

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**PEDRO ZILIO FERNANDES**

**O IMPACTO CAUSADO PELO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NAS  
DESPEAS ORÇAMENTÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

**PORTO ALEGRE**

**2023**

**PEDRO ZILIO FERNANDES**

**O IMPACTO CAUSADO PELO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL NAS  
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Camila Furlan da Costa Panizzon

**Porto Alegre**

**2023**

## RESUMO

Em 2017 foi instaurado pela União o Regime de Recuperação Fiscal, mais uma tentativa de solução para o endividamento de Estados brasileiros em grave situação fiscal. Desde então, os governos do Rio Grande do Sul trabalharam implementando as medidas necessárias para aderir ao Regime, cuja entrada efetiva aconteceu em 2022. O presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto da adesão do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal nas despesas do Estado. Para isso, foi elaborada uma revisão bibliográfica em assuntos imprescindíveis para compreensão do tema desta pesquisa: o federalismo, o endividamento dos Estados, o próprio Regime de Recuperação Fiscal e as despesas no orçamento público brasileiro. O estudo foi realizado tomando como base o período temporal entre os anos de 2013 e 2022, e utilizou métodos tanto qualitativos quanto quantitativos. De parte qualitativa, foi feita uma pesquisa documental em que se buscou demonstrar e explicar as principais medidas adotadas pelo Estado que afetaram o orçamento. A parte quantitativa foi desenvolvida por meio de estatística descritiva, analisando as evoluções da dívida do Estado e das despesas orçamentárias com base na classificação funcional. Com relação ao primeiro ponto, chegou-se à conclusão de que as medidas de austeridade do Regime de Recuperação Fiscal não reduziram a dívida estadual. Sobre a evolução das despesas orçamentárias, percebeu-se que houve alterações no orçamento do Rio Grande do Sul, porém sem ser possível afirmar que as mudanças estão relacionadas às medidas do Regime.

**Palavras-chave:** Regime de Recuperação Fiscal. Orçamento Público. Despesas Públicas. Dívida Pública estadual.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo do processo de adesão ao RRF.....	25
Figura 2 - Exemplo de despesa orçamentária.....	30
Figura 3 - Resumo do esquema de contratos do Regime de Recuperação Fiscal....	39
Gráfico 1 - Evolução da relação DCL/RCL do Rio Grande do Sul.....	43
Gráfico 2 - Evolução da dívida interna e da dívida externa do Rio Grande do Sul, em R\$ 1.000.000.....	44
Gráfico 3 - Evolução dos valores nominais e atualizados pelo IPCA da DCL e da RCL, em R\$ 1.000.000.....	45
Gráfico 4 - Despesas totais do Estado entre 2013 e 2022, em R\$ 1.000.000.....	48
Gráfico 5 - Despesas por função em relação ao total. ....	49
Gráfico 6 - Evolução das despesas com educação e segurança pública, em relação ao total. ....	51
Gráfico 7 - Distribuição das despesas da função “Encargos Especiais” por subfunção, em R\$ 1.000.000.....	52
Gráfico 8 - Relação dos investimentos pelo total das despesas. ....	53
Gráfico 9 - Despesas do grupo investimento por função, em R\$ 1.000.000. ....	54
Quadro 1 - Leis orçamentárias.....	27
Quadro 2 - Principais medidas que impactam o orçamento do RS “Pré-RRF”: entre janeiro 2013 e abril de 2017 (continua).....	35
Quadro 3 - Principais medidas que impactam o orçamento do RS “Pós-RRF”: entre maio de 2017 e dezembro de 2022.....	40
Tabela 1 - Gastos Covid por função, em R\$ 1.000. ....	50

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAM	Coeficiente de Atualização Monetária
CEEE-D	Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica
CF	Constituição Federal
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CRM	Companhia Rio Grandense de Mineração
DCL	Dívida Consolidada Líquida
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação Estadual
Fundergs	Fundação de Esporte e Lazer do Estado do Rio Grande do Sul
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IVC	Imposto Estadual sobre Vendas e Consignações
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MG	Minas Gerais
PAF	Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal
PPA	Plano Plurianual
PRF	Plano de Recuperação Fiscal

RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJ	Rio de Janeiro
RLR	Receita Líquida Real
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RS	Rio Grande do Sul
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SP	São Paulo
SULGÁS	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 FEDERALISMO: ASPECTOS GERAIS E O HISTÓRICO BRASILEIRO</b> .....	<b>11</b>
2.1 ORIGENS E CARACTERÍSTICAS .....	11
2.2 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO .....	12
2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O PACTO FEDERATIVO VIGENTE .....	14
<b>3 O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS</b> .....	<b>17</b>
<b>4 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL</b> .....	<b>21</b>
<b>5 AS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO</b> .....	<b>27</b>
5.1 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA .....	28
<b>6 METODOLOGIA</b> .....	<b>31</b>
<b>7 AS PRINCIPAIS MEDIDAS QUE AFETARAM O ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022: O CAMINHO AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL</b> .....	<b>33</b>
7.1 AS MEDIDAS “PRÉ-RRF” (2013-2017) .....	33
7.2 AS MEDIDAS “PÓS-RRF” (2017-2022) .....	36
<b>8 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022</b> .....	<b>42</b>
<b>9 AS DESPESAS NO ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022</b> .....	<b>48</b>
<b>10 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>
<b>APÊNDICE A – DCL E RCL DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022</b> .....	<b>66</b>
<b>APÊNDICE B – DESPESAS POR FUNÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022</b> .....	<b>67</b>
<b>APÊNDICE C – DESPESAS COM INVESTIMENTO POR FUNÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022</b> .....	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o federalismo brasileiro alterna entre momentos de maior centralização na União e de maior descentralização para os entes subnacionais (MACHADO e SOARES, 2018). Após décadas de acúmulo de poder no ente federal durante o regime militar, a agenda pela descentralização apareceu como uma das principais demandas durante a redemocratização nos anos 1980, associada à luta contra o autoritarismo (ABRUCIO, 2005). A Constituição Federal (CF) de 1988 é um marco dessa reivindicação, visto que o arranjo federativo sofreu alterações profundas. Aos Estados e Municípios, foram destinados maiores recursos financeiros assim como o aumento de suas competências e responsabilidades na prestação de serviços públicos, diminuindo a participação do governo central.

Contudo, a vasta autonomia prometida aos Estados pela nova Constituição foi restringida em pouco tempo (LOPREATO, 2022). Em um cenário de grave crise fiscal de estados brasileiros, uma série de normais federais foram editadas ao longo dos anos 1990 a fim de controlar os gastos públicos, o que resultou também em limitação na atuação dos governos estaduais. Nesse período, houve algumas tentativas de renegociação das dívidas dos Estados, sendo o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), instituído seguindo as diretrizes da Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997, o principal deles.

A crise econômica que atingiu o Brasil a partir de 2013 expôs novamente o problema crônico da dívida. Estados em condição crítica, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, chegaram a atrasar o pagamento de pessoal e de fornecedores. Os contratos celebrados entre esses Estados e a União seguindo as condições dos PAFs se mostraram ineficazes para cumprir o objetivo principal de conter as dívidas estaduais.

A partir de 2016, no governo de Michel Temer, mais uma sequência de medidas com o propósito de conter o aumento da dívida pública foi tomada. A nível federal, foi definido um novo regime fiscal com a implementação do teto de gastos por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que limitou o crescimento anual das despesas à inflação registrada no ano anterior. Para os Estados, foi estabelecido o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, que ficou conhecido como o “Novo PAF”, através da Lei Complementar (LC) nº 156. Além disso, em 2017 foi criado o

Regime de Recuperação Fiscal (RRF) destinado aos Estados em situação fiscal considerada grave.

O RRF, criado pela Lei Complementar nº 159/2017, consiste em um programa que fornece benefícios a Estados em desequilíbrio fiscal, desde que estes renegociem suas dívidas com a União e cumpram as exigências legalmente impostas. Para aderir ao regime, a Lei prevê que os entes interessados necessitam: a) estar dentro dos requisitos que enquadram o Estado na condição de situação fiscal grave e b) apresentar um Plano de Recuperação Fiscal (PRF). O PRF deve conter medidas exigidas já tomadas pelo ente (como reformas institucionais e a privatização de empresas públicas), outras providências cujas execuções estão planejadas e projeções de como o Plano fará com que o equilíbrio fiscal seja alcançado até o final do período de vigência do RRF. Em contrapartida, a União concede a quem aderir ao regime benesses como a suspensão temporária do pagamento da dívida e a concessão de operações de crédito.

Em um primeiro momento, apenas o Estado do Rio de Janeiro cumpria os requisitos para participar do RRF, que o encaixavam em situação fiscal grave (PAIVA e TORREZAN, 2021). Dessa forma, o RJ foi o único a apresentar o seu PRF e, em setembro de 2017, celebrou com a União a sua participação no novo regime. Os Estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais chegaram a negociar a sua entrada, porém não possuíam todos os requisitos necessários para a adesão. Apesar disso, conseguiram, por meio de liminar judicial, a suspensão do pagamento da dívida. O PRF do Rio de Janeiro foi executado até setembro de 2020, data do final de sua vigência de 36 meses.

Em 2021, foi promulgada a Lei Complementar nº 178, na qual criou o “Novo RRF”, já que alterou disposições da Lei do RRF. Uma dessas modificações foi a alteração das exigências para aderir ao regime, de forma a facilitar a entrada de mais Estados ao programa. Dessa forma, ainda em 2021, os Estados de Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul solicitaram a adesão ao Novo RRF. A solicitação de todos foi aprovada e seus PRFs entrariam em vigência ao longo do ano de 2022. Minas Gerais registrou sua adesão em 2022, e a Secretaria do Tesou Nacional avaliou o Estado como habilitado. Até o momento da finalização deste trabalho, o Projeto de Lei que autoriza a adesão do Estado ao RRF ainda estava em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Assim como Goiás e Rio de Janeiro, o Rio Grande do Sul cumpriu os requisitos necessários para habilitação, os quais comprovavam o grave desequilíbrio fiscal nas contas, e apresentou o Plano de Recuperação Fiscal. No caso gaúcho, estão entre as medidas já realizadas que compõe o PRF as reformas administrativa, previdenciária e tributária, bem como a privatização de empresas estatais.

Nesse cenário, cabe realizar o seguinte questionamento: **como a adesão do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal impacta nas despesas orçamentárias do Estado?** Em outras palavras, o objetivo geral deste trabalho é analisar o impacto da adesão do Rio Grande do Sul ao RRF nas despesas do Estado. Para isso, parte-se da hipótese de que a implementação de medidas relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal não trouxe mudanças significativas nas despesas orçamentárias estaduais, uma vez que as obrigações legais somada à crise financeira do Estado permitem pouco espaço para modificações. O caminho para a resolução do problema de pesquisa passa por três objetivos específicos, listados abaixo:

- a) Descrever as principais medidas que afetaram o orçamento do Estado, com enfoque para as medidas ligadas à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;
- b) Analisar a evolução da dívida do Estado;
- c) Analisar as alterações das despesas orçamentárias através da classificação funcional.

O estudo foi realizado analisando os anos de 2013 a 2022. A escolha desse período temporal se dá por comportar o momento de auge da crise fiscal do Estado na metade da década passada, a implementação de rígidas medidas de ajuste fiscal visando a adesão ao RRF a partir de 2017, e a efetiva entrada do Rio Grande do Sul no Regime em julho de 2022.

O trabalho está estruturado em 10 partes, incluindo esta introdução. Os capítulos 2 a 5 foram dedicados à revisão bibliográfica de assuntos imprescindíveis para compreensão do tema desta pesquisa. São eles, respectivamente: o federalismo, o endividamento dos Estados, o Regime de Recuperação Fiscal e as despesas no orçamento público brasileiro. No sexto capítulo é explicada a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. A seção 7 desenvolve o objetivo a) deste trabalho, descrevendo as medidas que afetaram o orçamento do Estado no período analisado.

No oitavo capítulo é analisada a evolução da dívida do Estado, conforme o objetivo b). Já o capítulo 9 é dedicado a analisar as alterações das despesas orçamentárias como expresso no objetivo c). O estudo é finalizado com as considerações finais, em que são retomados os principais pontos abordados no trabalho, são feitas algumas reflexões acerca do tema estudado e realizadas sugestões para futuras pesquisas.

## **2 FEDERALISMO: ASPECTOS GERAIS E O HISTÓRICO BRASILEIRO**

### **2.1 ORIGENS E CARACTERÍSTICAS**

O federalismo é um sistema de organização de um Estado nacional. É uma das três formas de Estado, junto com o unitarismo e a confederação. A mais evidente diferença entre essas formas é quanto a distribuição de poder e autonomia entre o governo central e os regionais. No Estado unitário, o poder decisório é concentrado no governo central, restando às subdivisões administrativas pouca ou nenhuma autonomia política. No Estado confederado, por outro lado, há a soberania das unidades políticas regionais na tomada de decisões dentro de seu território. A confederação é utilizada para tratar de assuntos de interesse comuns, como a defesa regional. Já no Estado federal, há um equilíbrio entre a centralização e descentralização de poder entre os entes integrantes da federação.

As bases do federalismo moderno vêm dos Estados Unidos da América (EUA) após a sua independência do Reino Unido, ao final do século XVIII. Para a Guerra da Independência, as então 13 colônias britânicas se uniram em forma de confederação para a disputa militar contra os colonizadores. Entretanto, essa forma de organização do Estado era vista como frágil e incapaz de estabilizar os conflitos locais. Com o fim da guerra, entra em debate a disputa entre a maior autonomia subnacional, defendida pelas oligárquicas locais, e o fortalecimento do governo central, defendido pelas lideranças do movimento pela independência. Nesse contexto, nasce o federalismo como uma resposta institucional conciliadora entre essas duas visões, garantindo à União o poder de tomar e implementar decisões nacionais em um âmbito limitado de competências, principalmente sobre assuntos militares e econômicos, e aos Estados autonomia para agir sobre um amplo espectro de temas, todas aquelas cuja competência não estava destinada à União (MACHADO e SOARES, 2018).

“O Federalista”, uma série de artigos escritos em defesa do federalismo com o objetivo de convencer as lideranças estaduais americanas a ratificar a Constituição Federal, formou a essência e as características do federalismo moderno, as quais são (RIKER, 1964, p.120; KLAT, 1993, p.10-12, apud MACAHDO e SOARES, 2018, p. 19-20): a existência de uma Constituição Federal que estabelece o pacto federativo entre as subunidades territoriais; essas subunidades são os entes federados que compõe o Estado nacional; há a autonomia dos poderes Executivos, Legislativo e Judiciário em

níveis nacional e subnacionais; as competências fiscais e administrativas são divididas entre os níveis de governo; o legislativo nacional é bicameral, com a representação das subunidades nacionais por meio de uma segunda casa legislativa, o Senado; e, por fim, há a presença de uma Corte Suprema de Justiça, responsável pela regulação dos conflitos federativos e pela garantia da ordem federal.

Para além da função de convencimento das lideranças estaduais americanas, “O Federalista” espalhou-se pelo mundo e serviu de inspiração a diversos estudiosos e políticos (MACHADO e SOARES, 2018). Segundo o Forum of Federations (2023), organização internacional que desenvolve e compartilha conhecimentos comparativos sobre a prática de governos federais, há atualmente 25 países federalistas no mundo. Entretanto, vale ressaltar que enquanto nos EUA a defesa pelo Estado federal foi feita no sentido de centralizar para construir um governo central forte, na maior parte do mundo, inclusive no Brasil, o federalismo foi visto e implementado como um meio de descentralização do Estado e concessão de maior autonomia para entes subnacionais (COSTA, 2007).

## **2.2 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO**

As origens do federalismo no Brasil remetem ao seu histórico colonial. Desde o início do século XIX, com a constituição das capitanias hereditárias, houve descentralização administrativa na América portuguesa, variando em maior ou menor nível ao longo da história.

A alternativa por uma república federativa já era propagada entre as elites locais brasileiras antes mesmo da independência do Brasil. No entanto, não havia nos anos 1820 respaldo suficiente para essa organização política. A opção pela solução monárquica centralizadora na independência foi a vencedora, sendo considerada como a única maneira de manter a unidade e a ordem, evitando assim a fragmentação do país e possíveis guerras internas, como ocorria nas lutas pela independência da América espanhola (CARVALHO, 1993).

O Ato Adicional de 1834 é considerado o primeiro passo para a institucionalização do federalismo no Brasil (LOPREATO, 2022). Por meio dele foi concedida maior autonomia às províncias, com a liberdade para legislar em assuntos importantes como o orçamento, arrecadação de tributos e educação. A partir da década de 1860 o suporte pela ideia federalista ganha força. Isso ocorreu devido à

modificação das relações entre o governo central e as províncias causada pelo aumento de poder e influência das elites regionais e o deslocamento do eixo econômico, do Rio de Janeiro, a capital do país, para São Paulo: “o poder político já não coincidia com o econômico” (CARVALHO, 1993, p. 66, tradução nossa). Tanto os defensores da república quanto os da monarquia propagavam que a federação era necessária para manter a unidade do país (CARVALHO, 1993).

A Proclamação da República em 1889 e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1891 estabeleceram a federação como a forma de Estado do Brasil. A estrutura institucional implementada foi inspirada na experiência norte-americana (MACHADO e SOARES, 2018): tanto os Estados, oriundos das províncias, quanto a União possuíam a divisão de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário; havia a distribuição de responsabilidades entre os entes; estabelecido o sistema legislativo nacional bicameral garantido representação dos estados; criação do Supremo Tribunal Federal para mediar os conflitos entre os membros da federação etc. Fruto das demandas de elites regionais, Costa (2007) coloca a Constituição de 1891 como “estadualista”, especialmente por conceder aos estados o controle do imposto sobre exportações. Esse imposto favoreceu sobretudo estados produtores de café, como São Paulo e Minas Gerais, e as suas elites agrárias. Somado a isso, o controle das eleições exercido pelas elites regionais e a influência dos estados economicamente fortes na defesa dos interesses próprios em plano nacional (COSTA, 2007; LOPREATO, 2022; MACHADO E SOARES, 2018) constroem o que Camargo (1993, apud MACHADO e SOARES, 2018, p. 74) denomina de “federalismo oligárquico” durante o período da Primeira República (1891-1930).

A Era Vargas (1930-1945) foi um período de grandes transformações no Brasil. Do ponto de vista das relações federalistas, é destacado o caráter centralizador do regime. O governo central assumiu uma forte função de regulação federal. A autonomia dos estados foi reduzida, sendo nomeado interventores pelo Presidente da República. Entretanto, Lopreato (2022) ressalta que as elites regionais mantiveram a capacidade, mesmo que reduzida, de exercer influência, visto que os interventores precisavam se integrar com os interesses locais para serem aceitos e permanecerem em seus cargos sem a ocorrência de maiores conflitos. A promulgação da autoritária Constituição Federal do Estado Novo, em 1937, impactou o federalismo brasileiro de tal forma que ele se tornou apenas formal. Apesar de que em seu texto denominar o Brasil um Estado federal, foi retirado dos Estados a capacidade de autogoverno e os

símbolos estaduais foram abolidos (MACHADO e SOARES, 2018). No entanto, a centralização política não significou a concentração de recursos financeiros no governo central. Machado e Soares (2018) apontam que durante o Estado Novo houve uma descentralização fiscal da União para os Estados, enquanto Lopreato (2022) indica a criação do imposto estadual sobre vendas e consignações (IVC) como substituto do imposto sobre exportações, esvaziado devido à crise mundial.

A República Nova, que teve início com a Constituição de 1946, foi marcada pelo arranjo político que possibilitou pela primeira vez a formação de partidos políticos de massa, em âmbito nacional, e um sistema representativo efetivo inédito no Brasil (COSTA, 2017). Machado e Soares (2018) classificam o período entre 1946 e 1964 como um federalismo democrático e efetivo. Aos estados foi restabelecido o autogoverno e aumentada a presença na distribuição tributária. Houve uma participação ativa das unidades federativas no processo de decisões políticas e no desenvolvimento econômico e social do país. O Poder Legislativo foi fortalecido e valorizado. A autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo central foi respeitada.

O golpe militar de 1964 causou mais um impacto significativo no *status* do federalismo brasileiro. Os militares extinguiram os partidos políticos e impuseram a eleição indireta para Presidente da República em 1965, medida que se repetiu na eleição dos governadores em 1966. Além da centralização política, o regime militar promoveu uma concentração financeira sem precedentes: a reforma do sistema tributário aumentou consideravelmente os recursos destinados à União enquanto enfraqueceu capacidade financeira dos estados (LOPREATO, 2022). Como ocorreu com a Constituição do Estado Novo, a Carta Magna de 1967 manteve o federalismo como forma de Estado do Brasil em seu texto. Contudo, a realidade mostrava um sistema federal extremamente limitado.

### **2.3 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O PACTO FEDERATIVO VIGENTE**

As décadas de ditadura militar resultaram em uma forte associação entre a centralização e o autoritarismo, bem como da descentralização com a democracia (ABRUCIO, 2005). Essa ligação fez com que os governadores, eleitos diretamente pelo povo em 1982 pela primeira vez desde o golpe de 1964, e o movimento municipalista exercessem bastante influência no processo de redemocratização.

