à sociedade.

O início do endividamento estadual remonta os anos de 1930, quando o endividamento é acompanhado de investimentos da União em infraestrutura e na industrialização. Nos anos de 1950 a 1970, houve a continuidade das políticas de investimento para a construção de estradas e rodovias. No início dos anos 1960, o crescente déficit público se transformou em óbice para o rearranjo da economia gaúcha e a Reforma Tributária de 1966 centralizou os recursos na União e reduziu a autonomia dos estados subnacionais.

Na década de 1980, com a centralização financeira da União, dificuldade do país em controlar e combater a inflação, não restou outra saída aos Estados que não a ampliação na emissão de títulos públicos estaduais para financiarem seus déficits orçamentários e fiscais. Agrega-se a esse período a utilização pelos estados subnacionais dos Bancos Públicos Estaduais para expansão de crédito, utilização como intermediário nos repasses do Governo Federal e a utilização de empresas estatais para avalizar empréstimos internacionais.

Diante desse cenário, a década de 1980 e 1990 até o Plano Real (1994), a dívida pública de todos os estados teve um crescimento exponencial, combinada com finanças combalidas, tendo como características a queda de arrecadação, aumento das despesas e encargos de dívidas passadas.

A implementação do Plano Real em 1994 foi exitoso no controle da inflação após vários planos sem êxito sobre controle de preços (Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão, Collor I, Collor 2), porém usou como base, as âncoras cambial e monetária, ao custo de elevadas taxas de juros (no ano de adoção do Plano Real a taxa SELIC anualizada foi de 38,71%), que contribuiu para que as dívidas estaduais fossem consideradas impagáveis.

Diante desse grave quadro de fragilização das contas do Estado do RS foi firmado em 1998 o contrato nº 014/98/STN/COAFI, entre o Estado do RS e a União o primeiro contrato de confissão promessa, assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas. Este contrato obrigou o Estado do RS a cumprir duras

regras de ajuste fiscal e a se desfazer de empresas Estatais, como a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e uma parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

O Estado do RS refinanciou uma dívida com a União de R\$ 9,42 bi em 1998 (incluindo a dívida do Proes) por 30 anos, taxa de correção monetária de 6%, indexada ao IGP-DI, com a prestação limitada a 13% da RLR, o que ultrapassasse esse percentual seria transferido para uma conta chamada “resíduo”, que teria mais 10 anos além dos 30 anos para ser quitada. Em março de 2024, 26 anos depois do contrato entre o Estado do RS e a União, o Estado do RS já pagou R\$ 46,627 bi e ainda deve R\$ 104,46 bi.

Em 2014, foi aprovada a LC nº 148/2014 que trouxe avanços, tais como a redução dos juros de 6% para 4% e o indexador de correção, alterado do IGP-DI para o IPCA (a partir de 2013). Porém, estas novas normas mostraram-se insuficientes no transcurso do tempo, pois dois anos após, em 2016, a LC nº 156/2016 amplia o prazo de pagamento da dívida, de 30 para 50 anos.

Em agosto de 2017, o Estado do RS ingressa no STF pleiteando uma liminar para suspender o pagamento das prestações mensais da dívida com o governo federal. A liminar é acolhida pelo Ministro do STF Marco Aurélio Mello. O Estado do RS deixa de pagar as parcelas da dívida, de agosto de 2017 até fevereiro de 2022, quando ingressa no Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Nesse interim, o TCE/RS realizou uma auditoria na Dívida Pública do Estado do RS, motivada pela Assembleia Legislativa, propugnada pela Bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), Processo nº 022818-0200/21-9 (arquivado, com o processo convertido em estudo). A auditoria do TCE/RS conclui em seu item 3 “Inconformidades Encontradas no Cálculo do Financiamento” 3 inconformidades que precisariam ser equacionadas: i) Anatocismo na Conta Resíduo, ii) Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna: IGP-DI; iii) Simulação do Saldo da Dívida sem as Inconformidades Apontadas. Segundo o trabalho feito pelo TCE/RS, a dívida do Estado do RS com a União poderia ser R\$ 14,273²¹ bilhões menor se as duas inconformidades fossem sanadas.