Como consequência, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma ampla descentralização administrativa e financeira. Os Municípios receberam um destaque especial, dado que pela primeira vez foram elevados ao nível de entes federativos, uma peculiaridade da Federação brasileira quando comparada com a situação de outras federações pelo mundo (TOMIO, 2005). A distribuição tributária beneficiou os Estados e Municípios em detrimento da União. Além disso, a demanda da população por um estado de bem-estar social foi ouvida pelos deputados constituintes, que inseriram uma ampla gama de direitos sociais na nova Constituição.

As bruscas mudanças no pacto federativo visando o fortalecimento dos governos subnacionais deixaram em segundo plano a coordenação da atuação federativa (ABRUCIO, 2005). O escopo de atuação das esferas governamentais não ficou bem definida. Muitas das atribuições relacionadas aos direitos sociais, como saúde e educação, foram incluídos na categoria de competência concorrente entre a União, os Estados e os Municípios. A falta de esclarecimento sobre a função de cada ente acabou gerando duplicidades e omissões na execução de políticas públicas (MACHADO e SOARES, 2018). Outro fator relacionado às competências elencadas na Constituição, é quanto a definição de atribuições iguais para todos os Estados e Municípios, independente das realidades locais e regionais, fato que ignora as diferenças socioeconômica entre as regiões do país (AFFONSO, 2000).

É verdade que a Constituição de 1988 destinou mais recursos financeiros aos Estados e Municípios. Porém, a definição de novas atribuições aos entes subnacionais significou também o aumento de despesas de cunho operacional para a prestação de serviços públicos. Segundo Affonso (2000 p. 137),

dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.

Como consequência da descentralização pouco coordenada, foi formado no Brasil o que Abrucio (2005, p.49) chama de “federalismo compartimentalizado”, na qual “cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada”.

O cenário de um federalismo altamente descentralizado da Constituição de 1988 foi alterado ao longo da década de 1990. Desde o final da ditadura militar, o país

enfrentava uma grave crise fiscal que envolvia as três esferas de governo. O sucesso do Plano Real fortaleceu o governo central, que, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), efetivou medidas tributárias de recentralização das receitas. Além disso, um cenário externo favorável possibilitou a melhora das condições das contas públicas da União (ABRUCIO, 2005). Outra mudança importante foi a delimitação das competências de cada nível de governo. Em geral, ficou compelido a União a tarefa de estabelecer diretrizes e coordenar as políticas públicas, com os Estados e Municípios o encargo de executá-las. Tal processo gerou certa subordinação dos entes subnacionais ao governo central, pelo fato de que o recebimento de transferência de recursos da União depende da execução das políticas públicas de acordo com o deliberado pelo governo central (LOPREATO, 2022). Ademais, foram implementadas diversas medidas de austeridade fiscal e responsabilização dos entes federados, que culminaram na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

Tendo em vista esse conjunto de reformas, Lopreato (2022) considera que está em vigência no Brasil um “federalismo centralizado”, no qual prevalece um sistema em que a União dita a conduta nas mais diversas áreas enquanto os Estados e os Municípios seguem o movimento.

### 3 O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS

A dívida pública dos Estados brasileiros é apontada frequentemente por governadores como um dos desafios a serem enfrentados em suas gestões. Não é um tema novo na agenda política brasileira, é recorrente nas últimas décadas. Como visto no tópico anterior, a própria União vem impondo ações aos Estados com o objetivo de equilibrar as finanças desses entes.

A década de 1970 é um marco inicial do processo de endividamento estadual que reflete nos dias de hoje. Mora (2002) assinala que a Resolução nº 93 de 1975 do Senado Federal, que regulamentava os critérios para operações de créditos realizados pelos entes subnacionais, foi o objeto que, apesar do caráter regulamentador, permitiu aos estados maior oportunidade para contrair empréstimos. Por conseguinte, é a partir de 1975 que o endividamento dos estados começou a crescer consideravelmente. Não obstante, essa política não significou um espaço de liberdade no escasso orçamento dos estados. A autorização do crédito acontecia quando a destinação dos recursos estava de acordo com os objetivos do governo central, funcionando como um instrumento de dominação política (MORA, 2002).

A crise fiscal foi ponto central no Brasil na década de 1980. O segundo choque do petróleo, em 1979, fez com que bancos internacionais suspendessem a concessão de empréstimos, causando um colapso nas finanças públicas brasileiras, dependente de um modelo de desenvolvimento baseado no financiamento externo (LOPREATO, 2002). Internamente, o governo federal, seguindo acordo de assistência financeira firmando com o Fundo Monetário Internacional (FMI), efetuou um ajuste fiscal para diminuir o déficit público, o que limitou o financiamento por endividamento interno (ARANHA, 2022; MORA, 2002). Entretanto, para burlar as restrições da União de endividamento, governos estaduais utilizavam as empresas estatais para levantar recursos via operação de crédito e repassar ao próprio tesouro (as chamadas operações triangulares) (LOPREATO, 2002).

A centralização tributária do período militar foi diluindo ao longo dos anos 1980, com o processo de descentralização fiscal sendo consolidado na Constituição de 1988. Para os Estados, foi criado o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e aumentado o valor distribuído ao Fundo de Participação Estadual (FPE). No entanto, como dito no capítulo 2, a expansão da oferta de direitos sociais resultou também ao aumento dos custos com os serviços públicos por parte dos entes

subnacionais. Rezende e Afonso (1988 apud MORA, 2002) acrescentam que o aumento da receita tributária dos estados também foi consumido pelo pagamento de encargos da dívida.

A crise dos Estados ficou evidenciada na década de 1990, tendo várias ações que a aprofundaram. Houve um excessivo aumento no gasto com pessoal devido, principalmente, à previdência pública estadual (ABRUCIO, 2005). A disputa entre os Estados para atrair investimentos levou à guerra fiscal entre eles. As empresas se instalavam no ente que oferecesse as maiores isenções fiscais, resultando em “leilões” benéficos para as corporações, mas com efeito negativo nas receitas estaduais no geral. O Plano Real, que por um lado trouxe estabilidade inflacionária, por outro impactou as finanças estaduais com a política de alta de juros. Essa política foi prejudicial especialmente aos Estados mais desenvolvidos do país, visto que contavam com alta dívida mobiliária (SP, RJ, MG e RS) (LOPREATO, 2002). Houve ainda outras medidas prejudiciais às finanças estaduais que vieram da União, como a aprovação da Lei Kandir, isentando o ICMS de produtos exportados sem que houvesse contrapartida financeira aos Estados.

A retomada de prestígio da União, causado pelo Plano Real, e a instabilidade financeira dos Estados capacitou o governo central a impor medidas para o controle do desequilíbrio financeiro desses entes federativos. Com essa finalidade, foram propostos os Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAFs) a partir da renegociação das dívidas regida pela Lei nº 9.496/1997. Com essas renegociações, o ente federal impôs aos Estados políticas de ajuste como a norma de conduta fiscal (LOPREATO, 2022).

Os PAFs foram programas implementado pelo governo federal para refinaranciar as dívidas estaduais em troca de reformas na administração pública dos Estados e ajuste patrimonial. Cada Estado negociou individualmente com a União, mas havia certa similaridade nos acordos (LOPREATO, 2002; MORA, 2002). As condições acordadas incluíam juros de 6 ou 7,5% ao ano, com correção mensal pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) e amortização mensal pela Tabela Price em até 30 anos. A obtenção do menor juros dependia do pagamento à vista de 20% do valor total da dívida à União, recursos que foram captados com a venda de patrimônio dos Estados, incluídos no Programa Nacional de Desestatização (LOPREATO, 2002).

O objetivo principal a ser alcançado com os programas era a redução da dívida financeira total dos Estados a valor não superior ao da receita líquida real (RLR)<sup>1</sup>. Os contratos foram firmados entre 1997 e 1999 e, entre os 26 Estados e o Distrito Federal, apenas não aderiram aos PAFs o Amapá e o Tocantins.

Em um primeiro momento, a pressão fiscal foi aliviada pela receita advinda das privatizações. No entanto, as condições contratuais de juros foram especialmente prejudiciais para os Estados centrais, que possuíam o maior montante de dívida: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (ARANHA, 2022).

De acordo com Aranha (2022), os PAFs foram benéficos para os Estados do oeste<sup>2</sup>, que possuíam menor dívida e, nos anos seguintes à assinatura dos contratos, conseguiram aumentar as receitas tributárias por meio da expansão da fronteira agrícola e da industrialização na região. Por outro lado, os antigos Estados centrais enfrentaram dificuldades na gestão de suas dívidas e na recuperação de suas economias. Ele conclui que os PAFs (p.176):

- (i) forçaram contrações de gastos sem qualificação sobre sua pertinência para o estímulo da economia ou de encadeamentos estratégicos, formando uma política de austeridade (intencional) que deprimiu a atividade econômica e o crescimento potencial do Brasil;
- (ii) forçaram tais contrações de maneira fortemente desigual entre os estados, penalizando os antigos estados centrais, mas beneficiando os estados do Oeste; e
- (iii) pela restrição fiscal excessiva, que pressionou pela degeneração das políticas de desenvolvimento estaduais em uma guerra fiscal, corroeram a qualidade do sistema tributário, resultando na superexploração dos antigos impostos únicos e na concessão de incentivos desprovidos de lógica de planejamento nacional.

Como visto, os contratos celebrados entre União e os Estados por meio dos PAFs não cumpriram sua função por completo. O Estado do Rio Grande do Sul alcançou superávit orçamentário em apenas cinco ocasiões entre os anos de 1998 (data de assinatura do contrato) e 2016. Após certa estabilidade financeira na década de 2000, sequências deficitárias retornaram em Minas Gerais e no Rio de Janeiro. A

---

<sup>1</sup> A RLR está definida no artigo 2º do texto original da Lei nº 9.496/1997 como “a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais”.

<sup>2</sup> No estudo de Aranha (2022), são categorizados, para fins de análise, como Estados do oeste: Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

crise econômica que atingiu o Brasil em meados dos anos 2010 intensificou o problema da dívida estadual.

#### 4 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

Os desafios na gestão das dívidas dos Estados com a União alcançaram outro patamar na década de 2010 e levaram a conflitos judiciais e políticos. Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2018), o resultado primário agregado dos Estados alcançou o déficit de R\$ 13,9 bilhões em 2017. Entre as ações tomadas pelos Estados, Torrezan e Paiva (2021) destacam o Mandado de Segurança impetrado pelo Estado de Santa Catarina no Superior Tribunal Federal (STF), pleiteando a cobrança de juros simples sobre as dívidas dos Estados com a União nos contratos firmados no âmbito do PAF. Os autores consideram esse fato um marco no federalismo brasileiro, já que “a judicialização da discussão revelou a falência dos instrumentos tradicionais de negociação entre as diversas esferas federativas” (p. 723).

Foi nesse contexto, de instabilidade econômica e política, que ocorre no ano de 2016 o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a posse do seu então vice, Michel Temer. Apesar de baixos índices de popularidade, Temer possuía amplo apoio do Congresso Nacional e, durante o seu mandato, conseguiu aprovar as reformas previdenciária, trabalhista e fiscal. Dentro de uma lógica de contenção de gastos públicos para lidar com a crise econômica do país, uma série de medidas do governo federal foram destinadas para o controle da dívida dos Estados.

A Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, ficou conhecida como o “Novo PAF” por alterar regramentos previstos no antigo PAF, estabelecido pela Lei 9.496/1997. Essa Lei possibilitou aos Estados a renegociação dos contratos firmados com a União na década de 1990, passando a incluir no refinanciamento as dívidas oriundas de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, prolongou o prazo para o pagamento das dívidas por até 240 meses e alterou os indicadores de metas fiscais para ficar em conformidade com os critérios utilizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No dia 19 de maio de 2017, foi promulgada a Lei Complementar nº 159, a qual instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 9.109 de 2017. O RRF foi projetado para auxiliar os entes em grave desequilíbrio fiscal. Seguindo o previsto na LC nº 159/2017, para um Estado estar em situação fiscal grave e, conseqüentemente,

habilitado a aderir ao RRF, deveria cumprir, concomitantemente, a três critérios previstos no seu artigo 3º:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Estando essas condições satisfeitas, o Estado interessado em aderir ao RRF precisava protocolar o pedido junto ao Ministério da Fazenda com a apresentação de um Plano de Recuperação. Esse Plano deveria ser formado por: (i) lei ou conjunto de leis do Estado; (ii) diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e (iii) pelo detalhamento de medidas de ajuste. O Plano de Recuperação, apesar de elaborado pelo Estado, deveria seguir a cartilha imposta pela União de privatização de empresas públicas e de corte de gastos com o funcionalismo público. O prazo de vigência do regime era de até 36 meses, prorrogável uma vez por período não superior àquele originalmente fixado. Durante os primeiros 36 meses o pagamento das dívidas do Estado com a União ficava suspenso e, em caso de prorrogação, o retorno do pagamento deveria ocorrer de forma escalonada. Além disso, aderir ao RRF gerava ao Estado algumas vedações, como a criação de novos empregos públicos ou a criação de incentivos tributários, enquanto vigente o regime. Tendo isso em vista, Damaceno (2022) critica o foco exagerado às despesas públicas. A Lei se dedica a estabelecer um rol exaustivo de vedações relacionadas ao gasto público, sem entrar na discussão em relação à necessidade de aumentar as receitas dos Estados e sobre as formas pelas quais isso pode ser alcançado.

Era um momento crítico no qual Estados tinham dificuldades para realizar o pagamento de fornecedores e atrasavam o pagamento de salário de servidores. Apenas o Rio de Janeiro aderiu ao RRF, porque era o único ente que cumpria as três condições previstas em Lei para a adesão. O Rio Grande do Sul, por exemplo, desejava ingressar no regime, porém suas despesas líquidas com pessoal, juros e

amortização não ultrapassavam os 70% da receita corrente líquida (RCL)<sup>3</sup>, exigidos pela LC nº 159/2017. Isso causava o que Torrezan e Paiva (2021) chamaram de situação esquizofrênica (p. 725): os Estados em grave situação fiscal precisavam se empenhar para atender aos três requisitos e depois fazer esforço no sentido contrário para alterar os mesmos indicadores que os habilitaram a participar do RRF. Entretanto, mesmo não estando habilitados, os Estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais conseguiram, por via judicial, a principal vantagem destinada aos entes participantes do regime: a suspensão do pagamento das dívidas com a União.

O RJ participou o RRF por 36 meses, entre a sua homologação em setembro de 2017 e o seu fim em setembro de 2020. Os estudos de Torrezan e Paiva (2021) e de Passos, Portugal e Aguiar Filho (2020) mostram que dos três indicadores de vulnerabilidades fiscais (os critérios para adesão ao RRF), apenas o da despesa com pessoal caiu consideravelmente. Os outros indicadores apresentaram um leve aumento no período. Ambas as pesquisas também apontam que as medidas adotadas não alcançaram o objetivo de reduzir a dívida pública estadual. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, órgão criado para acompanhar e avaliar a implementação do RRF, exibiu no seu Relatório de Encerramento o cumprimento das metas de resultado nominal para todos os exercícios pelo RJ, com exceção de 2019, porém sem alcançar a meta pactuada de zerar a inscrição de restos a pagar. A conclusão do Conselho é de que o Plano de Recuperação atingiu parcialmente seus objetivos (CSRRF-RJ, 2021).

No ano de 2021 os termos do RRF sofreram alterações significativas com a aprovação da Lei Complementar nº 178, sendo estabelecido o que ficou conhecido como Novo Regime de Recuperação Fiscal. O primeiro ponto relevante do Novo Regime foi o afrouxamento do segundo requisito para a habilitação dos Estados. O critério da soma das despesas líquidas com pessoal, com juros e amortizações representando pelo menos 70% da RCL foi substituído por duas possibilidades, sendo que o ente interessado era obrigado a cumprir pelo menos uma delas:

II - despesas:

a) correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ou

---

<sup>3</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200) define a RCL como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as transferências constitucionais ou legais de receitas e a contribuição dos servidores com o custeio do regime próprio de previdência.

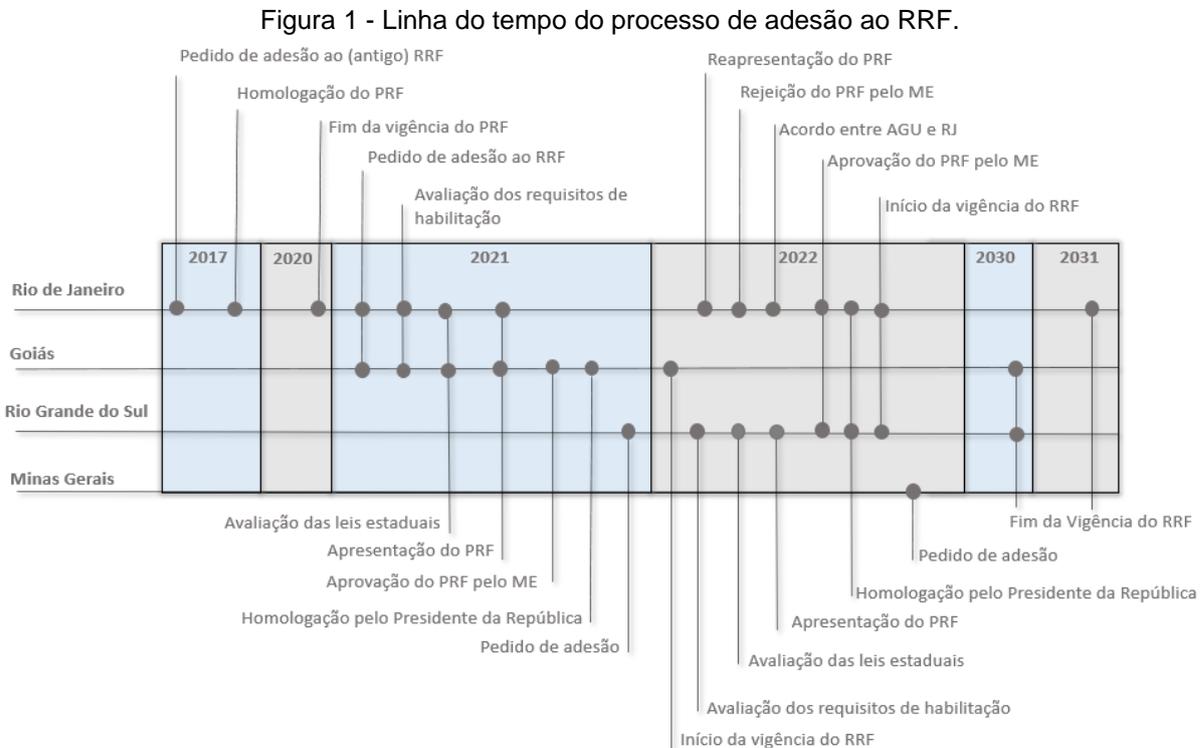
b) com pessoal, de acordo com os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal;

Com essa medida, a adesão de mais Estados ao RRF foi facilitada, uma vez que substituiu o critério que estava travando a entrada de Estados como o Rio Grande do Sul e Minas Gerais por requisitos que esses entes satisfaziam. Dentro do conjunto de leis e atos que devem compor o Plano de Recuperação, foram incluídas a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA, de forma similar ao teto de gastos da União, e a adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente. O prazo de vigência do Plano foi estendido de até 36 meses - que poderia alcançar até 72 meses com prorrogação -, para até nove exercícios financeiros sem possibilidade de prorrogação.

Quanto às vantagens concedidas aos Estados, manteve-se a suspensão do pagamento da dívida com a União e foi acrescentada a possibilidade da União pagar as prestações de operações de crédito do Estado junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais. Em ambos os casos, o Estado fica livre do pagamento das dívidas de forma integral durante o primeiro exercício financeiro, sendo a retomada das prestações feita de forma progressiva até o final da vigência do RRF.

Neste Novo RRF, quatro Estados solicitaram adesão: Rio de Janeiro, Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. O RJ foi primeiro a apresentar seu PRF ao governo federal em maio de 2021. Após o documento ser rejeitado em duas oportunidades e o processo ser judicializado, o Estado do RJ e a Advocacia-Geral da União firmaram acordo para a entrada do Estado ao Novo RRF, e o Presidente da República homologou o PRF em junho de 2022. Goiás apresentou seu Plano no final de agosto de 2021, e não houve maiores percalços na tramitação do processo. O PRF desse Estado entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. Já o Rio Grande do Sul formalizou seu pedido para entrar no RRF em 29 de dezembro de 2021. Apesar de ressalvas apontadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, o PRF foi aprovado pelo Ministro da Economia e homologado pelo Presidente da República, entrando em vigência em 1º de julho de 2022. Por fim, Minas Gerais solicitou adesão ao RRF e teve seus requisitos de habilitação aprovados em julho de 2022. Entretanto, até o momento o Estado não apresentou o seu PRF e o processo está, desde então, parado. A Figura 1, elaborada

pela Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta uma linha do tempo e a atual situação dos processos de adesão ao RRF:



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>. Acesso em 20 de out. de 2023

Apesar de recém assinados, os acordos de recuperação fiscal já são objetos de questionamentos pelos governadores. O novo limite da alíquota do ICMS, a principal fonte de arrecadação dos Estados, sobre os combustíveis e a energia elétrica ocorrida em 2022 é o principal ponto de discussão. Tal medida foi imposta pela União sem contrapartida financeira, significando uma importante redução na renda que não estava prevista nos PRFs dos entes, o que trouxe desequilíbrio nas projeções de arrecadação. Devido a isso, os governantes estaduais solicitaram revisão do RRF ao Ministro da Fazenda (G1 RIO, 2023; UOL, 2023).