Apesar da gravidade, esse assunto não repercutiu e não foi considerado nas renegociações com a União no ingresso ao Regime de Recuperação Fiscal em

²¹ Relatório de Auditoria do TCE/RS, Processo nº 022818-0200/21-9, item 3.3, p. 16 (base de novembro de 2011).

2022, pois contraria o disposto no art. 8, item XV, da LC nº 159/2017 que veda a propositura de ação judicial para discutir a dívida.

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído por meio da LC nº 159, e posteriormente atualizada pelas LC nº 178 e LC nº 181 objetivam fornecer instrumentos de ajuste fiscal a Estados que apresentem desequilíbrio financeiro grave.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (RS) aprovou a autorização para adesão pelo RS em fevereiro de 2018 através da Lei nº 15.138/2018 e alterada pelas LC nº 15.601/2021 e LC nº 15.720/2021. A partir da homologação do governo federal, o RRF do RS passou a vigorar em 01 de julho de 2022.

A dívida, mais uma vez refinanciada, foi de R\$ 82,5 bilhões, sendo que R\$ 72 bilhões era o estoque da dívida do Estado com a União e R\$ 10,5 bilhões dívidas com bancos federais e internacionais, compondo a dívida de R\$ 82,5 bilhões em fevereiro de 2022. Em fevereiro de 2024, dois anos após o refinanciamento a dívida se encontra no patamar de R\$ 104,46 bi, mesmo a dívida sendo corrigida pelo Coeficiente de Atualização Monetária (CAM²²), que possui em sua composição a variação da taxa SELIC ou IPCA + 4% de juros como indexador de correção (o que for menor), encontra-se em um patamar muito elevado, corrigindo a dívida de forma explosiva.

Este trabalho tem em seu título um questionamento: Se o Regime de Recuperação Fiscal é o instrumento adequado para reestruturação da dívida pública do Estado do RS, a resposta é “Não”, enquanto a União não compreender que a dívida do Estado do RS, com as condições que existem hoje, é impagável não haverá saída para resolver esse problema, que afetará as futuras gerações, com a precarização dos serviços públicos, diminuição de investimentos, de gastos em saúde e educação.

As vedações impostas pelo RRF são muito duras ao Estado do RS, há impossibilidade de concessões de reajustes ao funcionalismo estadual, vedação de realização de concursos públicos para repor o quadro de servidores, impede contratações de pessoal, alterações nas carreiras, proíbe a majoração de benefícios,

²² Metodologia de cálculo presente no Anexo III do Decreto nº 8616, disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_ATO2015-2018/2015/DECRETO/D8616.HTM#anexoiii, acesso: em 25 abr. 2024.

como vale-refeição, diárias, indenizações, entre inúmeras outras vedações que corroboram com a assertiva de diminuir a presença do Estado à sociedade gaúcha.

Apenas dois anos após a assinatura do RRF, em março de 2024, o Governador do Estado do RS questiona os termos acordados entre o Estado do RS e a União quanto ao pagamento da Dívida recém negociada em fevereiro de 2022 no RRF:

Em matéria jornalística que consta na página do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, divulgada no dia 07/03/2024, onde o Governador do RS, Eduardo Leite, explica que os graves problemas fiscais por conta da dívida seriam como se um carro, das quatro rodas, uma estivesse presa, porque esses estados têm problemas para fazer investimentos e manter serviços, o que é necessário para o desenvolvimento nacional, esse comentário impressiona porque o Governador que renegociou a Dívida para o ingresso no RRF é o mesmo que considera a mesma um impeditivo para *fazer investimentos e manter serviços*, enquanto o recebedor da dívida estipular as regras e fatores de correções, levando em consideração questões como política cambial, monetária e fiscal, o pagador da dívida será sempre refém desse arranjo não institucional.

Ratifica-se a essa manifestação uma entrevista concedida pelo Governador do Estado do RS ao jornal Zero Hora, 29-03-2024, sobre a dívida com a União e a proposta de renegociação com o Governo Federal, onde o Governador afirma que o Estado não será perdoado da dívida, que há uma questão entre pagar muito ou pagar muito mais, e que não saberia dizer se daqui a alguns anos o Estado do RS não precisaria sentar e renegociar a dívida do Estado do RS com a União.