Em mais uma tentativa de reformular o pacto federativo, a Secretaria do Tesouro Nacional anunciou um conjunto de medidas chamado de “Novo Ciclo de Cooperação Federativa” em julho de 2023 (BRASIL, 2023a). Atendendo ao pedido dos governadores, o aprimoramento na legislação do Regime de Recuperação Fiscal está incluso nesse pacote. A fim de “atenuar o fluxo de encargos financeiros e propiciar o cumprimento integral das metas pactuadas” (BRASIL, 2023b), está prevista

a expansão do prazo do PRF para até 12 anos. Além disso, estão sendo propostas alterações para trazer maior flexibilidade aos acordos, ao transferir o foco do RRF dos meios (e assim tornar as vedações menos rígidas) para os resultados fiscais. Para que as medidas possam valer, um projeto de lei complementar deverá ser formulado e enviado ao Congresso Nacional, para este discutir e deliberar. Até dezembro de 2023 a proposta não chegou ao legislativo.

## 5 AS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O orçamento público é uma ferramenta utilizada por Estados para o controle e o planejamento de suas receitas e despesas. Originalmente, foi concebido como um instrumento de controle político dos gastos do Executivo pelo Legislativo. Apesar do controle ser uma das características que se mantém, no orçamento moderno a administração é a principal função desse instrumento (GIACOMONI, 2021). Segundo Giacomoni (2021, p. 49), como área de estudo, o orçamento governamental é multidisciplinar e possui diversas naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira.

Atualmente no Brasil, o sistema orçamentário é integrado com o planejamento. A Constituição Federal de 1988 prevê planos de longo prazo, como o Plano Nacional de Educação, de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA), e de curto prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos esses instrumentos devem estar interligados entre si. Cada ente federativo deve ter seus próprios PPA, LDO e LOA. No Quadro 1 estão as definições desses instrumentos, conforme o artigo 165 da CF88, que, apesar de tratar do nível Federal, vale também para os Estados e Municípios de forma similar.

Quadro 1 - Leis orçamentárias.

<b>Plano Plurianual</b>	estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias</b>	compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
<b>Lei Orçamentária Anual</b>	compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Fonte: elaboração própria, com base no Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento operacional de execução orçamentária, na qual as despesas devem ser fixadas e as receitas estimadas para o exercício financeiro subsequente. Ela é apresentada ao Legislativo pelo chefe do

Executivo, com a sua elaboração sendo orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do PPA e seguindo as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

Sobre as despesas orçamentárias, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2021) apresenta o seguinte conceito: “é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada”. Ou seja, as despesas apenas podem ser executadas após a aprovação do Legislativo da LOA, que deve ocorrer até a última sessão legislativa do ano, ou de créditos adicionais durante o exercício financeiro<sup>4</sup>.

Já a execução das despesas públicas passa por três estágios, nos termos da Lei 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o primeiro estágio da despesa. Segundo o artigo 58 da referida lei, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Basicamente, é quando a Administração Pública faz a reserva de dotação orçamentária para um fim específico, a contratação de um serviço ou a aquisição de um bem. A liquidação, segundo estágio da despesa pública, acontece após a execução do serviço ou da entrega do bem. O artigo 63 da Lei 4.320/1964 define que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Passada essa fase de verificação, o pagamento é o último estágio da despesa. É quando o valor monetário é efetivamente repassado ao credor.

## **5.1 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA**

As despesas públicas são classificadas em um sistema estruturado que organiza as informações sobre os gastos da Administração Pública com o propósito de atender a todos os interessados nas questões de finanças públicas (BRASIL, 2023c). O orçamento público, devido a sua característica multifacetada, demanda que vários objetivos sejam atendidos pelas classificações, havendo, conseqüentemente, a necessidade de vários critérios (GIACOMONI, 2021).

---

<sup>4</sup> Os créditos adicionais extraordinários, cuja finalidade é atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, são abertos por medida provisória, sem a necessidade da prévia autorização legislativa.

No sistema orçamentário brasileiro, são adotados quatro principais tipos de classificação de despesas: institucional, funcional, programática e segundo a natureza.

A classificação institucional tem por principal finalidade “evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa” (GIACOMINI, 2021, p. 83). Em outras palavras, é a classificação responsável em identificar quem na estrutura organizacional é responsável por executar a despesa. É subdividida em duas categorias: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

A classificação funcional demonstra em qual área a despesa será executada, tais como administração, cultura, educação, gestão ambiental e saúde. Segundo Burkehead (1971, p. 149, apud GIACOMINI, 2021, p. 88), a “classificação funcional pode ser chamada classificação para os cidadãos, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido”. Essa classificação também é subdividida em duas categorias: função, que reflete a competência institucional do órgão, e subfunção, que evidencia a natureza da atuação governamental (BRASIL, 2023c).

A classificação programática é a maior representante do planejamento no processo orçamentário. Nesse ponto é onde fica demonstrado para qual objetivo estratégico definido no PPA a despesa está sendo destinada (BRASIL, 2021), uma vez que ela deve estar vinculada a um programa definido no Plano. A classificação programática é dividida em três categorias: programa, ação e subtítulo.

Por fim, a despesa orçamentária também é classificada segundo a natureza do gasto. É essa classificação que possibilita o acompanhamento e a análise das despesas públicas de acordo com critérios econômicos e financeiros - diferente das classificações expostas anteriormente, que possuem grande utilidade no plano administrativo-gerencial (GIACOMINI, 2021). Tal classificação é subdividida em três categorias: categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento da despesa. As categorias econômicas são despesas correntes - todas as despesas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital -, e despesas de capital - aquelas despesas que contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2021). Essas categorias são divididas em grupo de natureza. A despesa corrente pode ocupar os grupos “pessoal e encargos sociais”, “juros e encargos da dívida” ou “outras despesas correntes”. Já as despesas de capital podem ser “investimentos”, “inversões financeiras” ou “amortização da dívida”. O elemento

da despesa é o nível de maior detalhamento dessa classificação, identificando os objetos dos gastos.

Vale ressaltar que toda despesa é representada por um código, cujos dígitos representam as classificações. A figura abaixo mostra um exemplo do Governo Federal:

Figura 2 - Exemplo de despesa orçamentária.

CÓDIGO COMPLETO*		10.	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	2
Q U A L I T A T I V A	<u>Esfera</u> : Orçamento Fiscal	10												
	<u>Órgão</u> : Ministério da Infraestrutura		39											
	<u>CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL</u>			252										
	<u>CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL</u>				26									
	<u>PROGRAMÁTICA</u>					782								
	<u>ACÇÃO</u> : Construção de Trecho Rodoviário						2075							
<u>SUBTÍTULO</u> : Paraíba							7M32							
									0043					
Q U A L I T A T I V A	<u>IDOC</u> : Outros recursos									9999				
	<u>IDUSO</u> : Recursos não destinados à contrapartida										0			
	<u>Fonte de Recursos</u> : Recursos do Tesouro - Exercício Corrente (1) Recursos Ordinários (00)											100		
	<u>Natureza da Despesa</u> : <u>Categoria Econômica</u> : Despesas de Capital (4); <u>Grupo de Natureza</u> : Investimentos (4); <u>Modalidade de Aplicação</u> : Aplicação Direta (90)												4490	
	<u>Identificador de Resultado Primário</u> : Primária Discricionária													2

Fonte: BRASIL, 2023c, p. 36.

## 6 METODOLOGIA

Com a finalidade de cumprir os objetivos deste trabalho, realizou-se uma pesquisa de método hipotético-dedutivo de caráter descritivo com abordagem tanto quantitativa quanto qualitativa.

O problema em questão é conhecer o impacto nas despesas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul causado pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. A hipótese é a de que a implementação das medidas de austeridade relacionadas ao RRF não trouxe mudanças significativas na composição das despesas no orçamento estadual. A fim de verificar isso, foi analisado o período temporal entre 2013 e 2022. Foi buscado falsear essa hipótese com a análise dos dados a coletados, já que, segundo Gil (2008, p. 12), “no método hipotético-dedutivo (...) procuram-se evidências empíricas para derrubá-la”.

A pesquisa descritiva é definida pelo registro, análise e ordenação dos dados sem a manipulação por parte do pesquisador, a fim de descrever características de determinada população ou fenômeno (PRODANOV e FREITAS, 2013). A análise foi feita com base de dados coletados diretamente de banco de dados e fontes oficiais do governo. A partir desses dados, foi necessária a preparação das informações brutas. Como neste estudo foram utilizados dados orçamentários de diferentes anos, o tratamento deles para equalizar a comparação, devido ao impacto da inflação ao longo do tempo, foi imprescindível. Porém, essa adaptação não manipulou as informações a ponto de retirar o caráter descritivo do trabalho.

A abordagem qualitativa foi feita com a utilização da pesquisa documental. Diferente da pesquisa bibliográfica, que utiliza a contribuição de diferentes autores sobre o assunto, a documental baseia-se em materiais que não receberam tratamento analítico ou que podem ser rearranjados de acordo com os objetivos da pesquisa (GIL, 2008). Em um primeiro momento, essa abordagem foi importante para a descrição das principais medidas adotadas pelo Estado que afetaram o orçamento no período analisado - um dos objetivos específicos deste trabalho. As principais fontes foram o Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado para aderir ao RRF e os relatórios da dívida estadual, publicados anualmente pela Secretaria da Fazenda. Posteriormente, esses mesmos estudos auxiliaram a qualificar os dados colhidos para a análise da evolução da dívida estadual e para a avaliação das alterações do orçamento do Rio Grande do Sul.

Já a abordagem quantitativa foi importante para dois objetivos deste estudo: a análise da evolução da dívida do Estado e a avaliação das alterações orçamentárias no período de dez anos, entre os anos de 2013 e 2022. Esse intervalo temporal foi escolhido por abranger um período anterior ao da instituição do RRF pela União, em 2017, e compreender o momento em que as medidas de austeridade fiscal, visando a adesão ao regime, começaram a ser tomadas até o regime começar a vigor, em julho de 2022. O método estatístico, com a elaboração de tabelas e gráficos, auxiliou a elucidar o comportamento da dívida e das mudanças orçamentárias.

A análise da dívida do Estado foi feita a partir da razão entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL), segundo as informações obtidas através dos relatórios anuais da dívida pública estadual<sup>5</sup>. A opção por essa métrica se dá por ser a definida pelo Senado Federal como o limite do endividamento dos Estados, nos termos do artigo 30 da LRF. O limite estabelecido da DCL, pela Resolução n.º 40 de 2001, é de duas vezes a RCL. Ou seja, é de 200% da razão DCL/RCL. Então, a partir disso, foi possível checar se, desde o início das implementações das medidas do RRF, houve uma redução na dívida estadual.

Quanto à avaliação das alterações das despesas orçamentárias, serão utilizados dados disponíveis no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul<sup>6</sup>. Para essa avaliação, os dados foram homogeneizados para que a comparação pudesse ser viável. Foi usado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para esse fim, atualizando todos os valores com a variação do índice do mês de dezembro do ano da despesa até dezembro de 2022. As mudanças no orçamento foram vistas a partir da classificação funcional da despesa, para identificar quais áreas de atuação do governo foram mais afetadas. Em um primeiro momento, foi feita uma análise das despesas totais do Estado por função. Após, a classificação funcional foi utilizada em conjunto com a classificação segundo a natureza do gasto, para visualizar especificamente as alterações nas despesas com investimento e examinar se as medidas de austeridade afetaram tais despesas.

---

<sup>5</sup> Disponíveis em: <https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br/>. Acesso em: 08 de out. de 2023.

<sup>6</sup> <https://www.transparencia.rs.gov.br/>. Acesso em: 08 de out. de 2023.

## **7 AS PRINCIPAIS MEDIDAS QUE AFETARAM O ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022: O CAMINHO AO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL**

Nesta seção serão apresentadas as principais medidas tomadas, entre os anos de 2013 e 2022, que causaram impacto ao orçamento do Estado, tanto nas receitas quanto nas despesas. A principal fonte utilizada são as informações citadas, direta ou indiretamente, no Plano de Recuperação Fiscal apresentado pelo Estado para aderir ao RRF (RIO GRANDE DO SUL, 2022a).

A fim de facilitar a visualização de que área está sendo afetada, as medidas foram divididas em três categorias: administração; fiscal e tributária; e previdenciária. A primeira, “administração”, é destinada às medidas que alteraram a estrutura administrativa ou a carreira dos servidores do Estado. Em “fiscal e tributário” estão as alterações na política tributária ou fiscal estadual. E na categoria “previdência” estão as mudanças que afetaram os benefícios previdenciários dos servidores.

Ainda foi feita uma divisão temporal, que também é como está dividida esta seção. A subseção 7.1 faz um breve apanhado das principais medidas tomadas pelo Estado entre janeiro 2013 e abril de 2017. Já na subseção 7.2, estão as medidas tomadas entre maio de 2017 e dezembro de 2022. O marco escolhido para essa segmentação é a sanção presidencial, ocorrida em maio de 2017, da Lei Complementar nº 159, que instituiu o RRF. O objetivo é identificar as medidas que foram executadas por influência do RRF, o qual desde o princípio o Rio Grande do Sul desejava aderir.

### **7.1 AS MEDIDAS “PRÉ-RRF” (2013-2017)**

Sobre as medidas tomadas no período “pré-RRF”, houve esforço para a redução das despesas por meio da extinção de entidades da Administração Indireta do Estado. Em janeiro de 2016 foi autorizada a extinção da Fundação de Esporte e Lazer do Estado do Rio Grande do Sul (Fundergs) e, um ano depois, de outras onze entidades: nove fundações, uma autarquia e uma empresa pública. As extinções de fato desses órgãos ocorreram entre os anos de 2017 e 2021: quatro em 2017, cinco em 2018, uma em 2019 e a última em 2021.

Também no campo da administração, houve pela primeira vez a “venda” dos serviços relacionados à folha de pagamento dos servidores. O valor de R\$ 1,25 bilhão deu o direito do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), sociedade de economia mista na qual o Rio Grande do Sul é o principal acionista, operar a folha do funcionalismo pelo período de 10 anos, até 2026. Esses serviços já eram geridos pelo Banrisul anteriormente, porém sem haver contrapartida financeira para o Tesouro até então.

No campo tributário, a partir de 2016 houve a majoração de alíquotas do ICMS. Os maiores destaques são o aumento da alíquota modal (ou básica), na qual incide a maior parte das operações e prestações de serviços, de 17% para 18% e da alíquota de energia, combustíveis e comunicações, de 25% para 30%. A reforma tributária ocorrida em 2020, como consta no Quadro 3, fez com que o ICMS retomasse os patamares de 2015. Ela diminuiu a alíquota modal para 17,5% em 2021 e para 17% a partir de 2022. A alíquota de energia, combustíveis e comunicações manteve os 30% em 2021 e retornou aos 25% em 2022.

Contudo, por força da Lei Complementar nº 194/2022, energia, combustíveis e comunicações foram colocados como bens e serviços essenciais e indispensáveis para fins de incidência do ICMS. Isso significa que, a partir de julho de 2022, os Estados não poderiam cobrar uma alíquota maior do que a utilizada para serviços gerais (a alíquota modal) para esses serviços. Por conta disso, a alíquota do ICMS, que era de 25%, caiu para 17% no Rio Grande do Sul<sup>7</sup>.

A dívida do Estado com a União virou objeto de judicialização em 2016. A LC nº 148/2014 possibilitaria a renegociação das dívidas dos entes subnacionais com a União com a redução dos juros e a utilização de diferente indexador para correção monetária. Entretanto, o Decreto Federal nº 8.616/2015, que regulamentou a LC nº 148/2014, trouxe condições desfavoráveis para os Estados, pois estabeleceu “condições não previstas para a celebração dos aditivos, indicou critérios desfavoráveis para o cálculo dos encargos estabelecidos no art. 2º, e deixou de definir corretamente o desconto estabelecido no art. 3º da LC nº 148/2014” (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p.25).

---

<sup>7</sup> Em novembro de 2023, o Governador do RS encaminhou ao Legislativo o Projeto de Lei nº 534/2023, que propõe o aumento da alíquota modal do ICMS para 19,5% a partir de 2024. A justificativa é a compensação pela perda de receitas ocorridas devido a LC nº 194/2022, bem como outras possíveis perdas que podem ocorrer se aprovada a reforma no Sistema Tributário Nacional (PEC nº 45/2019).

Dessa forma, o Estado do Rio Grande do Sul impetrou Mandado de Segurança ao STF que, em abril de 2016, concedeu liminar suspendendo o pagamento da dívida a União. Liminares similares também foram concedidas a Minas Gerais e Santa Catarina. Posteriormente, os Estados e o Ministério da Fazenda entraram em acordo sobre os termos de renegociação da dívida. Entre as medidas, manteve-se até o final de 2016 a suspensão do pagamento da dívida com a União, com o retorno progressivo a partir de janeiro de 2017 até o chegar ao integral em julho de 2018. Como será visto na próxima subseção, nova medida judicial suspendeu o pagamento da dívida em 2017.

Na categoria previdência, a instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) é o principal marco no período analisado. Válido para novos servidores ingressantes no serviço público estadual, a implementação do RPC também limitou os benefícios concedidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aos mesmos valores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A seguir, o Quadro 2 apresenta um resumo das principais medidas tomadas entre janeiro de 2013 e abril 2017, apresentadas nesta subseção:

Quadro 2 - Principais medidas que impactam o orçamento do RS "Pré-RRF": entre janeiro 2013 e abril de 2017 (continua).

CATEGORIA	DATA (Mês/Ano)	MEDIDA
Administração	01/2016	Lei nº 14.829/2016: Extinção da Fundergs. Atividades encerradas em 2017.
	01/2016	Lei nº 14.837/2016: Autorização da cessão onerosa da folha de pagamento dos servidores. Em julho de 2016, cedida ao Banrisul por R\$ 1,25 bilhão.
	07/2016	Dec. nº 53.144/2016: regulamentação sobre a indenização de férias não fruídas de servidores.
	01/2017	Extinção ou Autorização para a extinção de 11 entidades da Administração Indireta. Encerramento das atividades entre 2017 e 2021.
Fiscal e Tributário	09/2015	Lei nº 14.741/2015: aumento de alíquotas do ITCD a partir de 2016.
	09/2015	Lei nº 14.743/2015: aumento da alíquota do ICMS em determinadas áreas.
	04/2016	Liminar judicial suspende o pagamento da dívida com a União.
	07/2016	Acordo entre o RS e o Ministério da Fazenda homologado pelo STF.

Quadro 2 – Principais medidas que impactam o orçamento do RS “Pré-RRF”: entre janeiro 2013 e abril de 2017 (conclusão).

CATEGORIA	DATA (Mês/Ano)	MEDIDA
Previdência	10/2015	LC nº 14.750/2015: instituição do Regime de Previdência Complementar e limita valor máximo de benefícios do RPPS.
	01/2016	Dec. nº 52.856/2016: cria Fundação para administrar o Regime de Previdência Complementar.

Fonte: elaboração própria.

## 7.2 AS MEDIDAS “PÓS-RRF” (2017-2022)

As medidas tomadas no “pós-RRF” (Quadro 3), principalmente a partir do final de 2019, são mais profundas ou, como é dito no discurso oficial que consta no Plano de Recuperação Fiscal, estruturais (RIO GRANDE DO SUL, 2022a, p. 7). São providências necessárias para adesão ao RRF, que estão previstas no artigo segundo da LC nº 159/2017.

A alienação de estatais é uma dessas providências. Foram vendidas em leilão as empresas do Grupo CEEE, a Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul (SULGÁS) e a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN)<sup>8</sup>. Também está autorizada pela Assembleia Legislativa a privatização da Companhia Rio Grandense de Mineração (CRM). Essas privatizações renderam ao tesouro estadual mais de R\$ 8,5 bilhões entre 2021 e 2023.

Nesse ponto, vale destacar a situação da Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D). O patrimônio líquido da empresa decresceu de R\$ 511 mil positivos em 2013 para R\$ 5,7 bilhões negativos em 2020, conforme o Orçamento das Empresas Estatais, anexo da LOA de 2022 (Lei nº 15.771/2021). Parte importante da dívida com a CEEE-D era com o próprio Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que o pagamento do ICMS estava suspenso desde 2017. Tanto que, com o objetivo de viabilizar a venda da empresa, foi realizada uma manobra fiscal para transferir quase R\$ 2,8 bilhões dessa dívida para a *holding* CEEE Participações em novembro de 2020 (CEEE-D, 2020). Em 2021, a dívida foi quitada graças a aporte realizado pelo próprio governo estadual. Ou seja, a operação de alienação da CEEE-D impactou

<sup>8</sup> A alienação da CORSAN foi concluída em 2023, não impactando no orçamento do Estado no período analisado por este trabalho (2013-2022).

também nas despesas do Estado nesse ano. Espera-se que a repercussão nas receitas estaduais seja perene, já que, com a privatização, a nova concessionária retoma o pagamento do ICMS dos serviços de distribuição de energia elétrica.

A condição dos servidores públicos estaduais passou por grandes alterações com a reformas administrativa e a reforma previdenciária, ocorridas entre o final de 2019 e início de 2020. A Lei do RRF exige que o regime jurídico dos servidores do Estado não contenha benefícios ou vantagens não previstos no estatuto dos servidores da União. De forma similar, o RPPS do Estado deve adotar, no que couber, as mesmas regras previdenciárias aplicadas à União.

No âmbito da reforma administrativa, foram extintas as vantagens por tempo de serviço (como avanços, triênios e quinquênios), vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário à renumeração, reduzida a porcentagem da gratificação de permanência, restringida as condições para concessão de salário-família, entre outros.