A manifestação do Governador do Estado do RS não deixa dúvida que a situação da dívida carece de uma solução perene e definitiva. Esses pequenos “remendos” servem apenas para protelar e encaminhar soluções de curto prazo. Precisa-se enfrentar a financeirização da dívida e estimular uma renegociação estrutural para não correr o risco de em alguns anos ter de enfrentar o mesmo problema.

Este trabalho apresenta algumas simulações sobre o comportamento da dívida do Estado do RS, cujas condições operacionais utilizadas nas simulações e seus resultados poderiam ser utilizados como referências numa renegociação futura com a União. A Simulação 4 mostrou-se a mais adequada do ponto de vista das finanças públicas. Nesta simulação utiliza-se indexador de correção monetária, o

IPCA desde o início do contrato, em 1998, e taxas de juros de 4% ao ano. Nesse cenário a dívida do Estado do RS poderia ter sido, em fevereiro de 2022, o equivalente a R\$ 50,251 bi, num patamar administrável, praticamente metade do valor atual de R\$ 104,46 bi.

O RRF estabelece que estão vedadas a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, a admissão ou a contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de vacância de cargo efetivo, a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância; a propositura de ação judicial para discutir a dívida ou o contrato, entre outras vedações.

Essas vedações já estão precarizando os serviços públicos que são oferecidos a população gaúcha, exemplificam-se na área da educação quanto ao atingimento de metas do Plano Nacional de Educação (PNE). No caso do ensino médio, uma das metas estabelecidas, que tinha prazo até 2016, era de que 100% da população de 15 a 17 anos de idade estivesse frequentando a escola ou concluído a educação básica. De acordo com dados do painel de monitoramento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2020, esse percentual no estado era de 93,8%. As metas vinculadas ao ensino integral também se revelam problemáticas, pioraram nos últimos anos no estado, a meta 6 do PNE prevê que pelo menos 50% das escolas públicas, até 2024, estejam ofertando educação em tempo integral no Rio Grande do Sul. Em 2014, esse percentual era de 36,6% e, em 2020, caiu a 20,5% (Avila; Vieceli; Manganelli, 2022).

Desde 1998, quando a dívida do Estado do RS com a União foi renegociada pela primeira vez, várias estatais, autarquias e fundações já foram privatizadas ou extintas sem que houvesse melhorias no quadro fiscal do nosso Estado, tais como: Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE – Distribuição, Geração e Transmissão), Companhia de Gás do Estado (Sulgás), Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG), FEE (Fundação de Economia e Estatística), Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec), Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH), Companhia Estadual de Silos e Armazéns (Cesa), entre outras, sem trazer resultados fiscais positivos à

sociedade gaúcha. Hoje restam poucas estatais disponíveis para privatização, tais como: Banco do Estado do RS (Banrisul) e suas subsidiárias e a Companhia Riograndense de Mineração (CRM).

A despeito deste quadro de fragilidade das finanças do estado do RS, em maio de 2024²³ um desastre climático de grandes proporções atingiu o Estado do RS. Segundo a Defesa Civil Nacional²⁴, afetou 418²⁵ dos 497 municípios do Estado. Destes, 323 municípios em situação de emergência (paralisação parcial) e 95 municípios em situação de calamidade pública (quando há paralisação total nas atividades econômicas, de infraestrutura e operacionais). Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios²⁶. Os prejuízos financeiros no Estado já somam R\$ 11 bilhões, sendo R\$ 4,6 bilhões relativos à habitação, com 109,7 mil casas danificadas ou destruídas. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) destaca que os dados são parciais e se referem aos prejuízos indicados por apenas 127 Municípios. São 171 mortes e 11,3 mil feridos e enfermos.

Diante deste cenário, uma das medidas adotadas para o enfrentamento da crise climática do estado do RS, foi a aprovação pelo Congresso Nacional, em 14/05 de 2024, da Lei Complementar nº 206/2024 e sancionado pelo presidente Lula, no dia subsequente da suspensão da dívida do Estado do RS com a União.

A Lei Complementar nº 206 de 16/05/2024 autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União, durante esse período, os juros que incidem sobre o estoque da dívida serão reduzidos a 0%, no entanto o estoque será corrigido pelo IPCA durante esses 3 anos.