Na esfera da reforma previdenciária, a alíquota de contribuição deixou de ser fixa em 14% para progressiva entre 7,5% e 22% (com alíquota efetiva máxima de 16,78%). Além disso, a base de contribuição para os inativos e pensionistas foi ampliada, para abranger benefícios a partir de um salário-mínimo, e a idade mínima e o tempo de contribuição necessários para a aposentadoria foram elevados. Essas medidas, sancionadas em dezembro de 2019, se estenderam tanto para os servidores civis quanto para os militares, com a exceção da alíquota de contribuição progressiva, que, em um primeiro momento, se restringia apenas aos civis. Para os militares, essa alíquota começou a valer em março de 2021, com a sanção da LC nº 15.602.

A LC nº 14.138/2018, que autorizou a adesão do Rio Grande do Sul ao RRF, está entre as medidas da categoria fiscal e tributária no “pós-RRF”. Além disso, essa lei também incluiu duas exigências da Lei do RRF em seu corpo: a vedação da realização de saques em contas de depósitos judiciais e a autorização da realização de leilões de pagamento. Outras três merecem destaque dentro dessa categoria: as suspensões de pagamento e renegociações da dívida com a União, a reforma tributária estadual e o teto de gastos.

O pagamento da dívida com a União, que foi suspenso em 2016 e retornou de forma progressiva em janeiro de 2017, foi novamente suspenso judicialmente a partir de agosto. A justificativa dada pelo STF para proferir a liminar foi de que a própria União, ao já estar negociando formas de refinanciamento da dívida, reconhecia a

grave situação fiscal do Estado sendo a suspensão do pagamento apenas uma antecipação dos efeitos da futura adesão do RS ao RRF.

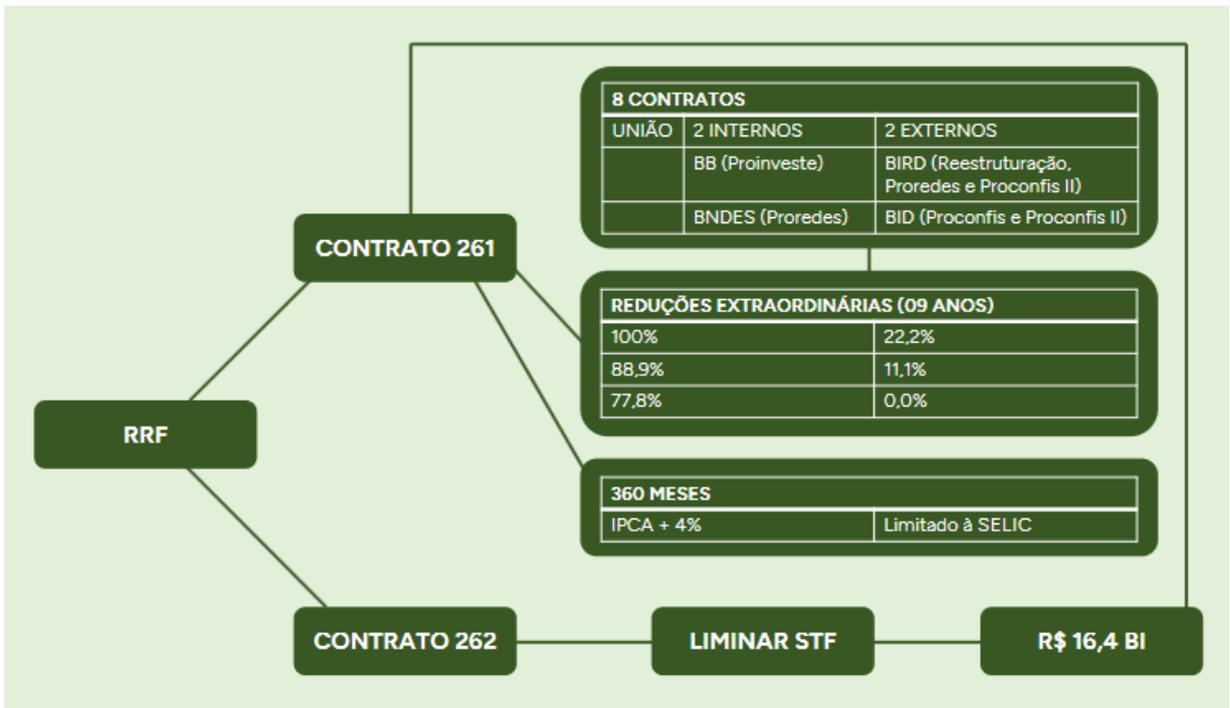
Ao final de 2017, foram celebrados dois aditivos ao Contrato nº 014/98 STN/COAFI, que renegociou as dívidas do Estado com a União no âmbito do PAF a partir do disposto na Lei Complementar nº 156/2016 (o “Novo PAF”). O primeiro estabeleceu o Coeficiente de Atualização Monetária (CAM) para o cálculo de juros e correção monetária. O CAM substituiu a taxa de juros de 6% ao ano e a correção monetária pelo IGP-DI pelo que for menor entre I) os juros de 4% ao ano sobre o saldo devedor e a atualização monetária pela variação do IPCA ou II) a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Esse aditivo teve efeitos retroativos, sendo o saldo da dívida recalculado a partir de 1º de janeiro de 2013. O segundo estendeu o prazo de pagamento da dívida por 20 anos, o que possibilita diluir o passivo ao longo desse período, e também condicionou que as despesas do Estado de 2018 e de 2019 não ultrapassassem a variação do IPCA - uma prévia do teto de gastos que viraria lei em 2021. O contrato, que encerrava em 2028, passou a vigor até 2048.

A reforma tributária estadual, realizada por meio da LC nº 15.576/2020, reduziu a alíquota do ICMS incidente sobre a produção de bens e serviços de áreas majoradas em 2015 e fez alterações no Simples Gaúcho. As alterações quanto às alíquotas do ICMS já foram expostas na subseção 7.1. O Simples Gaúcho é um benefício que reduz o ICMS cobrado das empresas gaúchas optantes do Simples Nacional, programa do Governo Federal que concede vantagens tributárias às micro e pequenas empresas. Com a reforma, não houve alterações para as microempresas, que continuaram isentas do pagamento de ICMS, mas para as empresas de pequeno porte o benefício foi extinto. Essas alterações visam diminuir os incentivos e benefícios fiscais que decorrem de renúncia de receitas, outra exigência da Lei do RRF.

O teto de gastos, sancionado em dezembro de 2021, limitou o crescimento das despesas do Estado pelo período de dez anos (de 2022 a 2031) pela variação da inflação, calculada pelo IPCA. Tal mecanismo, cuja instituição também é uma das condições para adesão ao RRF, é similar ao que passou a vigor no âmbito da União a partir da EC nº 95/2016 e que foi flexibilizado no final de 2022 com a EC nº 126/2022. Ainda vigente no Estado, a diminuição da rigidez do atual teto de gastos está entre as medidas de aprimoramento do RRF propostas pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2023b).

O pedido de adesão do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação foi deferido janeiro de 2022 e homologado em junho do mesmo ano. Em fevereiro, foram assinados os Contratos nº 261/2022/CAF e 262/2022/CAF. O primeiro suspendeu o pagamento da dívida com a União e outras sete dívidas bancárias, internas e externas, que voltariam a ser pagas nos termos do RRF, após a homologação. O segundo contrato parcelou em 360 meses o montante de R\$ 16 bilhões, referente as parcelas da dívida com a União suspensas desde julho de 2017. Com a homologação do RRF, este contrato foi incorporado ao nº 261/2022/CAF. Na figura abaixo, é possível conferir um esquema resumindo esses contratos:

Figura 3 - Resumo do esquema de contratos do Regime de Recuperação Fiscal.



Fonte: RIO GRANDE DO SUL (2023, p. 55)

No Quadro 3 estão sintetizadas as principais medidas que impactam no orçamento do Estado do Rio Grande do Sul realizadas pelo governo entre maio de 2017 e dezembro de 2022:

Quadro 3 - Principais medidas que impactam o orçamento do RS “Pós-RRF”: entre maio de 2017 e dezembro de 2022.

CATEGORIA	DATA (Mês/Ano)	MEDIDA
Administração	05/2018	Lei nº 15.183/2018: autorizada a extinção sociedade de economia mista CESA. No momento, a empresa está em fase de liquidação.
	02/2020	Reforma Administrativa: conjunto de atos normativos que alteraram os Estatutos dos Servidores Civis, do Magistério e da Brigada Militar.
	03/2021	Leilão da CEEE-D: adquirida por R\$ 100 mil. A empresa vencedora também assumiu um passivo de aproximadamente R\$ 7 bilhões.
	07/2021	Leilão da CEEE-T: adquirida por R\$ 2,6 bilhões.
	10/2021	Leilão da SULGÁS: adquirida por R\$ 928 milhões.
	07/2022	Leilão da CEEE-G: adquirida por R\$ 928 milhões.
	12/2022	Leilão da CORSAN: adquirida por R\$ 4,1 bilhões.
Fiscal e Tributário	08/2017	Medida Cautelar suspende o pagamento da dívida do Estado com a União.
	12/2017	Celebrados aditivos ao Contrato nº 014/98 STN/COAFI.
	03/2018	LC nº 15.138/2018: autorização do Legislativo para o Executivo aderir ao RRF. Autorização da realização de leilões de pagamento, vedação de saque dos depósitos judiciais.
	12/2020	Lei nº 15.576/2020: Reforma Tributária Estadual. Redução da alíquota do ICMS em áreas majoradas em 2015. Alterações no Simples Gaúcho.
	12/2021	LC nº 15.756/2021: Teto de Gastos. Aumento das despesas de 2022 a 2031 limitada às despesas empenhadas em 2021, corrigida pela variação acumulada do IPCA.
	07/2022	Início da vigência do Regime de Recuperação Fiscal no RS.
Previdência	12/2019	Reforma Previdenciária dos servidores civis: conjunto de atos normativos que alteraram o RPPS.
	03/2021	LC nº 15.602/2021: Reforma Previdenciária Militares.

Fonte: elaboração própria.

Com a tomada de todas essas medidas, a expectativa é de que a desejada sustentabilidade fiscal seja alcançada ao longo dos anos. O PRF diz que, como as reformas possuem natureza estrutural, a repercussão financeira ocorrerá, principalmente, a médio e longo prazo. E é com o objetivo de assegurar as obrigações de curto prazo que há a necessidade da participação no RRF e, conseqüentemente,

da obtenção de vantagens no pagamento da dívida do Estado com a União. O trecho abaixo do PRF retrata qual é a expectativa do governo:

Mesmo com esses avanços nas contas públicas, o Estado do Rio Grande do Sul ainda não recuperou a capacidade de arcar integralmente com os pagamentos do serviço da dívida, sem gerar atrasos em outras obrigações. Pela própria natureza estrutural das medidas de enfrentamento da crise, a repercussão financeira ocorrerá principalmente a médio e longo prazo. Por isso a homologação do Regime de Recuperação Fiscal é peça fundamental na estratégia de reequilíbrio fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, na medida em que propiciará o fôlego financeiro necessário para administrar as restrições de fluxo de caixa no curto prazo (RIO GRANDE DO SUL, 2022a, p. 57).

Apesar disso, o governo já considera que as reformas estruturais são um dos fatores para que ano de 2021 o Estado tenha registrado superávit fiscal pela primeira vez desde 2009:

O exercício de 2021 registrou superávit histórico, repercutindo, de um lado, *os efeitos das reformas estruturais*, o rígido controle de despesas e a recuperação da atividade econômica doméstica, e, de outro, os efeitos da privatização da Companhia Estadual de Energia Elétrica – Distribuição e Transmissão (CEEE-D e CEEE-T) (RIO GRANDE DO SUL, 2022a, p. 11, grifo nosso).

Nesta seção foram identificadas as principais medidas adotadas pelo Estado entre 2013 e 2022 com possível impacto no orçamento, com olhar especial para as que fazem parte do conjunto necessário para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Nas próximas seções será apresentado o comportamento da dívida e das despesas do Estado no mesmo período, buscando identificar se, e como, essas medidas impactaram nesses pontos.

## 8 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022

O Rio Grande do Sul é um dos Estados brasileiros que, por conta de suas dívidas, passou por dificuldades para honrar com seus compromissos com fornecedores e com o pagamento de pessoal. Esse endividamento, discutido no capítulo 3, é o motivo pelo qual o Estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, tema do capítulo 4. Nesta seção será analisada a evolução da dívida estadual, utilizando como base a relação DCL/RCL no período compreendido entre os anos de 2013 e 2022.

O cálculo da relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida foi a metodologia estabelecida pelo Senado Federal para definir os limites da dívida dos Estados, dentro de sua atribuição constitucional e com base em critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme a Resolução do Senado Federal nº 40/2001 (que dispõe sobre o limite para o montante da dívida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), DCL e RCL são definidos da seguinte maneira:

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada<sup>9</sup> deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

(...)

Art. 2º Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

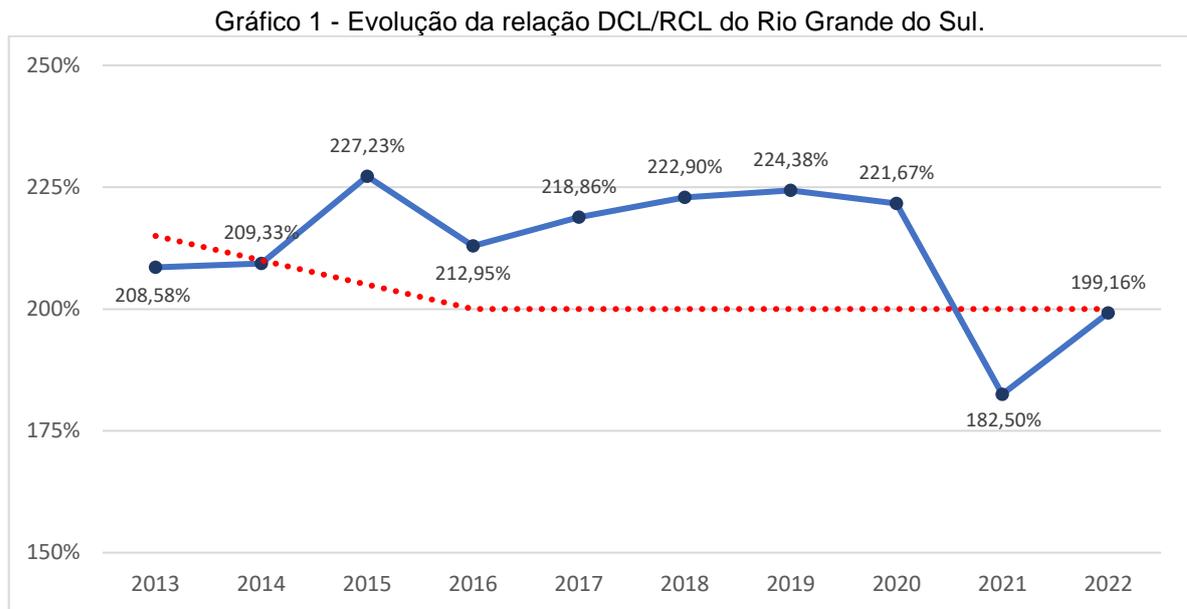
É essa mesma Resolução que estabelece que a DCL dos Estados e do DF não pode exceder duas vezes a RCL (ou seja, a relação DCL/RCL não pode ser superior a 200%). Esse ato normativo levou em consideração que havia entes com o limite superior ao estipulado, então previu um período de 15 anos para que eles fizessem a adequação. No caso do Rio Grande do Sul, o limite foi de 295% no primeiro exercício financeiro após o início da vigência da Resolução, em 2002. Apenas em 2016 o limite

---

<sup>9</sup> O Artigo 29 da LRF define a dívida pública consolidada como “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”.

de 200% passou a ser o parâmetro da relação DCL/RCL para o Estado. Ultrapassado esse limite, ficam os entes proibidos de realizarem operações de crédito.

O Gráfico 1 apresenta a evolução da relação DCL/RCL do Estado do Rio Grande do Sul em comparação com o limite estabelecido pelo Senado Federal, no período entre 2013 e 2022:

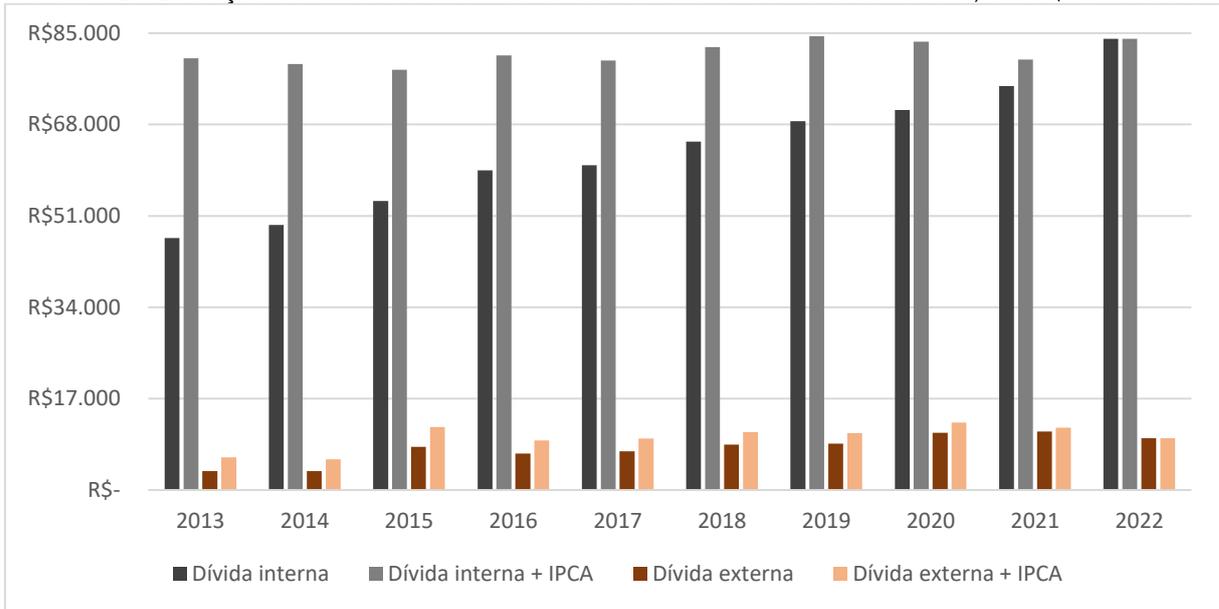


Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Anuais da Dívida Pública Estadual.

Depreende-se do gráfico que, entre 2015 e 2020 a dívida do Estado esteve acima do limite permitido. Em 2021, o Rio Grande do Sul pela primeira vez conseguiu que a DCL fosse menor do que duas vezes a RCL do exercício financeiro, o que se manteve em 2022, porém com a relação muito próxima do limite.

Do ano de 2014 para 2015, houve um aumento considerável da relação DCL/RCL: de 209,33% para 227,23%. Em valores nominais, a DCL subiu mais de R\$ 8,5 bilhões enquanto na RCL houve o acréscimo de apenas R\$ 1,5 bilhão (ver o Apêndice A). No relatório anual da dívida pública estadual de 2015, são colocados como maiores fatores para o crescimento da dívida a variação de 10,7% no IGP-DI, indexador do contrato feito no âmbito do PAF com a União, e o aumento em R\$ 1,25 na cotação do dólar (RIO GRANDE DO SUL, 2016). O primeiro fator afetou a dívida interna, enquanto o segundo a dívida externa. Essas alterações podem ser conferidas no Gráfico 2, que apresenta a evolução da composição da dívida do Rio Grande do Sul entre 2013 e 2022:

Gráfico 2 - Evolução da dívida interna e da dívida externa do Rio Grande do Sul, em R\$ 1.000.000.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Anuais da Dívida Pública Estadual.

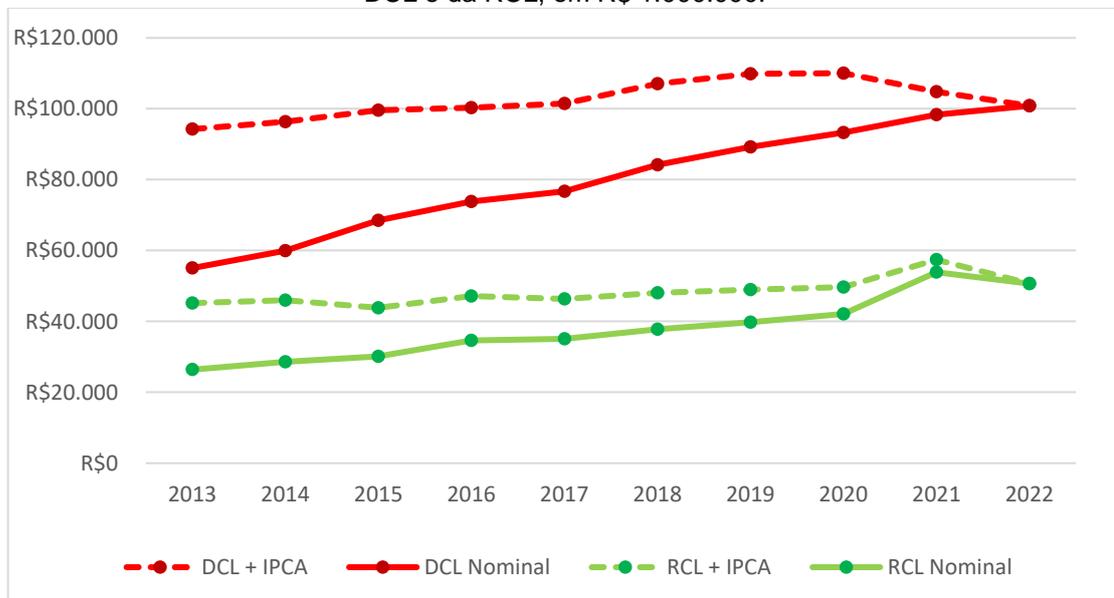
Já em 2016, a relação DCL/RCL caiu para 212,9%, um patamar próximo ao registrado em 2014. Consideravelmente acima, porém, do limite de 200%. Neste ano, o aumento das alíquotas do ITCD e do ICMS, assim como a receita patrimonial de R\$ 1,25 bilhão proveniente da cessão onerosa da folha de pagamento dos servidores, repercutiram para a elevação nominal de quase 15% da RCL. Já a DCL subiu em 7,75% em relação ao exercício anterior, sendo as principais causas do aumento: a variação de 7,2% do IGP-DI, o crescimento em mais de 19% dos precatórios e a suspensão do pagamento das parcelas da dívida com a União a partir de abril (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Mesmo com a renegociação das dívidas com a União pelo novo PAF ao final de 2017, que alterou o indexador da dívida para o CAM e recalculou retroativamente a partir de 1º de janeiro de 2013 a dívida do Estado com a União, a relação DCL/RCL voltou a crescer de 2017 a 2019. Sem esse acordo, contudo, o nível de endividamento seria muito maior, já que apesar desse recálculo ter significado um abatimento de quase R\$ 5 bilhões do passivo com a União, o não pagamento das parcelas da dívida manteve a dívida interna no mesmo patamar em 2017. Já a desvalorização cambial do real aumentou a dívida externa. Ao mesmo tempo, houve um baixo crescimento nominal nas receitas, que resultaram em uma redução real de mais de R\$ 400 milhões em 2017 quando comparado a 2016. Esses dados podem ser verificados no Apêndice A.

Em 2020, ano do início da pandemia de Covid-19, houve leve queda na relação DCL/RCL. Favoreceu para que isso acontecesse, no campo da dívida, a correção monetária negativa devido variação do CAM de -0,83%. Em relação às receitas, houve a estagnação da arrecadação de receita tributária no Estado. Porém, o aporte de R\$ 2,3 bilhões da União atenuou as perdas e financiou as ações de enfrentamento da pandemia (RIO GRANDE DO SUL, 2021a).

O ano de 2021 é um marco notável para a trajetória que aqui está em análise: a relação DCL/RCL chegou a 182,50%, queda de quase 40% em relação a 2020. Pela primeira vez na história o Rio Grande do Sul ficou abaixo do limite de 200% definido pelo Senado Federal em 2001. O CAM novamente teve valor negativo, de quase 0,7%, o que resultou em uma correção monetária que reduziu R\$ 478 milhões da dívida com a União. A dívida nominal cresceu, mesmo que em progressão menor, por conta principalmente da continuidade da suspensão dos pagamentos das parcelas da dívida à União. Porém, ao equalizar os valores pela variação do IPCA, percebe-se que foi alcançada pela primeira vez, nesta série temporal, a redução da DCL em comparação ao exercício anterior. Esse dado pode ser conferido no Gráfico 3:

Gráfico 3 - Evolução dos valores nominais e atualizados pelo IPCA (atualizados até Dez/2022) da DCL e da RCL, em R\$ 1.000.000.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Anuais da Dívida Pública Estadual.

Já o acréscimo nominal de 5,43% na RCL em relação a 2020 tem duas explicações principais: a privatização da CEEE-D e a mudança de metodologia do cálculo da RCL. A receita com a alienação de bens é classificada como de capital, o

que, por definição, não afeta a RCL. Porém, para operacionalizar o leilão da CEEE-D, como já exposto na seção 7, foi necessária uma manobra financeira que incrementou as receitas correntes neste ano:

A desestatização da CEEE-D exigiu o equacionamento de passivos da companhia, gerando um *impacto de R\$ 2,58 bilhões na receita tributária (ICMS)*, e um impacto de mesmo valor nas despesas de capital – inversões financeiras pelo evento da integralização de ações da CEEE-PAR (RIO GRANDE DO SUL, 2022b, p. 11, grifo nosso).

A mudança metodológica no cálculo da RCL foi a inclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) incidente sobre a folha de pagamento dos servidores. Segundo o Relatório de Transparência Fiscal do primeiro quadrimestre de 2021, tal alteração foi motivada pelas aprovações da Lei Complementar nº 178/2021 e da Emenda Constitucional nº 109/2021 e visa reduzir a diferença entre os critérios estaduais e nacional de cálculo da RCL (RIO GRANDE DO SUL, 2021b, p. 14-15). A contabilização do IRRF acrescentou R\$ 3,1 bilhões à RCL em 2021. Em resumo, excluindo os R\$ 5,7 bilhões da privatização da CEEE-D e da mudança de metodologia de cálculo, a relação DCL/RLC em 2021 passaria de 203%, ultrapassando o limite em mais um exercício.

No ano de 2022 o Estado do Rio Grande do Sul conseguiu manter a relação DCL/RLC abaixo do limite do Senado, apesar de chegar bem próximo dos 200%. A queda na RCL em relação ao ano anterior se justifica, além da situação extraordinária da privatização da CEEE-D em 2021, pela questão do ICMS. Era prevista a redução da alíquota modal do ICMS de 17,5% para 17%. Porém, também houve a inesperada redução da alíquota de energia, combustíveis e comunicações partindo do governo federal. No total, a arrecadação de ICMS caiu R\$ 4,18 bilhões. A dívida consolidada subiu de R\$ 98,3 para R\$ 109,7 bilhões em 2022, contudo, pela primeira vez na série analisada, o Estado possuía disponibilidade de caixa (R\$ 8,9 bilhões) para deduzir na contabilização da DCL. Devido a isso, a elevação da DCL foi de apenas R\$ 2,5 bilhões, o que viabilizou que a relação DCL/RLC atingisse 199,16%.

Por fim, verificando o período analisado como um todo, foram dois momentos em que aconteceram quedas consideráveis na relação DCL/RCL: 2016 e 2021. Em ambos os casos há algo em comum: acréscimos eventuais da receita corrente líquida. Em 2016 aconteceu a cessão onerosa da folha de pagamento dos servidores ao Bannrisul e em 2021, a arrecadação de receita tributária por conta do processo de

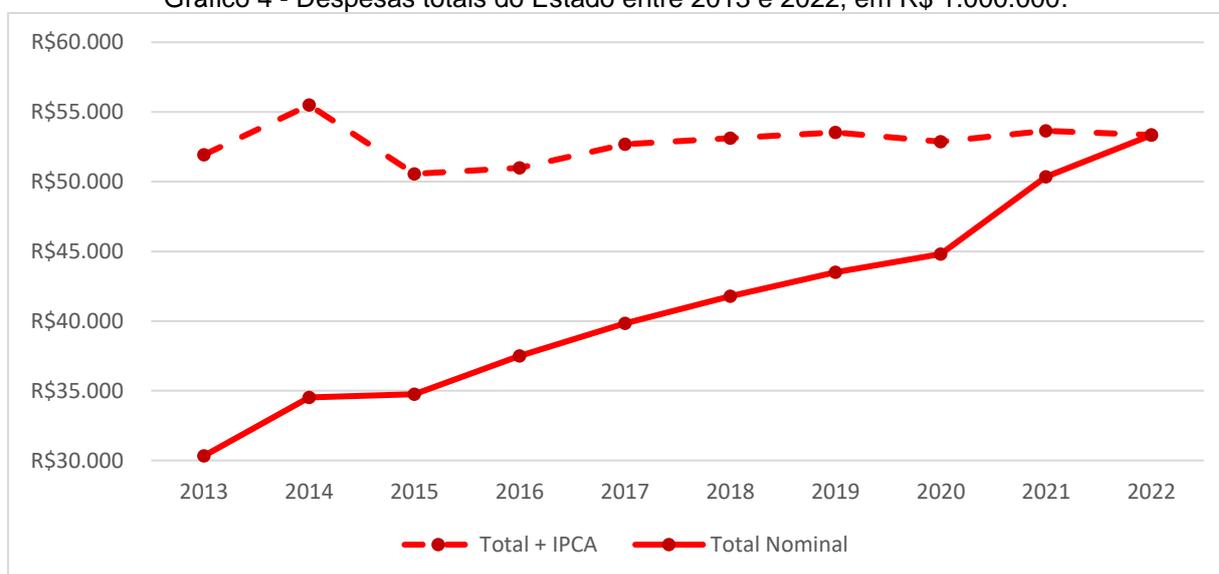
privatização da CEEE-D - além de também haver a mudança de metodologia para o cálculo da RCL. No que tange a dívida consolidada líquida, o RRF é o caminho pelo qual o governo espera manter a dívida em nível controlado. Todavia, se por anos a indexação da dívida com a União pelo IGP-DI acumulou um passivo impagável, as reclamações não cessaram com o CAM, que é considerado um indexador muito volátil e especialmente prejudicial com a taxa Selic em alta.

Tendo em vista o exposto, pode-se concluir que a dívida estadual não reduziu com a implementação das medidas de austeridade do RRF. Houve a queda da relação DCL/RCL, porém por um aumento artificial da receita corrente líquida. Resta aguardar e monitorar se as projeções do governo com o RRF e todas as “reformas estruturais” alcançarão a desejada sustentabilidade fiscal sem maiores prejuízos à prestação de serviços públicos a população.

## 9 AS DESPESAS NO ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022

Nesta seção será verificado o comportamento das despesas do Estado entre 2013 e 2022. A análise toma como base as despesas efetivamente pagas, excluídas as despesas intraorçamentárias (para evitar a dupla contagem) e as transferências constitucionais aos Municípios de tributos arrecadados pelo Estado<sup>10</sup>. Para que se observe quais atividades do Estado mais foram impactadas, optou-se por analisar as despesas pela ótica da classificação por função. Essa classificação também foi analisada cruzando com o grupo “investimentos” (da classificação por natureza da despesa), por ser a categoria que delinea os recursos que aumentam e qualificam o patrimônio do Estado - como obras, softwares e equipamentos. Os dados analisados foram retirados do Portal da Transparência do Rio Grande do Sul e os valores atualizados pela variação do IPCA até o mês de dezembro de 2022. Eles podem ser conferidos na íntegra nos Apêndices B e C. Ao longo deste capítulo, toda citação de valores deve ser compreendida como dados atualizados.

Gráfico 4 - Despesas totais do Estado entre 2013 e 2022, em R\$ 1.000.000.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

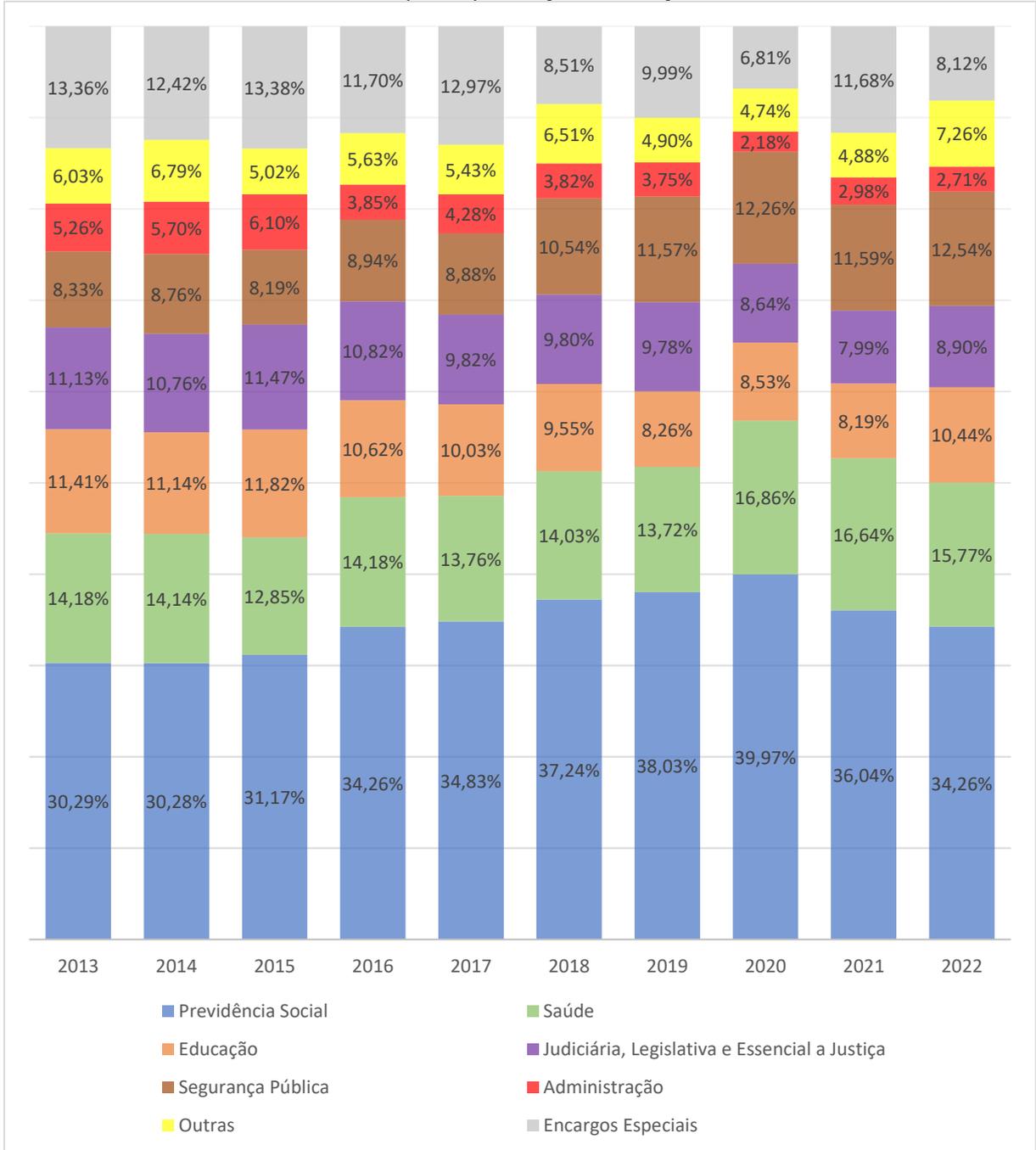
O Gráfico 4 demonstra a evolução das despesas totais do Estado. O total de despesas em 2013 atingiu quase R\$ 52 bilhões. Houve um crescimento de R\$ 4 bilhões nos gastos em 2014, e uma queda abrupta de R\$ 5 bilhões para 2015. Nos

<sup>10</sup> Até 2019, o Rio Grande do Sul registrava essas transferências como despesas, discriminadas na função “encargos especiais”. A partir de 2020, o desconto dos recursos objeto de repartição tributária passou a ser contabilizado na receita, como deduções da receita orçamentária.

anos seguintes as despesas voltaram a se expandir, e mantiveram um patamar de R\$ 52,7 à R\$ 53,7 bilhões entre 2017 e 2022.

O Gráfico 5 abaixo apresenta como foi feita a divisão das despesas por função no período em análise:

Gráfico 5 - Despesas por função em relação ao total.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

“Previdência social” é a função que representa a maior parte dos gastos do Estado. Ela registrou um expressivo aumento entre 2013 e 2020: passou de 30% para

40%. Um dos grandes esforços dos governos gaúchos no período foi justamente a redução do déficit atuarial com a implementação de medidas que foram abordadas no capítulo 7. As quedas sucessivas das despesas com previdência social em 2021 e 2022 são indícios de que a reforma previdenciária estadual de 2019 está alcançado o resultado almejado pelo governo.

Ao pensar sobre as funções do Estado, saúde, educação e segurança pública são as três com maior efeito direto à população. E, como não poderia ser diferente, grande parte do orçamento é destinado a essas áreas. Entre 2013 e 2019, com exceção de 2014, cerca de 14% do orçamento foi destinado para a função “saúde”, o que caracteriza como a segunda maior despesa do Rio Grande do Sul, sendo superada apenas pela previdência social. Em 2020, ano de início da pandemia de Covid-19, o gasto com saúde apresentou um crescimento significativo, comportando 16,86% do total do orçamento. O total de gastos classificados pelo governo como destinados ao enfrentamento à pandemia estão na tabela a seguir:

Tabela 1 - Gastos Covid por função, em R\$ 1.000.

Função	2020	2021	2022
Saúde	568.842,42	282.770,57	3.534,35
Outras funções	44.254,16	287,64	4,55
Total	613.096,58	283.058,21	3.538,90

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

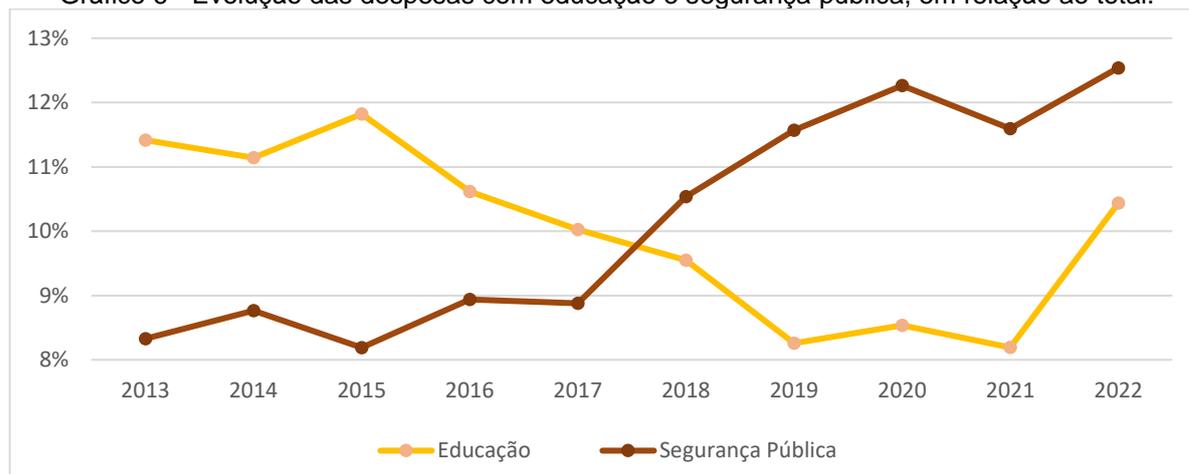
As despesas com Covid representaram 1,16% do total do orçamento de 2020 e 0,53% de 2021. Em valores absolutos, a função “saúde” foi a que mais recebeu recursos<sup>11</sup>. Contudo, a despesa com saúde variou conforme a progressão da pandemia. Em 2020, houve um aumento de R\$ 1,57 bilhão em relação a 2019, a despesa permaneceu com gastos similares em 2021 e apresentou uma queda de R\$ 500 milhões em 2022, quando a vacinação contra a Covid-19 chegou a um estágio avançado e os efeitos da pandemia foram controlados. Ou seja, não há como não relacionar deslocamento de porção do orçamento para a função, mesmo que tenham sido utilizados para custear despesas indiretas.

Quanto às despesas nas funções “educação” e “segurança pública” no período analisado, é possível notar uma clara mudança de prioridade do governo refletido no

<sup>11</sup> Em valores relativos, a função “comunicações” foi a que dentre as despesas classificadas como “Gastos Covid” teve a maior representatividade em 2020, com 27,53%. Em valores absolutos, foram R\$ 18,6 milhões do total de R\$ 67,7 milhões.

orçamento estadual. Em 2015, as despesas com educação alcançaram 11,82%, enquanto 8,19% estavam destinados à segurança pública. A partir de 2018 o gasto em segurança pública superou a despesa em educação. O ano de 2020 registrou o ápice dessa diferença: 12,26% das despesas foram destinadas à segurança pública, contra 8,53% aplicadas em educação. O Gráfico 7 deixa clara essa inversão:

Gráfico 6 - Evolução das despesas com educação e segurança pública, em relação ao total.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

A predileção pela segurança pública é expressa pelo próprio governo na prestação de contas de 2018. Segundo esse documento, a segurança pública “foi definida, até mesmo em face do clamor popular, como área prioritária de investimento social pelo Governo” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 6). Mesmo com a mudança de governador em 2019, o crescimento das despesas em segurança pública continuou.

Além de “educação”, as despesas nas funções “administração”, “judiciária” e “legislativa”<sup>12</sup> também caíram ao longo do período. A queda mais acentuada ocorreu em 2020, o que pode ser um reflexo da pandemia, em que o gasto com essas funções pode ter diminuído para ser dada preferência para outras funções de maior importância no momento, como a “saúde”.