Assim o Estado do RS se beneficia com aproximadamente R\$ 23 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões referente a juros que não serão pagos sobre o estoque da dívida e R\$ 12 bilhões referentes ao principal que não será pago no período de 3 anos, de maio de 2024 a abril de 2027. Este montante de aproximadamente R\$ 23

²³ Registra-se que a defesa desta dissertação estava aprazada para o dia 21-05-2024 e precisou ser postergada por 4 (quatro) vezes em função da catástrofe que atingiu todo o Estado do RS, em maio de 2024.

²⁴ A Portaria 1.802, de 31 de maio de 2024, reconheceu novos Municípios do Rio Grande do Sul em estado de calamidade.

²⁵ Decreto nº 57.626/2024, art. 2º, de 21/05/2024, Diário Oficial do Estado.

²⁶ Confederação Nacional dos Municípios (2024).

bilhões deve ser aplicado em projetos de reconstrução no Estado do RS pós crise climática de maio de 2024.

Esta é uma medida importante, no entanto, segue sendo mais uma medida que protela os problemas estruturais da dívida pública do RS. Registra-se que a simulação 4 que considera como indexador o IPCA e uma taxa de juros de 4% ao ano (de 1998 até 2012), com a implementação das condições nesta simulação haveria um alívio no estoque da dívida do Estado do RS de R\$ 32 bilhões (base fev/2022), valor superior ao obtido pela LC nº 206 de 16/05/2024 e que complementaria os financiamento do projeto de reconstrução do Estado do RS, bem como a recuperação de serviços de educação e saúde.

Esta simulação pressupõe a utilização do índice de correção monetária IPCA e taxa de juros anual que já foram utilizados ao longo das renegociações da dívida pública estadual, a questão que impactaria o estoque da dívida seriam os efeitos dessas alterações, se fossem *ex tunc*, ou seja, do início do contrato até o presente, teríamos esse impacto na formação do estoque que representaria um desconto de R\$ 32 bilhões (base em fev/2022) na dívida estadual.

Também outras medidas poderiam ser adotadas pelo Estado do RS, como redução das renúncias fiscais, que atingem, segundo Silva (2021) em torno de 27% da arrecadação total de impostos do estado do RS, em especial àquelas que não trazem resultados à sociedade.

O Regime de Recuperação Fiscal não é e nem pode ser considerado um instrumento adequado para reestruturar a dívida pública do Estado do RS, visto que, apenas dois anos após o ingresso no RRF (fev/2022), o Governador do Estado afirma que a dívida é impagável. No contexto atual dado o histórico da dívida e as condições operacionais dos contratos de refinanciamento entre o Estado do RS e a União, bem como a subordinação da dívida ao processo de financeirização da economia, a dívida do Estado do RS é impagável.

De acordo com a Constituição de 1988, a República Federativa do Brasil é composta pela parceria indissolúvel de estados, municípios e distrito federal. A organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Carta Magna de 1988.

O pacto federativo é o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos

de atuação dos entes federados. O debate em torno do pacto federativo que está sendo travado atualmente no Congresso Nacional gira em torno, sobretudo, de questões fiscais, no entanto, o tema da dívida dos Estados com a União vem sendo negligenciado neste debate, pois a centralidade está na reforma tributária sobre o consumo, aprovada em 2023, através da EC nº 132/2023, cujas leis complementares estão sendo encaminhadas e aprovadas em 2024.

É importante rediscutir as relações de “parceria indissolúvel”, como apregoado na Carta Magna em seu art. 46. Não se torna crível que a União e o Estado do RS, se subordinem a dominação financeira²⁷ frente a um estado que vem minimizando os investimentos e precarizando os serviços públicos oferecidos a população gaúcha.

²⁷ Dominância financeira se reflete pelos interesses dos grandes conglomerados financeiros e dos grandes bancos que, pressionando governos e suas instituições, estabelecem planos de revalorização patrimonial privada em escala global (Bruno, 2022).