A função “encargos especiais” merece um olhar mais apurado. Segundo o MCASP (BRASIL, 2021, p. 79):

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no

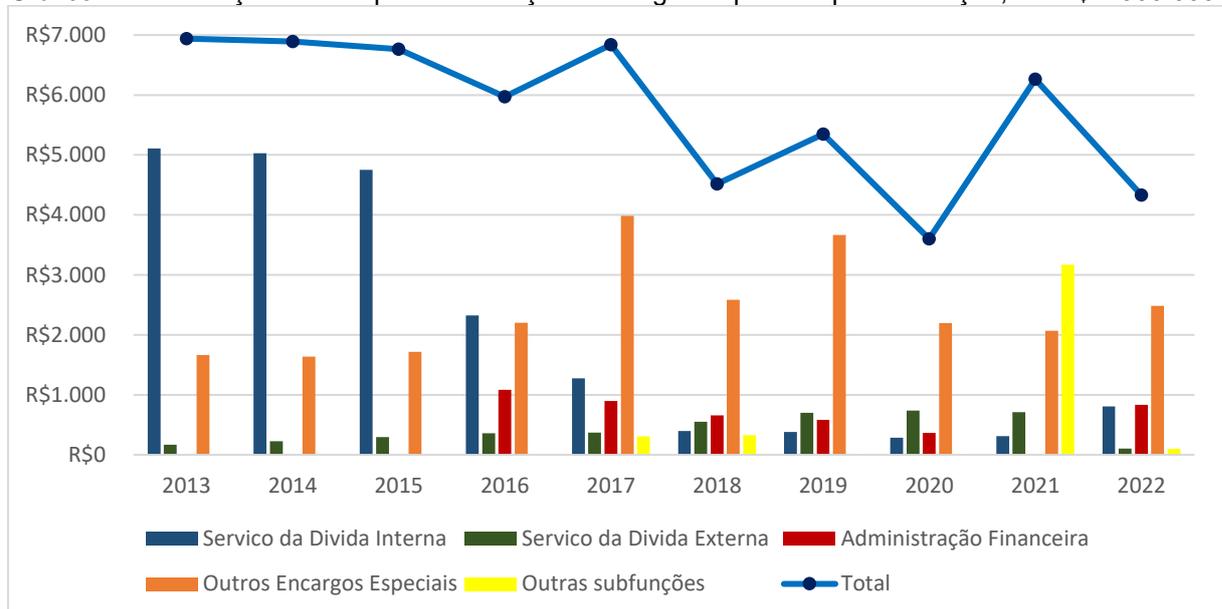
<sup>12</sup> “Judiciária”, “legislativa” e “essencial à justiça” são funções distintas que foram agrupadas em conjunto no Gráfico 5 para os fins deste estudo. As duas primeiras apresentaram queda na participação orçamentária no período analisado, enquanto a última manteve o patamar, com oscilação positiva em 2015. Os dados podem ser conferidos detalhadamente no Quadro B-3, do Apêndice B.

processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Ou seja, é nessa função em que estão englobadas as despesas com os serviços da dívida interna e externa. Como já abordado nos capítulos 7 e 8, o pagamento da dívida com a União, do contrato de refinanciamento firmado no âmbito do PAF, foi suspenso por liminares em 2016 e 2017. A suspensão judicial se manteve até o fevereiro de 2022, quando a dívida foi suspensa em acordo entre o Estado e a União - pelo Contrato nº 261/2022/CAF. Esse mesmo contrato incorporou a dívida com bancos internacionais, o que explica a queda na despesa com serviço da dívida externa. Já o aumento da despesa com o serviço da dívida interna vem da renegociação do montante suspenso judicialmente de julho de 2017 a janeiro de 2022.

O Gráfico 5 mostra que não houve, necessariamente, queda na participação da função “encargos especiais” no orçamento a partir de 2016. O motivo para isso pode tornar-se mais evidente com a análise do Gráfico 7, que mostra a composição das despesas dos “encargos especiais” entre 2013 e 2022:

Gráfico 7 - Distribuição das despesas da função “Encargos Especiais” por subfunção, em R\$ 1.000.000.



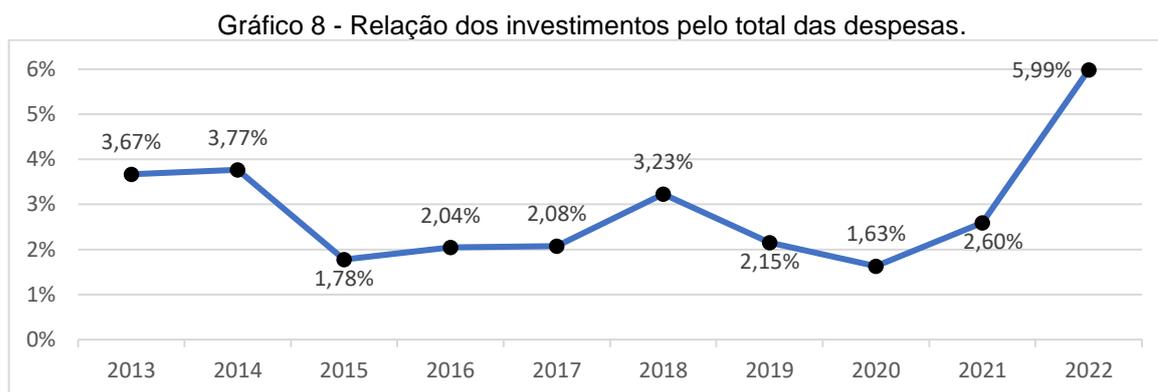
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Apesar da diminuição da despesa em “serviço da dívida interna”, houve o aumento em “outros encargos especiais”<sup>13</sup>, principalmente nos exercícios financeiros de 2017 e 2019. Já em 2021, ocorreu uma despesa atípica na subfunção “energia

<sup>13</sup> Não entrou no escopo deste trabalho o detalhamento das despesas realizadas na subfunção “outros encargos especiais”.

elétrica”. Está incluso aqui o valor nominal de R\$ 2,6 bilhões utilizados pelo governo para viabilizar o processo de desestatização da CEEE-D, o qual foi comentado na subseção 7.2.

Em relação às despesas em investimento, o Gráfico 8 demonstra a expressividade desse grupo em relação ao total do gasto do Estado no período pesquisado:



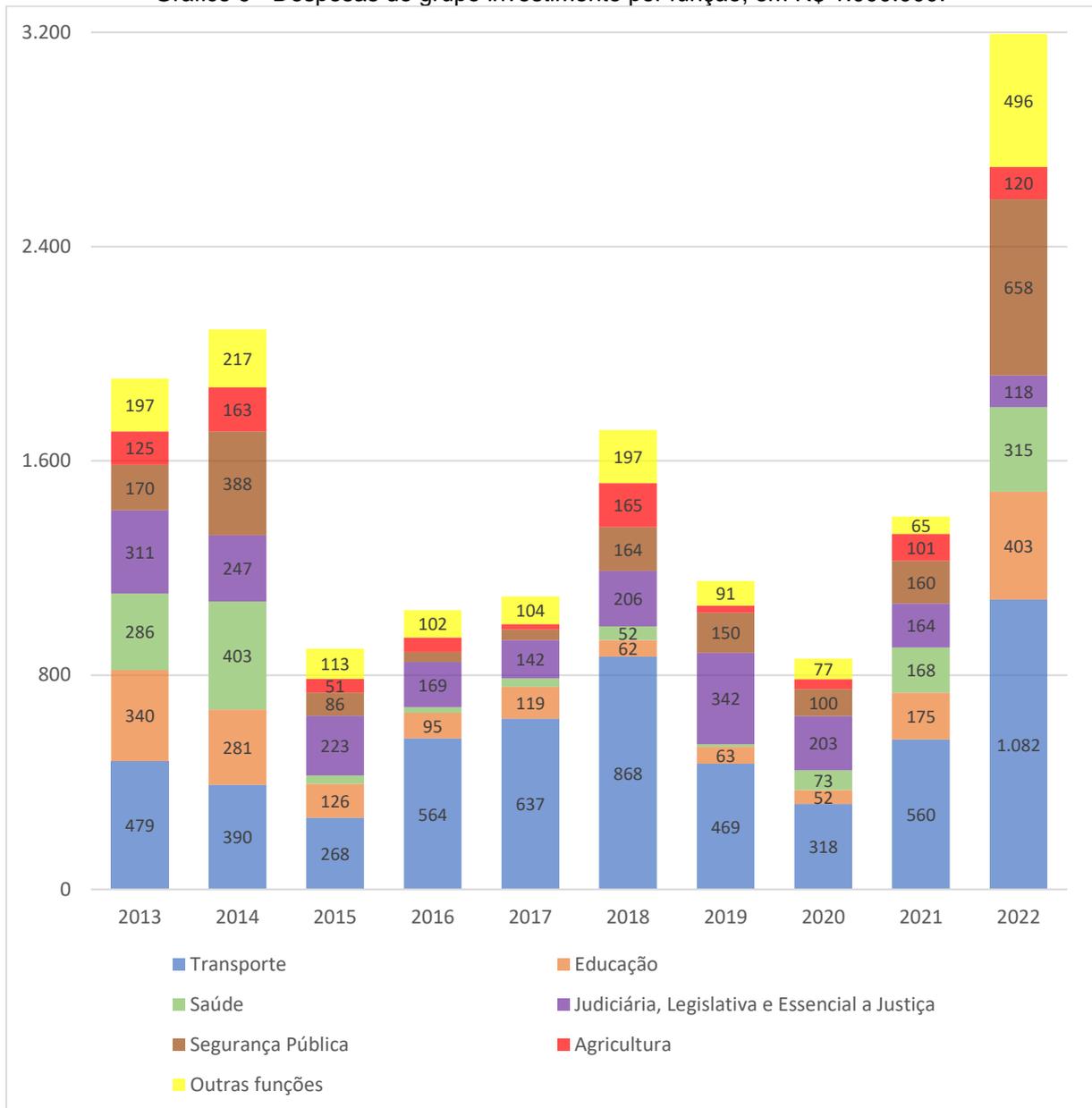
Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

É notório que a participação dos investimentos no orçamento de 2014 para 2015 caiu mais de 50%. Nos anos seguintes, houve um leve aumento nos investimentos, mantendo-se por volta de 2% entre 2016 e 2019. A exceção foi o pico de 3,23% de despesas com investimentos em 2018, ano em que as despesas com a função “encargos especiais” foram de 8,5%. O ano de 2020 registrou o menor índice de investimentos na série temporal: 1,6%. Esse número pode ser explicado pelos efeitos da pandemia. Nos anos mais recentes, aconteceram crescimentos significativos: 2,6% em 2021 e 6% em 2022.

O aumento dos investimentos em 2021 e, principalmente, em 2022, quando atingiu seu ápice na série temporal, pode ser explicado pelo efeito das privatizações. Em 2021, o Estado obteve a receita de R\$ 2,6 bilhões pela alienação da CEEE-T e, em 2022, o total de R\$ 1,8 bilhões com os leilões da SULGÁS e da CEEE-G. Em regra, receitas de capital apenas podem ser utilizadas para a realização de despesas de capital. Esse fato favoreceu o aumento das despesas com investimentos.

No Gráfico 9, está a distribuição dos valores nas funções em que são feitos os maiores investimentos pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Gráfico 9 - Despesas do grupo investimento por função, em R\$ 1.000.000.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Com a verificação da distribuição dos investimentos pela função da despesa, Gráfico 9, percebe-se que há bastante variabilidade na quantidade de investimentos recebidos por função. “Transporte” e “agricultura” são funções que não representam grande parcela das despesas totais do Estado - possuem uma média de, respectivamente, 1,84% e 1,31% no período em análise - mas garantem destaque nos investimentos. Além disso, “transporte” é a função que, em geral, recebe a maior fatia dos investimentos do Estado do Rio Grande do Sul, em sua maioria atribuídos às obras e manutenções de rodovias estaduais.

Os dados e informações apresentados nesta seção podem ser sintetizados conforme abaixo:

- (i) o total de das despesas manteve um patamar similar durante o período;
- (ii) a função “previdência social” ocupa a maior parte do orçamento do Estado. Apresentou crescimento constante até 2020 e reduziu em 2021 e 2022 - possível efeito da reforma previdenciária estadual;
- (iii) por mais que as despesas classificadas como “gastos Covid” não tenham sido tão altas, a pandemia influenciou no aumento da participação da função “saúde” no orçamento a partir de 2020;
- (iv) houve um crescimento significativo nas despesas da função “segurança pública”, enquanto na função “educação” houve uma diminuição de tamanho similar. É uma aparente troca de prioridade pelos governos do Rio Grande do Sul;
- (v) parte do valor resultante da suspensão do pagamento da dívida do Estado com a União foi repassado para outras funções de governo. Porém, parcela das despesas permaneceram, em quantidade diferente a depender do ano, na função “encargos especiais”;
- (vi) os investimentos mantiveram um patamar baixo em relação ao total de despesas, com um crescimento considerável nos últimos anos, por conta das privatizações de empresas estatais.

Com isso exposto, retoma-se a hipótese inicial da pesquisa: a implementação de medidas de austeridade relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal não trouxe mudanças significativas na composição das despesas do orçamento estadual, uma vez que as obrigações legais somadas à crise financeira do Estado permitem pouco espaço para modificações.

No valor total das despesas pagas não houve, de fato, uma alteração significativa após o início da implementação das medidas do RRF. O que era de se esperar por conta do teto de gastos. Apesar de ter virado lei apenas em 2021, a limitação dos gastos vinha sendo praticada antes disso, especialmente com a formalização da prática por meio da assinatura do quarto termo aditivo ao Contrato nº 014/98 STN/COAFI em 2017, fruto da renegociação da dívida com a União no âmbito do Novo PAF e já visando a adesão ao RRF.

Porém, passando o olhar para as despesas por funções de governo, é possível notar que aconteceram mudanças, como estão descritas nos itens (ii) a (iv) e nos gráficos exibidos ao longo deste capítulo.

Particularmente, os efeitos do RRF estão mais evidentes nos itens (ii), (v) e (vi). Em um âmbito geral, contudo, é possível fazer a relação de influência do RRF em todas as alterações na composição do orçamento, mesmo que indiretamente: o teto de gastos e a impossibilidade de realização de operações de crédito fazem com que a única alternativa do Estado para aumentar as despesas de uma função seja com a diminuição de outra.

Levando em consideração todos os itens elencados, pode-se dizer que a hipótese é parcialmente verdadeira. O volume total das despesas, no geral, permaneceu em um nível similar durante o período analisado. Porém, ocorreram mudanças importantes na distribuição do orçamento entre as funções durante o período analisado, bem como nos investimentos. Nem todas as alterações, contudo, estão relacionadas ao RRF. As significativas variações das despesas com educação e segurança pública, por exemplo, indicam ser uma escolha de prioridade governamental, sem estar relacionada à adesão ao Regime diretamente. Mesmo em mudanças com aparente maior influência do RRF não foi possível, com este trabalho, chegar a indícios suficientes para garantir que houve a causalidade.

Devido a isso, chega-se à conclusão pela veracidade parcial da hipótese: houve sim mudanças significativas na composição das despesas no orçamento estadual após o início da implementação das medidas do Regime de Recuperação Fiscal. No entanto, não é possível afirmar que as alterações estão relacionadas à implementação dessas medidas.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo se propôs a conhecer o impacto nas despesas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul causado pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, partindo da hipótese de que não houve mudanças significativas na composição das despesas no orçamento estadual. Mesmo que o RS tenha entrado efetivamente no RRF em julho de 2022, o governo estadual visava a participação no regime desde a sua instauração em 2017 e, por conta disso, vinha agindo para tal.

A fim de uma melhor compreensão da problemática e do percurso que nos trouxe até aqui, passou-se por uma revisão bibliográfica em assuntos relacionados ao tema entre as seções 2 e 5 deste trabalho.

No capítulo 2 o federalismo foi discutido: suas origens, características e a trajetória no Brasil. O federalismo brasileiro passou por várias fases em seus mais de 130 anos, variando em momentos de maior ou de menor centralização do poder por parte da União. Atualmente, o Brasil vive, segundo Lopreato (2022), um “federalismo centralizado”, no qual prevalece um sistema em que a União dita a conduta nas mais diversas áreas enquanto os Estados e os Municípios seguem o movimento.

A seção 3 entrou na questão do endividamento dos Estados brasileiros. O processo que iniciou nos anos 1970 culminou na renegociação das dívidas estaduais com a União através do Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Conforme Aranha (2022), os contratos firmados no âmbito do PAF foram prejudiciais aos antigos Estados centrais do Brasil. Entre eles, o Rio Grande do Sul.

Criado pela União com o objetivo de auxiliar entes subnacionais em grave situação fiscal, em especial Estados que encontravam dificuldades para cumprir suas obrigações com os contratos citados acima, o Regime de Recuperação Fiscal foi abordado no quarto capítulo. Instaurado em 2017, apenas o Estado do Rio de Janeiro pôde aderir-lo em um primeiro momento. Estudos apontam que o RRF desse Estado não foi capaz de cumprir os seus objetivos, não havendo redução da dívida pública (PASSOS, PORTUGAL e AGUIAR FILHO, 2020; TORREZAN e PAIVA, 2021). Após modificações no Regime ocorridas em 2021, outros Estados passaram a aderir ao RRF - inclusive o Rio Grande do Sul. Atualmente, está novamente em discussão alterações nos termos do Regime de Recuperação Fiscal.

O capítulo 5 trouxe brevemente definições relacionadas ao orçamento público no Brasil, às despesas e às suas classificações. Esses elementos são essenciais para o melhor entendimento desta pesquisa.

No capítulo 6 foi descrita a metodologia utilizada neste estudo. O espaço temporal escolhido para a análise foi de 10 anos, entre 2013 e 2022. Foram traçados três objetivos específicos para alcançar uma resposta ao problema da pesquisa: a) descrever as principais medidas que afetaram o orçamento do Estado, com enfoque para as que foram tomadas com o objetivo de aderir ao Regime de Recuperação Fiscal; b) analisar a evolução da dívida do Estado; e c) analisar as alterações das despesas orçamentárias pela classificação funcional.

É na sétima seção que estão listadas as principais medidas que afetaram o orçamento do Rio Grande do Sul no período estudado. Elas foram divididas entre as que foram estabelecidas antes ou depois da Lei Complementar nº 159, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal em maio de 2017. Aqui cumpriu-se o objetivo a). Essas informações também foram utilizadas para qualificar a análise dos objetivos b) e c).

No capítulo 8 foi observada a evolução da dívida do Rio Grande do Sul, o objetivo b) do trabalho. As medidas relacionadas do RRF influenciaram nas variações da receita corrente líquida e da despesa corrente líquida. Contudo, apesar da redução da relação DCL/RCL nos últimos anos, foi identificado que essa queda foi causada por um aumento artificial da receita corrente líquida. A partir disso, chega-se à conclusão de que a dívida estadual, até o momento, não reduziu com a implementação das medidas de austeridade do Novo Regime.

O nono capítulo aborda a análise das despesas do Rio Grande do Sul, com enfoque na classificação funcional como previsto no objetivo c). No montante total das despesas pagas por ano, não houve uma alteração significativa ao longo de todo o período. Entretanto, percebe-se que existiram mudanças quando examinada a distribuição das despesas orçamentárias por função. Não é possível, contudo, assegurar que as alterações estão relacionadas às medidas tomadas pelo Estado para a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Com isso, chega-se à conclusão de que a hipótese inicial desta pesquisa – de que a implementação de medidas relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal não trouxe mudanças significativas nas despesas orçamentárias estaduais – é apenas

parcialmente verdadeira. As mudanças existiram, no entanto não foi possível confirmar a relação de causalidade com as medidas tomadas no âmbito do RRF.

Para além dos resultados deste trabalho, cabe a reflexão sobre esse ciclo sem fim de renegociações de dívidas que passam o Rio Grande do Sul e outros Estados brasileiros.

O Novo RRF, recém aderido pelo Rio Grande do Sul, já está sendo objeto de discussão para a repactuação de suas cláusulas. Caso se repita o que aconteceu com renegociação das dívidas pelos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal, o Regime de Recuperação Fiscal é a melhor solução para o Estado até o próximo milagroso programa de refinanciamento da União, que resolverá a situação financeira calamitosa que o ente enfrentará.

Na situação atual, os investimentos do Estado do Rio Grande do Sul dependem da privatização de empresas estatais para acontecer. Todas as empresas do Grupo CEEE, a SULGÁS e a CORSAN já foram vendidas na última leva de leilões. As empresas do setor financeiro, o Badesul e as do Grupo Banrisul - são as últimas grandes empresas pertencente ao RS que não são alvo de privatização até o momento.

Entretanto, a solução não depende (somente) dos Estados. A política monetária, por exemplo, cabe à União. Os Estados não têm poderes de emitir moeda ou de controlar a taxa de juros. Mesmo a política fiscal dos entes subnacionais está condicionada aos caminhos trilhados pelo ente soberano. Isso ficou evidente com a recente alteração abrupta na alíquota do ICMS de energia, combustíveis e comunicações, como comentado nas seções 4 e 7.

E o caminho que vem apontando o governo federal é o de contínuo ajuste fiscal. Na LDO de 2024, o governo federal definiu a meta de déficit zero para o próximo exercício financeiro. O teto de gastos da União cederá lugar, a partir de 2024, às metas fiscais da LC nº 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável - também chamado de novo arcabouço fiscal. Em que pese a maior flexibilidade deste regime em relação ao antigo, ele ainda é uma medida para a contenção de gastos. Nessa esteira, dificilmente os Estados terão força, ou mesmo interesse, de rediscutir o pacto federativo, dada a necessidade de ajuste fiscal em nível nacional e as pressões por equilíbrio nas finanças públicas.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas acompanhem os impactos do Regime de Recuperação Fiscal no orçamento, na dívida e na população do Rio Grande do

Sul. Outros aspectos da despesa podem ser analisados, bem como o escopo pode visar as receitas orçamentárias. Uma pesquisa mais ampla poderia utilizar indicadores sociais para considerar os efeitos nas condições de vida da população. Além disso, estudos comparados com os demais Estados que aderiram ao Novo RRF podem ser interessantes para compreender as semelhanças e diferenças em diferentes contextos regionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41-67, 2005.

AFFONSO, Rui. Descentralização e reforma do estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 126-152, jun. 2000.

ARANHA, André Martins Costa. **Uma federação contra si mesma**: a repressão fiscal aos estados brasileiros. Orientadora: Esther Dweck. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018**. 2018. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:28796](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28796)>. Acesso em: 20 de out. de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9ª Edição. 2021. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943)>. Acesso em: 06 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Medidas do Novo Ciclo de Cooperação Federativa**. 26 de jul. de 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/medidas-do-novo-ciclo-de-cooperacao-federativa>>. Acesso em: 20 de out. de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro propõe medidas de aprimoramento do Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. 26 de jul. de 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/tesouro-propoe-medidas-de-aprimoramento-do-regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>>. Acesso em: 20 de out. de 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico do Orçamento**. Edição 2023. 2023c. Disponível em: <<https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>>. Acesso em: 06 de nov. de 2023.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello (coord). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.

CSRRF-RJ. Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal para o Rio de Janeiro. **Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro**: Relatório de Encerramento – RRF – RJ. 2021. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:14060](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:14060)>. Acesso em: 20 de out. de 2023.

CEEE-D. Fato Relevante. 2020. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/9a564235-edac-4ae2-ae59-cf2a47d12646/df7dedb1-fb05-1068-fea0-5a4f0c3cb086?origin=1>>. Acesso em: 18 de nov. de 2023.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 211-222.

DAMACENO, Leandro Galheigo. Crise e Gestão das Finanças Públicas Estaduais: A Implementação do Novo Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 181-212, 2022.

FORUM OF FEDERATIONS. **Forum of Federations**, 2023. Federal Countries. Disponível em: <<http://forumfed.org/federal-countries/>>. Acesso em: 18 de mar. de 2023.

G1 RIO. **Castro pede a Haddad revisão do Regime de Recuperação Fiscal; RJ teria de pagar R\$ 4 bi à União este ano, mas teve queda na receita.** 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/03/08/castro-pede-a-haddad-revisao-do-regime-de-recuperacao-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 06 de nov. de 2023.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 1-41, 2022.

\_\_\_\_\_. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Unesp, 2002. *E-book*.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil.** Texto para discussão nº 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

PAIVA, Cláudio César de; TORREZAN, Raphael Guilherme Araujo. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 716-735, 2021.

PASSOS, William Souza; PORTUGAL, Rodrigo; AGUIAR FILHO, João Costa. O Regime de Recuperação Fiscal e o Futuro do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 19, p. 70-91, 2020.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Eranni César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Balanco Geral 2018.** 2018. Disponível em:

<<https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/10608/2018>>. Acesso em: 06 de dez. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Plano de Recuperação Fiscal**. 2022a. Disponível em: <<https://www.rrf.rs.gov.br/o-plano-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em: 16 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2015**. 7. ed. 2016. Disponível em: <<https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016**. 8. ed. 2017. Disponível em: <<https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2020**. 12. ed. 2021. Disponível em: <<https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2021**. 13. ed. 2022b. Disponível em: <<https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 de nov. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2022**. 14. ed. 2023. Disponível em: <<https://indicadorestesouro.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 6 de dez. de 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Transparência Fiscal** (abril 2021). 5. ed. 2021b. Disponível em: <[https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/14527/relatorio-de-transparencia-fiscal-\(rtf\)](https://www.fazenda.rs.gov.br/conteudo/14527/relatorio-de-transparencia-fiscal-(rtf))>. Acesso em: 27 de nov. de 2023.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Brasília: Enap, 2018.

TOMIO, Fabrício. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 42, p. 103-120, 2005.

UOL. **Eduardo Leite diz que limitação do ICMS impediu cumprimento de RRF por Estados**. 2023. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estado-conteudo/2023/05/24/eduardo-leite-diz-que-limitacao-do-icms-impediu-cumprimento-de-rrf-por-estados.htm>>. Acesso em: 06 de nov. de 2023.

## APÊNDICE A – DCL E RCL DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022

Quadro A-1 - DCL e RCL do Rio Grande do Sul, em R\$ 1.000.

Ano	DCL Nominal	RCL Nominal	DCL + IPCA	RCL + IPCA	DCL/RCL
2013	R\$ 55.040.941	R\$ 26.387.876	R\$ 94.254.738	R\$ 45.187.860	208,58%
2014	R\$ 59.939.701	R\$ 28.633.465	R\$ 96.328.836	R\$ 46.016.718	209,33%
2015	R\$ 68.486.044	R\$ 30.139.172	R\$ 99.626.566	R\$ 43.843.417	227,23%
2016	R\$ 73.796.963	R\$ 34.654.897	R\$ 100.341.066	R\$ 47.119.952	212,95%
2017	R\$ 76.703.155	R\$ 35.045.932	R\$ 101.448.130	R\$ 46.351.995	218,86%
2018	R\$ 84.197.552	R\$ 37.773.288	R\$ 107.029.958	R\$ 48.016.520	222,90%
2019	R\$ 89.255.394	R\$ 39.779.435	R\$ 109.861.573	R\$ 48.963.218	224,38%
2020	R\$ 93.262.905	R\$ 42.073.517	R\$ 110.049.939	R\$ 49.646.620	221,67%
2021	R\$ 98.327.577	R\$ 53.878.110	R\$ 104.774.985	R\$ 57.410.935	182,50%
2022	R\$ 100.842.877	R\$ 50.634.029	R\$ 100.842.877	R\$ 50.634.029	199,16%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Anuais da Dívida Pública Estadual.

## APÊNDICE B – DESPESAS POR FUNÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022

Quadro B-1 - Despesas por função, valores nominais, em R\$ 1.000 (continua).

<b>Função</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Administração</b>	R\$ 1.594.397	R\$ 1.969.433	R\$ 2.118.536	R\$ 1.445.588	R\$ 1.705.530
<b>Agricultura</b>	R\$ 510.751	R\$ 681.958	R\$ 426.310	R\$ 466.630	R\$ 423.344
<b>Assistência Social</b>	R\$ 228.373	R\$ 327.242	R\$ 305.596	R\$ 303.849	R\$ 345.889
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 108.753	R\$ 114.165	R\$ 106.051	R\$ 163.522	R\$ 174.435
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 23.211	R\$ 47.329	R\$ 28.399	R\$ 17.614	R\$ 18.596
<b>Comunicações</b>	R\$ 9.390	R\$ 10.757	R\$ 4.651	R\$ 15.545	R\$ 32.656
<b>Cultura</b>	R\$ 77.067	R\$ 94.692	R\$ 76.466	R\$ 75.890	R\$ 83.194
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 18.963	R\$ 21.222	R\$ 8.059	R\$ 6.990	R\$ 2.767
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 10.480	R\$ 31.632	R\$ 18.236	R\$ 45.948	R\$ 41.910
<b>Educação</b>	R\$ 3.461.552	R\$ 3.847.445	R\$ 4.108.890	R\$ 3.982.526	R\$ 3.994.899
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 4.052.647	R\$ 4.289.061	R\$ 4.650.062	R\$ 4.390.106	R\$ 5.168.561
<b>Energia</b>	R\$ 55	R\$ 2.226	R\$ 1.326	R\$ 2.144	R\$ 2.016
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 915.659	R\$ 1.042.447	R\$ 1.173.338	R\$ 1.234.258	R\$ 1.299.756
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 116.481	R\$ 144.961	R\$ 135.159	R\$ 136.627	R\$ 132.575
<b>Habitação</b>	R\$ 25.316	R\$ 37.565	R\$ 12.655	R\$ 40.066	R\$ 38.385
<b>Indústria</b>	R\$ 44.455	R\$ 115.688	R\$ 36.195	R\$ 21.484	R\$ 15.738
<b>Judiciária</b>	R\$ 1.635.087	R\$ 1.737.382	R\$ 1.870.731	R\$ 2.024.301	R\$ 2.009.445
<b>Legislativa</b>	R\$ 825.088	R\$ 937.096	R\$ 943.489	R\$ 799.955	R\$ 604.318
<b>Previdência Social</b>	R\$ 9.187.750	R\$ 10.454.162	R\$ 10.835.565	R\$ 12.848.118	R\$ 13.876.460
<b>Saneamento</b>	R\$ 16.284	R\$ 9.867	R\$ 76.481	R\$ 13.127	R\$ 17.583
<b>Saúde</b>	R\$ 4.301.006	R\$ 4.883.727	R\$ 4.466.690	R\$ 5.318.801	R\$ 5.480.821
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 2.525.495	R\$ 3.025.993	R\$ 2.846.410	R\$ 3.351.944	R\$ 3.536.871
<b>Trabalho</b>	R\$ 48.869	R\$ 57.836	R\$ 52.342	R\$ 54.341	R\$ 51.494
<b>Transporte</b>	R\$ 582.007	R\$ 631.673	R\$ 453.345	R\$ 718.618	R\$ 749.223
<b>Urbanismo</b>	R\$ 8.691	R\$ 15.092	R\$ 3.128	R\$ 28.799	R\$ 33.081
<b>Total</b>	<b>R\$ 30.327.831</b>	<b>R\$ 34.530.652</b>	<b>R\$ 34.758.109</b>	<b>R\$ 37.506.791</b>	<b>R\$ 39.839.550</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro B-1 - Despesas por função, valores nominais em R\$ 1.000 (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Administração</b>	R\$ 1.595.716	R\$ 1.629.309	R\$ 979.059	R\$ 1.499.727	R\$ 1.447.420
<b>Agricultura</b>	R\$ 601.217	R\$ 436.252	R\$ 471.290	R\$ 519.166	R\$ 717.124
<b>Assistência Social</b>	R\$ 359.837	R\$ 377.688	R\$ 155.871	R\$ 158.983	R\$ 174.835
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 185.042	R\$ 158.618	R\$ 156.664	R\$ 152.904	R\$ 235.429
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 19.945	R\$ 21.617	R\$ 33.055	R\$ 31.654	R\$ 232.261
<b>Comunicações</b>	R\$ 33.716	R\$ 43.516	R\$ 57.365	R\$ 52.361	R\$ 58.394
<b>Cultura</b>	R\$ 76.904	R\$ 60.400	R\$ 95.137	R\$ 95.258	R\$ 115.134
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 3.074	R\$ 10.084	R\$ 9.459	R\$ 5.668	R\$ 91.934
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 46.009	R\$ 58.477	R\$ 275.743	R\$ 311.732	R\$ 328.383
<b>Educação</b>	R\$ 3.990.729	R\$ 3.592.769	R\$ 3.824.514	R\$ 4.123.927	R\$ 5.568.251
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 3.554.478	R\$ 4.343.874	R\$ 3.053.063	R\$ 5.877.748	R\$ 4.331.170
<b>Energia</b>	R\$ 41.104	R\$ 1.677	R\$ 476	R\$ 1.091	R\$ 12.629
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 1.407.414	R\$ 1.476.633	R\$ 1.391.585	R\$ 1.489.460	R\$ 1.639.117
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 147.971	R\$ 148.973	R\$ 140.304	R\$ 149.095	R\$ 181.401
<b>Habitação</b>	R\$ 36.946	R\$ 38.764	R\$ 36.709	R\$ 39.769	R\$ 163.207
<b>Indústria</b>	R\$ 11.925	R\$ 1.416	R\$ 1.230	R\$ 1.280	R\$ 2.131
<b>Judiciária</b>	R\$ 2.069.523	R\$ 2.199.662	R\$ 1.979.361	R\$ 1.998.682	R\$ 2.484.674
<b>Legislativa</b>	R\$ 617.627	R\$ 579.566	R\$ 499.227	R\$ 535.208	R\$ 621.649
<b>Previdência Social</b>	R\$ 15.561.454	R\$ 16.543.395	R\$ 17.911.739	R\$ 18.145.458	R\$ 18.273.969
<b>Saneamento</b>	R\$ 68.676	R\$ 58.540	R\$ 51.812	R\$ 47.956	R\$ 47.126
<b>Saúde</b>	R\$ 5.863.543	R\$ 5.967.983	R\$ 7.554.663	R\$ 8.378.828	R\$ 8.410.952
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 4.402.993	R\$ 5.031.707	R\$ 5.494.415	R\$ 5.836.498	R\$ 6.688.354
<b>Trabalho</b>	R\$ 51.027	R\$ 53.897	R\$ 51.570	R\$ 51.127	R\$ 57.794
<b>Transporte</b>	R\$ 1.011.194	R\$ 644.344	R\$ 569.381	R\$ 825.476	R\$ 1.440.984
<b>Urbanismo</b>	R\$ 26.184	R\$ 16.095	R\$ 16.995	R\$ 14.324	R\$ 15.555
<b>Total</b>	<b>R\$ 41.784.247</b>	<b>R\$ 43.495.256</b>	<b>R\$ 44.810.688</b>	<b>R\$ 50.343.381</b>	<b>R\$ 53.339.879</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro B-2 - Despesa por função, valores atualizados pela variação do IPCA, em R\$ 1.000 (continua).

<b>Função</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Administração</b>	R\$ 2.730.322	R\$ 3.165.068	R\$ 3.081.832	R\$ 1.965.553	R\$ 2.255.746
<b>Agricultura</b>	R\$ 874.635	R\$ 1.095.972	R\$ 620.152	R\$ 634.473	R\$ 559.918
<b>Assistência Social</b>	R\$ 391.077	R\$ 525.909	R\$ 444.550	R\$ 413.141	R\$ 457.475
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 186.235	R\$ 183.473	R\$ 154.273	R\$ 222.340	R\$ 230.709
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 39.748	R\$ 76.063	R\$ 41.312	R\$ 23.949	R\$ 24.596
<b>Comunicações</b>	R\$ 16.080	R\$ 17.288	R\$ 6.765	R\$ 21.137	R\$ 43.191
<b>Cultura</b>	R\$ 131.974	R\$ 152.179	R\$ 111.235	R\$ 103.187	R\$ 110.033
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 32.472	R\$ 34.107	R\$ 11.724	R\$ 9.504	R\$ 3.660
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 17.947	R\$ 50.835	R\$ 26.528	R\$ 62.474	R\$ 55.431
<b>Educação</b>	R\$ 5.927.727	R\$ 6.183.212	R\$ 5.977.198	R\$ 5.415.004	R\$ 5.283.682
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 6.939.947	R\$ 6.892.931	R\$ 6.764.440	R\$ 5.969.188	R\$ 6.835.975
<b>Energia</b>	R\$ 95	R\$ 3.578	R\$ 1.928	R\$ 2.915	R\$ 2.667
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 1.568.018	R\$ 1.675.313	R\$ 1.706.853	R\$ 1.678.210	R\$ 1.719.067
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 199.468	R\$ 232.967	R\$ 196.616	R\$ 185.771	R\$ 175.345
<b>Habitação</b>	R\$ 43.352	R\$ 60.370	R\$ 18.409	R\$ 54.477	R\$ 50.768
<b>Indústria</b>	R\$ 76.126	R\$ 185.921	R\$ 52.652	R\$ 29.211	R\$ 20.815
<b>Judiciária</b>	R\$ 2.800.001	R\$ 2.792.139	R\$ 2.721.350	R\$ 2.752.424	R\$ 2.657.706
<b>Legislativa</b>	R\$ 1.412.921	R\$ 1.506.004	R\$ 1.372.493	R\$ 1.087.692	R\$ 799.275
<b>Previdência Social</b>	R\$ 15.733.543	R\$ 16.800.839	R\$ 15.762.483	R\$ 17.469.471	R\$ 18.353.104
<b>Saneamento</b>	R\$ 27.886	R\$ 15.857	R\$ 111.257	R\$ 17.848	R\$ 23.256
<b>Saúde</b>	R\$ 7.365.248	R\$ 7.848.616	R\$ 6.497.688	R\$ 7.231.925	R\$ 7.248.973
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 4.324.779	R\$ 4.863.061	R\$ 4.140.669	R\$ 4.557.609	R\$ 4.677.890
<b>Trabalho</b>	R\$ 83.686	R\$ 92.948	R\$ 76.142	R\$ 73.887	R\$ 68.107
<b>Transporte</b>	R\$ 996.657	R\$ 1.015.159	R\$ 659.481	R\$ 977.099	R\$ 990.928
<b>Urbanismo</b>	R\$ 14.883	R\$ 24.255	R\$ 4.550	R\$ 39.157	R\$ 43.753
<b>Total</b>	<b>R\$ 51.934.828</b>	<b>R\$ 55.494.063</b>	<b>R\$ 50.562.580</b>	<b>R\$ 50.997.647</b>	<b>R\$ 52.692.068</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro B-2 - Despesa por função, valores atualizados pela variação do IPCA, em R\$ 1.000 (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Administração</b>	R\$ 2.028.436	R\$ 2.005.464	R\$ 1.155.286	R\$ 1.598.065	R\$ 1.447.420
<b>Agricultura</b>	R\$ 764.253	R\$ 536.969	R\$ 556.121	R\$ 553.208	R\$ 717.124
<b>Assistência Social</b>	R\$ 457.417	R\$ 464.884	R\$ 183.927	R\$ 169.407	R\$ 174.835
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 235.221	R\$ 195.238	R\$ 184.863	R\$ 162.930	R\$ 235.429
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 25.354	R\$ 26.608	R\$ 39.005	R\$ 33.730	R\$ 232.261
<b>Comunicações</b>	R\$ 42.859	R\$ 53.562	R\$ 67.690	R\$ 55.794	R\$ 58.394
<b>Cultura</b>	R\$ 97.758	R\$ 74.344	R\$ 112.262	R\$ 101.504	R\$ 115.134
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 3.908	R\$ 12.412	R\$ 11.161	R\$ 6.040	R\$ 91.934
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 58.486	R\$ 71.978	R\$ 325.375	R\$ 332.173	R\$ 328.383
<b>Educação</b>	R\$ 5.072.921	R\$ 4.422.223	R\$ 4.512.915	R\$ 4.394.335	R\$ 5.568.251
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 4.518.369	R\$ 5.346.734	R\$ 3.602.604	R\$ 6.263.156	R\$ 4.331.170
<b>Energia</b>	R\$ 52.251	R\$ 2.064	R\$ 562	R\$ 1.163	R\$ 12.629
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 1.789.071	R\$ 1.817.540	R\$ 1.642.066	R\$ 1.587.125	R\$ 1.639.117
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 188.098	R\$ 183.365	R\$ 165.559	R\$ 158.871	R\$ 181.401
<b>Habitação</b>	R\$ 46.965	R\$ 47.714	R\$ 43.317	R\$ 42.377	R\$ 163.207
<b>Indústria</b>	R\$ 15.159	R\$ 1.743	R\$ 1.452	R\$ 1.364	R\$ 2.131
<b>Judiciária</b>	R\$ 2.630.729	R\$ 2.707.492	R\$ 2.335.640	R\$ 2.129.737	R\$ 2.484.674
<b>Legislativa</b>	R\$ 785.114	R\$ 713.369	R\$ 589.087	R\$ 570.302	R\$ 621.649
<b>Previdência Social</b>	R\$ 19.781.356	R\$ 20.362.729	R\$ 21.135.797	R\$ 19.335.268	R\$ 18.273.969
<b>Saneamento</b>	R\$ 87.299	R\$ 72.055	R\$ 61.138	R\$ 51.100	R\$ 47.126
<b>Saúde</b>	R\$ 7.453.598	R\$ 7.345.796	R\$ 8.914.479	R\$ 8.928.234	R\$ 8.410.952
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 5.596.982	R\$ 6.193.365	R\$ 6.483.393	R\$ 6.219.201	R\$ 6.688.354
<b>Trabalho</b>	R\$ 64.865	R\$ 66.341	R\$ 60.852	R\$ 54.479	R\$ 57.794
<b>Transporte</b>	R\$ 1.285.406	R\$ 793.102	R\$ 671.868	R\$ 879.603	R\$ 1.440.984
<b>Urbanismo</b>	R\$ 33.284	R\$ 19.811	R\$ 20.054	R\$ 15.264	R\$ 15.555
<b>Total</b>	<b>R\$ 53.115.157</b>	<b>R\$ 53.536.901</b>	<b>R\$ 52.876.473</b>	<b>R\$ 53.644.431</b>	<b>R\$ 53.339.879</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro B-3 - Despesa por função, em relação ao total de despesas (continua).