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo P.; WERNECK, Rogério L. F. Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994. *In*: ABREU, Marcelo P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 2014. p. 73-104.
- AVILA, Róber Iturriet; VIECELI, Cristina Pereira; MANGANELLI, Anelise. O RRF e o quadro de servidores na educação do RS. **Sul 21**, Porto Alegre, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2022/08/o-rrf-e-o-quadro-de-servidores-na-educacao-do-rs-por-rober-iturriet-avila-cristina-pereira-vieceli-e-anelise-manganelli/>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- BOROWSKI, Edson Moraes. **O desequilíbrio fiscal do estado do Rio Grande do Sul: causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade gaúcha**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/54924>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.
- BRUNO, Miguel. A financeirização como limite estrutural ao desenvolvimento brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. *In*: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR., José Celso (org.). **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil**. Brasília, DF: Fonacate, 2022. p. 248-281. Disponível em: <https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Domina%CC%82ncia-Financeira-e-Privatizac%CC%A7a%CC%83o-das-Financ%CC%A7as-Pu%CC%81blicas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 148/2014, de 25 de novembro de 2014**. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156/2016, de 28 de dezembro de 2016**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 178/2021, de 13 de janeiro de 2021**. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.496/97, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm. Acesso em: 3 jul. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal**. Brasília, DF, 27 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Brasília, DF, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>, Acesso em: 14 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Sobe número de Municípios do Rio Grande do Sul em estado de calamidade pública; prejuízos somam R\$ 11 bilhões**. Brasília, DF, 1 jun. 2024. Disponível em <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/sobe-numero-de-municipios-do-rio-grande-do-sul-em-estado-de-calamidade-publica-prejuizos-somam-r-11-bilhoes>. Acesso em: 10 jul. 2024.

HERMANN, Jennifer. Capítulo 3: reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). *In*: GIAMBIAGI, Fabio. **Economia brasileira contemporânea: 1945 – 2010**. 2 ed. Cidade: Rio de Janeiro: Campus, 2011. p. 49-72.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação** São Paulo: Editora UNESP; IE/Unicamp, 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, n. 145, p. 1-25, jul. 2008. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1775/texto145.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2023.

MOTTA, Adylson. STN - Securitização de créditos contra a União. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 80, p. 1-41, 1999. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1159/1220>. Acesso em: 7 abr. 2024.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, DF, v. 3, n. 24, 24 maio 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>. Acesso em: 3 jul. 2023.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Reordenamento financeiro do governo federal: implicações da Lei Complementar nº 12**. Brasília, DF: UnB, 1986.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009**. Brasília, DF, jan. 2010. (Texto para discussão, nº 1469). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2677>. Acesso em: 3 jul. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Complementar nº 15.720/2021, de 1º de outubro de 2021**. Altera a Lei Complementar nº 15.138, de 26 de março de 2018, que dispõe sobre o Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-15720-2021-rio-grande-do-sul-altera-a-lei-complementar-no-15-138-de-26-de-marco-de-2018-que-dispoe-sobre-o-regime-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-grande-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 jul. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Contrato nº 014/98/STN/COAFI, 1998**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1491256571_5.%20Refinanciamento%20da%20D%C3%ADvida%20do%20Estado%20pela%20Uni%C3%A3o%20-201998.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Indicadores da dívida pública estadual (2022)**. Porto Alegre, 2024. Disponível em: <https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Plano de Recuperação Fiscal (PRF)**. Porto Alegre, 20 abr. 2022. Disponível em: <https://www.rff.rs.gov.br/upload/arquivos/202205/19140321-prf-rs.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Portal da dívida pública: dados de outubro de 2023**. Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>. Acesso em 4 dez. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://www.rrf.rs.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório anual 2020**: dívida pública estadual. 12 ed. Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://www.fazenda.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 8 out. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório anual 2021**: dívida pública estadual. 13. ed. Porto Alegre, 2022. Disponível em: http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1656608117_Relatorio%20Divida%20Publica%202021.pdf. Acesso em: 22 jun. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório anual 2022**: dívida pública estadual. 14. ed. Porto Alegre, 2023. Disponível em: http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1684025023_Relat%C3%B3rio_da_D%C3%ADvida_2022.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

SILVA, Maik Antônio Moraes da. **A renúncia de receita e a Lei de Responsabilidade Fiscal**: o caso do Estado do Rio Grande do Sul. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/232593>. Acesso em: 20 maio 2024.

TCE/RS. **Contas do Governador**: relatórios e pareceres prévios (1995 até 2019). Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/parecer-previo>. Acesso em: 8 out. 2021.

ANEXO A - LEGISLAÇÃO RELACIONADA AOS PROGRAMAS FISCAIS DOS ENTES SUBNACIONAIS

Legislação - Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF):

Lei Complementar nº 178/2021 - Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Alterada pela Lei Complementar 181/2021.

Lei Complementar nº 156 - Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Alterada pela Lei Complementar 178/2021 e pela Lei Complementar 181/2021. Alterada pela Lei Complementar nº 189, de 2022.

Lei Complementar nº 148 - Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Alterada pela Lei Complementar nº 178, de 2021.

Lei nº 13.631 - Dispõe sobre a contratação, o aditamento, a repactuação e a renegociação de operações de crédito, a concessão de garantia pela União e a contratação com a União realizadas com fundamento nas Leis Complementares nºs 156, de 28 de dezembro de 2016, e 159, de 19 de maio de 2017, e sobre a realização de termos aditivos a contratos de refinanciamento celebrados com a União com fundamento na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.

Lei nº 9.496 - Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Alterada pela Lei Complementar nº 156, de 2016. Alterada pela Lei nº 13.631, de 2018. Alterada pela Lei Complementar 178/2021.

Lei nº 8.727 - Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 2.192-70 - Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Alterada pela Lei Complementar nº 156, de 2016. Alterada pela Lei nº 10.661, de 2003).

Medida Provisória nº 2.158-35 - Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social - COFINS, para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências. Alterada pela Lei nº 13.353, de 2016).

Decreto nº 10.819 - Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Alterado pelo Decreto nº 11.132, de 14 de julho de 2022.

Decreto nº 9.511 - Altera o Decreto nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015, e dá outras providências.

Decreto nº 9.056 - Regulamenta a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, e altera o Decreto nº 8.616, de 29 de dezembro de 2015, que regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Alterado pelo Decreto nº 9.220, de 2017. Alterado pelo Decreto nº 9.511, de 2018.

Decreto nº 8.616 - Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dá outras providências. Alterado pelo Decreto nº 9.056, de 2017. Alterado pelo Decreto nº 10.819, de 2021.

Portaria STN nº 10.464 - Regulamenta as análises da situação fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o Plano de Recuperação Fiscal, as limitações de despesas, o limite a contratar de operações de crédito, os procedimentos quanto ao adimplemento referentes aos financiamentos e aos refinanciamentos concedidos pela União, e os procedimentos a serem adotados na análise da capacidade de pagamento e na apuração da suficiência das contragarantias oferecidas. Essa Portaria revogou a Portaria STN nº 1.487, de 12 de julho de 2022.

Portaria ME nº 11.089 - Dispõe sobre os procedimentos e critérios para a análise das justificativas apresentadas pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município para fins da revisão da avaliação que concluiu pelo descumprimento das metas ou dos compromissos de que tratam o inciso IV do parágrafo único do art. 26 da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, e o § 2º do art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Essa Portaria revogou a Portaria STN nº 265, de 28 de maio de 2018.

Legislação Relacionada ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF):

Lei Complementar nº 178/2021 - Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Alterada pela Lei Complementar 181/2021.

Lei Complementar nº 159/2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Alterada pela Lei Complementar 178/2021 e pela Lei Complementar 181/2021. Alterada pela Lei Complementar nº 189, de 2022.

Decreto nº 10.819 - Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e no art. 2º da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Alterado pelo Decreto nº 11.132, de 14 de julho de 2022.

Decreto nº 10.681/2021 - Regulamenta a Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Alterado pelo Decreto nº 11.132, de 14 de julho de 2022 e pelo Decreto nº 10.928, de 7 de janeiro de 2022.

Decreto nº 9.112/2017 - Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017.

Portaria STN nº 10.464 - Regulamenta as análises da situação fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o Plano de Recuperação Fiscal, as limitações de despesas, o limite a contratar de operações de crédito, os procedimentos quanto ao adimplemento referentes aos financiamentos e aos refinanciamentos concedidos pela União, e os procedimentos a serem adotados na análise da capacidade de pagamento e na apuração da suficiência das contragarantias oferecidas. Essa Portaria revogou a Portaria STN nº 1.487, de 12 de julho de 2022.

Portaria ME nº 10.123 - Disciplina o trabalho dos Conselhos de Supervisão dos Regimes de Recuperação Fiscal, nos termos do disposto no art. 28, inciso I, do Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, e dispõe sobre a compensação prevista no art. 8º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

Portaria ME nº 4.758 - Define a forma de verificação do atendimento dos requisitos para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal de que trata art. 3º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.