<b>Função</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Administração</b>	5,26%	5,70%	6,10%	3,85%	4,28%
<b>Agricultura</b>	1,68%	1,97%	1,23%	1,24%	1,06%
<b>Assistência Social</b>	0,75%	0,95%	0,88%	0,81%	0,87%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	0,36%	0,33%	0,31%	0,44%	0,44%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,08%	0,14%	0,08%	0,05%	0,05%
<b>Comunicações</b>	0,03%	0,03%	0,01%	0,04%	0,08%
<b>Cultura</b>	0,25%	0,27%	0,22%	0,20%	0,21%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,06%	0,06%	0,02%	0,02%	0,01%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,03%	0,09%	0,05%	0,12%	0,11%
<b>Educação</b>	11,41%	11,14%	11,82%	10,62%	10,03%
<b>Encargos Especiais</b>	13,36%	12,42%	13,38%	11,70%	12,97%
<b>Energia</b>	0,00%	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
<b>Essencial à Justiça</b>	3,02%	3,02%	3,38%	3,29%	3,26%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,38%	0,42%	0,39%	0,36%	0,33%
<b>Habitação</b>	0,08%	0,11%	0,04%	0,11%	0,10%
<b>Indústria</b>	0,15%	0,34%	0,10%	0,06%	0,04%
<b>Judiciária</b>	5,39%	5,03%	5,38%	5,40%	5,04%
<b>Legislativa</b>	2,72%	2,71%	2,71%	2,13%	1,52%
<b>Previdência Social</b>	30,29%	30,28%	31,17%	34,26%	34,83%
<b>Saneamento</b>	0,05%	0,03%	0,22%	0,03%	0,04%
<b>Saúde</b>	14,18%	14,14%	12,85%	14,18%	13,76%
<b>Segurança Pública</b>	8,33%	8,76%	8,19%	8,94%	8,88%
<b>Trabalho</b>	0,16%	0,17%	0,15%	0,14%	0,13%
<b>Transporte</b>	1,92%	1,83%	1,30%	1,92%	1,88%
<b>Urbanismo</b>	0,03%	0,04%	0,01%	0,08%	0,08%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro B-3 - Despesa por função, em relação ao total de despesas (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Média</b>
<b>Administração</b>	3,82%	3,75%	2,18%	2,98%	2,71%	4,06%
<b>Agricultura</b>	1,44%	1,00%	1,05%	1,03%	1,34%	1,31%
<b>Assistência Social</b>	0,86%	0,87%	0,35%	0,32%	0,33%	0,70%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	0,44%	0,36%	0,35%	0,30%	0,44%	0,38%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,05%	0,05%	0,07%	0,06%	0,44%	0,11%
<b>Comunicações</b>	0,08%	0,10%	0,13%	0,10%	0,11%	0,07%
<b>Cultura</b>	0,18%	0,14%	0,21%	0,19%	0,22%	0,21%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,01%	0,02%	0,02%	0,01%	0,17%	0,04%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,11%	0,13%	0,62%	0,62%	0,62%	0,25%
<b>Educação</b>	9,55%	8,26%	8,53%	8,19%	10,44%	10,00%
<b>Encargos Especiais</b>	8,51%	9,99%	6,81%	11,68%	8,12%	10,89%
<b>Energia</b>	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%
<b>Essencial à Justiça</b>	3,37%	3,39%	3,11%	2,96%	3,07%	3,19%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,35%	0,34%	0,31%	0,30%	0,34%	0,35%
<b>Habitação</b>	0,09%	0,09%	0,08%	0,08%	0,31%	0,11%
<b>Indústria</b>	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%
<b>Judiciária</b>	4,95%	5,06%	4,42%	3,97%	4,66%	4,93%
<b>Legislativa</b>	1,48%	1,33%	1,11%	1,06%	1,17%	1,80%
<b>Previdência Social</b>	37,24%	38,03%	39,97%	36,04%	34,26%	34,64%
<b>Saneamento</b>	0,16%	0,13%	0,12%	0,10%	0,09%	0,10%
<b>Saúde</b>	14,03%	13,72%	16,86%	16,64%	15,77%	14,61%
<b>Segurança Pública</b>	10,54%	11,57%	12,26%	11,59%	12,54%	10,16%
<b>Trabalho</b>	0,12%	0,12%	0,12%	0,10%	0,11%	0,13%
<b>Transporte</b>	2,42%	1,48%	1,27%	1,64%	2,70%	1,84%
<b>Urbanismo</b>	0,06%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	0,04%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

## APÊNDICE C – DESPESAS COM INVESTIMENTO POR FUNÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2013 E 2022

Quadro C-1 - Despesas com investimento por função, valores nominais, em R\$ 1.000 (continua).

Função	2013	2014	2015	2016	2017
Administração	R\$ 23.172	R\$ 32.220	R\$ 32.370	R\$ 26.802	R\$ 24.081
Agricultura	R\$ 72.897	R\$ 101.709	R\$ 34.738	R\$ 39.944	R\$ 14.890
Assistência Social	R\$ 3.476	R\$ 2.513	R\$ 558	R\$ 2.241	R\$ 2.693
Ciência e Tecnologia	R\$ 34.495	R\$ 22.268	R\$ 26.459	R\$ 18.740	R\$ 25.125
Comércio e Serviços	R\$ 679	R\$ 2.144	R\$ 340	R\$ 3	R\$ 76
Comunicações	R\$ 373	R\$ 340	R\$ 2	R\$ 20	R\$ 8
Cultura	R\$ 8.367	R\$ 7.519	R\$ 2.294	R\$ 1.070	R\$ 59
Desporto e Lazer	R\$ 1.399	R\$ 1.918	R\$ 7	R\$ 1.358	R\$ 0
Direitos da Cidadania	R\$ 4.572	R\$ 3.658	R\$ 143	R\$ 1.603	R\$ 6.239
Educação	R\$ 198.720	R\$ 175.157	R\$ 86.690	R\$ 70.197	R\$ 89.857
Encargos Especiais	R\$ 10	R\$ 49	R\$ 97	R\$ 320	R\$ 1.114
Energia	R\$ 8	R\$ 198	R\$ 52	R\$ 18	R\$ 0
Essencial à Justiça	R\$ 15.561	R\$ 29.700	R\$ 31.164	R\$ 23.147	R\$ 29.831
Gestão Ambiental	R\$ 3.772	R\$ 2.620	R\$ 1.265	R\$ 5.019	R\$ 1.155
Habitação	R\$ 15.180	R\$ 23.605	R\$ 6.665	R\$ 3.215	R\$ 1
Indústria	R\$ 5.608	R\$ 11.394	R\$ 4.058	R\$ 2.667	R\$ 1.985
Judiciária	R\$ 160.020	R\$ 118.272	R\$ 114.876	R\$ 96.708	R\$ 64.011
Legislativa	R\$ 5.973	R\$ 5.588	R\$ 7.539	R\$ 4.362	R\$ 13.591
Previdência Social	R\$ 0	R\$ 169	R\$ 93	R\$ 12	R\$ 824
Saneamento	R\$ 6.615	R\$ 8.949	R\$ 2.111	R\$ 4.466	R\$ 4.086
Saúde	R\$ 166.818	R\$ 250.723	R\$ 21.423	R\$ 15.283	R\$ 24.188
Segurança Pública	R\$ 99.030	R\$ 241.721	R\$ 59.219	R\$ 27.118	R\$ 30.424
Trabalho	R\$ 885	R\$ 1.231	R\$ 1.051	R\$ 208	R\$ 610
Transporte	R\$ 279.510	R\$ 242.931	R\$ 184.053	R\$ 414.547	R\$ 481.910
Urbanismo	R\$ 6.374	R\$ 14.288	R\$ 136	R\$ 7.423	R\$ 10.421
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.113.512</b>	<b>R\$ 1.300.884</b>	<b>R\$ 617.402</b>	<b>R\$ 766.492</b>	<b>R\$ 827.181</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro C-1 - Despesas com investimento por função, valores nominais, em R\$ 1.000 (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Administração</b>	R\$ 42.220	R\$ 26.872	R\$ 13.627	R\$ 18.101	R\$ 78.232
<b>Agricultura</b>	R\$ 129.599	R\$ 21.655	R\$ 31.536	R\$ 94.387	R\$ 120.466
<b>Assistência Social</b>	R\$ 3.747	R\$ 1.575	R\$ 826	R\$ 1.109	R\$ 6.987
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 20.456	R\$ 2.260	R\$ 1.248	R\$ 1.801	R\$ 9.236
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 4.947	R\$ 890	R\$ 1.405	R\$ 469	R\$ 144.720
<b>Comunicações</b>	R\$ 90	R\$ 0	R\$ 57	R\$ 548	R\$ 573
<b>Cultura</b>	R\$ 1.293	R\$ 3.231	R\$ 345	R\$ 761	R\$ 19.060
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 302	R\$ 744	R\$ 320	R\$ 369	R\$ 78.769
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 10.586	R\$ 22.599	R\$ 13.230	R\$ 27.348	R\$ 24.057
<b>Educação</b>	R\$ 48.634	R\$ 51.443	R\$ 44.416	R\$ 163.839	R\$ 403.246
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 11.373	R\$ 2.377	R\$ 244	R\$ 5	R\$ 0
<b>Energia</b>	R\$ 1	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 720	R\$ 9.898
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 34.036	R\$ 40.462	R\$ 44.187	R\$ 43.999	R\$ 38.610
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 8.928	R\$ 4.368	R\$ 709	R\$ 1.837	R\$ 20.436
<b>Habitação</b>	R\$ 1.467	R\$ 321	R\$ 52	R\$ 327	R\$ 70.479
<b>Indústria</b>	R\$ 2.635	R\$ 62	R\$ 55	R\$ 26	R\$ 0
<b>Judiciária</b>	R\$ 112.688	R\$ 220.932	R\$ 114.044	R\$ 92.990	R\$ 69.695
<b>Legislativa</b>	R\$ 15.662	R\$ 16.081	R\$ 14.034	R\$ 17.148	R\$ 9.371
<b>Previdência Social</b>	R\$ 340	R\$ 1.468	R\$ 225	R\$ 515	R\$ 5.086
<b>Saneamento</b>	R\$ 39.634	R\$ 5.546	R\$ 30.643	R\$ 7.025	R\$ 27.598
<b>Saúde</b>	R\$ 40.731	R\$ 7.265	R\$ 62.014	R\$ 157.766	R\$ 315.468
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 129.138	R\$ 122.055	R\$ 84.944	R\$ 149.972	R\$ 658.478
<b>Trabalho</b>	R\$ 2	R\$ 416	R\$ 68	R\$ 102	R\$ 87
<b>Transporte</b>	R\$ 683.184	R\$ 380.919	R\$ 269.841	R\$ 525.413	R\$ 1.082.137
<b>Urbanismo</b>	R\$ 7.249	R\$ 1.497	R\$ 2.172	R\$ 254	R\$ 825
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.348.943</b>	<b>R\$ 935.038</b>	<b>R\$ 730.243</b>	<b>R\$ 1.306.829</b>	<b>R\$ 3.193.515</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro C-2 - Despesas com investimento por função, valores atualizados pela variação do IPCA, em R\$ 1.000 (continua).

<b>Função</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Administração</b>	R\$ 39.681	R\$ 51.780	R\$ 47.088	R\$ 36.442	R\$ 31.850
<b>Agricultura</b>	R\$ 124.832	R\$ 163.456	R\$ 50.533	R\$ 54.312	R\$ 19.694
<b>Assistência Social</b>	R\$ 5.952	R\$ 4.039	R\$ 811	R\$ 3.048	R\$ 3.562
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 59.070	R\$ 35.787	R\$ 38.490	R\$ 25.481	R\$ 33.231
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 1.163	R\$ 3.446	R\$ 494	R\$ 4	R\$ 101
<b>Comunicações</b>	R\$ 638	R\$ 547	R\$ 4	R\$ 27	R\$ 10
<b>Cultura</b>	R\$ 14.328	R\$ 12.083	R\$ 3.336	R\$ 1.455	R\$ 78
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 2.395	R\$ 3.083	R\$ 10	R\$ 1.847	R\$ 0
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 7.829	R\$ 5.879	R\$ 207	R\$ 2.180	R\$ 8.252
<b>Educação</b>	R\$ 340.297	R\$ 281.495	R\$ 126.107	R\$ 95.446	R\$ 118.845
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 16	R\$ 79	R\$ 141	R\$ 435	R\$ 1.474
<b>Energia</b>	R\$ 14	R\$ 318	R\$ 76	R\$ 24	R\$ 0
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 26.648	R\$ 47.731	R\$ 45.335	R\$ 31.473	R\$ 39.455
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 6.459	R\$ 4.210	R\$ 1.840	R\$ 6.824	R\$ 1.528
<b>Habitação</b>	R\$ 25.995	R\$ 37.935	R\$ 9.695	R\$ 4.371	R\$ 1
<b>Indústria</b>	R\$ 9.603	R\$ 18.311	R\$ 5.903	R\$ 3.627	R\$ 2.625
<b>Judiciária</b>	R\$ 274.026	R\$ 190.074	R\$ 167.110	R\$ 131.494	R\$ 84.661
<b>Legislativa</b>	R\$ 10.229	R\$ 8.981	R\$ 10.967	R\$ 5.931	R\$ 17.975
<b>Previdência Social</b>	R\$ 0	R\$ 272	R\$ 135	R\$ 16	R\$ 1.090
<b>Saneamento</b>	R\$ 11.327	R\$ 14.381	R\$ 3.072	R\$ 6.072	R\$ 5.404
<b>Saúde</b>	R\$ 285.667	R\$ 402.936	R\$ 31.164	R\$ 20.780	R\$ 31.992
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 169.583	R\$ 388.470	R\$ 86.146	R\$ 36.873	R\$ 40.238
<b>Trabalho</b>	R\$ 1.516	R\$ 1.979	R\$ 1.529	R\$ 282	R\$ 807
<b>Transporte</b>	R\$ 478.647	R\$ 390.414	R\$ 267.742	R\$ 563.656	R\$ 637.377
<b>Urbanismo</b>	R\$ 10.915	R\$ 22.963	R\$ 198	R\$ 10.093	R\$ 13.783
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.906.832</b>	<b>R\$ 2.090.645</b>	<b>R\$ 898.133</b>	<b>R\$ 1.042.193</b>	<b>R\$ 1.094.035</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro C-2 - Despesas com investimento por função, valores atualizados pela variação do IPCA, em R\$ 1.000 (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Administração</b>	R\$ 53.669	R\$ 33.076	R\$ 16.079	R\$ 19.287	R\$ 78.232
<b>Agricultura</b>	R\$ 164.743	R\$ 26.655	R\$ 37.212	R\$ 100.576	R\$ 120.466
<b>Assistência Social</b>	R\$ 4.763	R\$ 1.939	R\$ 975	R\$ 1.181	R\$ 6.987
<b>Ciência e Tecnologia</b>	R\$ 26.004	R\$ 2.782	R\$ 1.472	R\$ 1.919	R\$ 9.236
<b>Comércio e Serviços</b>	R\$ 6.289	R\$ 1.095	R\$ 1.657	R\$ 500	R\$ 144.720
<b>Comunicações</b>	R\$ 114	R\$ 0	R\$ 67	R\$ 584	R\$ 573
<b>Cultura</b>	R\$ 1.644	R\$ 3.976	R\$ 407	R\$ 811	R\$ 19.060
<b>Desporto e Lazer</b>	R\$ 385	R\$ 916	R\$ 378	R\$ 394	R\$ 78.769
<b>Direitos da Cidadania</b>	R\$ 13.457	R\$ 27.816	R\$ 15.612	R\$ 29.141	R\$ 24.057
<b>Educação</b>	R\$ 61.822	R\$ 63.320	R\$ 52.411	R\$ 174.582	R\$ 403.246
<b>Encargos Especiais</b>	R\$ 14.457	R\$ 2.925	R\$ 288	R\$ 5	R\$ 0
<b>Energia</b>	R\$ 1	R\$ 0	R\$ 0	R\$ 768	R\$ 9.898
<b>Essencial à Justiça</b>	R\$ 43.266	R\$ 49.804	R\$ 52.141	R\$ 46.884	R\$ 38.610
<b>Gestão Ambiental</b>	R\$ 11.349	R\$ 5.377	R\$ 837	R\$ 1.957	R\$ 20.436
<b>Habitação</b>	R\$ 1.865	R\$ 395	R\$ 61	R\$ 348	R\$ 70.479
<b>Indústria</b>	R\$ 3.350	R\$ 76	R\$ 65	R\$ 27	R\$ 0
<b>Judiciária</b>	R\$ 143.247	R\$ 271.938	R\$ 134.572	R\$ 99.088	R\$ 69.695
<b>Legislativa</b>	R\$ 19.910	R\$ 19.793	R\$ 16.560	R\$ 18.272	R\$ 9.371
<b>Previdência Social</b>	R\$ 432	R\$ 1.807	R\$ 265	R\$ 549	R\$ 5.086
<b>Saneamento</b>	R\$ 50.382	R\$ 6.827	R\$ 36.158	R\$ 7.486	R\$ 27.598
<b>Saúde</b>	R\$ 51.776	R\$ 8.942	R\$ 73.177	R\$ 168.110	R\$ 315.468
<b>Segurança Pública</b>	R\$ 164.158	R\$ 150.233	R\$ 100.233	R\$ 159.806	R\$ 658.478
<b>Trabalho</b>	R\$ 3	R\$ 512	R\$ 80	R\$ 109	R\$ 87
<b>Transporte</b>	R\$ 868.447	R\$ 468.861	R\$ 318.412	R\$ 559.865	R\$ 1.082.137
<b>Urbanismo</b>	R\$ 9.215	R\$ 1.842	R\$ 2.563	R\$ 270	R\$ 825
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.714.745</b>	<b>R\$ 1.150.908</b>	<b>R\$ 861.684</b>	<b>R\$ 1.392.518</b>	<b>R\$ 3.193.515</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro C-3 - Despesa com investimento por função, em relação ao total de despesas (continua).

<b>Função</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Administração</b>	2,08%	2,48%	5,24%	3,50%	2,91%
<b>Agricultura</b>	6,55%	7,82%	5,63%	5,21%	1,80%
<b>Assistência Social</b>	0,31%	0,19%	0,09%	0,29%	0,33%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	3,10%	1,71%	4,29%	2,44%	3,04%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,06%	0,16%	0,06%	0,00%	0,01%
<b>Comunicações</b>	0,03%	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Cultura</b>	0,75%	0,58%	0,37%	0,14%	0,01%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,13%	0,15%	0,00%	0,18%	0,00%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,41%	0,28%	0,02%	0,21%	0,75%
<b>Educação</b>	17,85%	13,46%	14,04%	9,16%	10,86%
<b>Encargos Especiais</b>	0,00%	0,00%	0,02%	0,04%	0,13%
<b>Energia</b>	0,00%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%
<b>Essencial à Justiça</b>	1,40%	2,28%	5,05%	3,02%	3,61%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,34%	0,20%	0,20%	0,65%	0,14%
<b>Habitação</b>	1,36%	1,81%	1,08%	0,42%	0,00%
<b>Indústria</b>	0,50%	0,88%	0,66%	0,35%	0,24%
<b>Judiciária</b>	14,37%	9,09%	18,61%	12,62%	7,74%
<b>Legislativa</b>	0,54%	0,43%	1,22%	0,57%	1,64%
<b>Previdência Social</b>	0,00%	0,01%	0,02%	0,00%	0,10%
<b>Saneamento</b>	0,59%	0,69%	0,34%	0,58%	0,49%
<b>Saúde</b>	14,98%	19,27%	3,47%	1,99%	2,92%
<b>Segurança Pública</b>	8,89%	18,58%	9,59%	3,54%	3,68%
<b>Trabalho</b>	0,08%	0,09%	0,17%	0,03%	0,07%
<b>Transporte</b>	25,10%	18,67%	29,81%	54,08%	58,26%
<b>Urbanismo</b>	0,57%	1,10%	0,02%	0,97%	1,26%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.

Quadro C-3 - Despesa com investimento por função, em relação ao total de despesas (conclusão).

<b>Função</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Média</b>
<b>Administração</b>	3,13%	2,87%	1,87%	1,39%	2,45%	2,79%
<b>Agricultura</b>	9,61%	2,32%	4,32%	7,22%	3,77%	5,42%
<b>Assistência Social</b>	0,28%	0,17%	0,11%	0,08%	0,22%	0,21%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	1,52%	0,24%	0,17%	0,14%	0,29%	1,69%
<b>Comércio e Serviços</b>	0,37%	0,10%	0,19%	0,04%	4,53%	0,55%
<b>Comunicações</b>	0,01%	0,00%	0,01%	0,04%	0,02%	0,01%
<b>Cultura</b>	0,10%	0,35%	0,05%	0,06%	0,60%	0,30%
<b>Desporto e Lazer</b>	0,02%	0,08%	0,04%	0,03%	2,47%	0,31%
<b>Direitos da Cidadania</b>	0,78%	2,42%	1,81%	2,09%	0,75%	0,95%
<b>Educação</b>	3,61%	5,50%	6,08%	12,54%	12,63%	10,57%
<b>Encargos Especiais</b>	0,84%	0,25%	0,03%	0,00%	0,00%	0,13%
<b>Energia</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,31%	0,04%
<b>Essencial à Justiça</b>	2,52%	4,33%	6,05%	3,37%	1,21%	3,28%
<b>Gestão Ambiental</b>	0,66%	0,47%	0,10%	0,14%	0,64%	0,35%
<b>Habitação</b>	0,11%	0,03%	0,01%	0,03%	2,21%	0,71%
<b>Indústria</b>	0,20%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,28%
<b>Judiciária</b>	8,35%	23,63%	15,62%	7,12%	2,18%	11,93%
<b>Legislativa</b>	1,16%	1,72%	1,92%	1,31%	0,29%	1,08%
<b>Previdência Social</b>	0,03%	0,16%	0,03%	0,04%	0,16%	0,05%
<b>Saneamento</b>	2,94%	0,59%	4,20%	0,54%	0,86%	1,18%
<b>Saúde</b>	3,02%	0,78%	8,49%	12,07%	9,88%	7,69%
<b>Segurança Pública</b>	9,57%	13,05%	11,63%	11,48%	20,62%	11,06%
<b>Trabalho</b>	0,00%	0,04%	0,01%	0,01%	0,00%	0,05%
<b>Transporte</b>	50,65%	40,74%	36,95%	40,21%	33,89%	38,84%
<b>Urbanismo</b>	0,54%	0,16%	0,30%	0,02%	0,03%	0,50%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Portal da Transparência do Estado do RS.