

# Evolução da Dívida Estadual

## PROPAG

A evolução da dívida mobiliária nos anos 90 caracterizou-se pela articulação entre o elevado estoque de títulos já existente ao final dos anos 80, as altas taxas de juros reais sustentadas nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso e as condições de rolagem da dívida. As dívidas estaduais foram afetadas de maneira decisiva pela política de juros reais elevada, implantada após o plano real, e levou a um programa de refinanciamento. Através da **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997** a União **assumiu e refinanciou, principalmente**, os estados da federação que possuíam **dívida pública mobiliária** — ou seja, que haviam emitido e tinham títulos públicos estaduais circulando no mercado financeiro.

Com o **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados** previsto na Lei nº 9497/97 pela primeira vez foi associado o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e obterem a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa. A União, ainda como parte do processo de renegociação das dívidas estaduais, definiu um programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais cuja meta era incentivar a retirada dos Estados da atividade financeira.

**Lei Complementar nº 148/2014** IPCA +4%

**Lei Complementar nº 156/2016** –Plano de auxílio aos estados: redução e desconto, afastou 13%

**Lei Complementar nº159/2017** –RRF original (sancionada em maio de 2017).  
Estado não chegou a utilizar  
Decisão judicial (liminar) suspendendo pagamento (em julho de 2017).

**Lei Complementar nº178/2021**( (Modifica 159). RRF. Prazo nove anos.  
Adesão ao RRF em 05/2022. Correção e juros: CAM +4%.  
Parcelas: 11,11%,22,22%,33,33%, e sucessivamente.(9anos Parcela cheia).  
Valores não pagos são refinanciados em 30 anos (contrato n ° 261).

**LC Complementar nº206/2024. suspensão 36 meses (Calamidade Pública)**

IPCA +0%. Parte não paga (a totalidade vai para contrato n ° 261).  
Suspensão de pagamentos: junho de 2024

## Regime de Recuperação Fiscal

O Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159 (com alterações da LC nº 178/2021) previu o prazo de vigência para 9 anos.

Durante a vigência do Regime, a União concederia redução extraordinária das prestações relativas aos contratos de dívidas administradas pelo Tesouro Nacional, e também poderia pagar em nome do Estado, na data de seu vencimento, as prestações de operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, sem executar as contragarantias correspondentes. Pelo RRF o estado deveria ressarcir a União em 0%, 11,11%, 22,22% e assim sucessivamente. Os valores não pagos passam a ser refinanciados contratualmente com a União (contrato nº 261), em parcelas mensais e sucessivas apuradas pela tabela Price, em 360 meses, com encargos equivalentes aos do financiamento principal (CAM +4%).

O Plano de Recuperação Fiscal prevê a implementação de um conjunto de medidas expostas nos incisos do § 1º do artigo 2º da LC nº159. No inciso V consta:

*V - a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)*

-Sem a adesão ao Propag estado volta a pagar percentuais de pagamento com correção e juros RRF

-RS vinculado ao RRF até o final dos 36 meses (da suspensão da LC nº 206)

## LC nº 206/2024

Posteriormente, em decorrência da calamidade pública no estado e com a aprovação da LC nº 206/204 ocorreu a suspensão dos pagamentos do serviço da dívida com a União por um período de 36 meses. Assim, a referida Lei suspendeu os efeitos do RRF afetando o estoque pelo acúmulo de parcelas não pagas e pela troca da correção e juros no período de suspensão. Neste período a correção passa ser IPCA e a taxa de Juro 0%. Então, de CAM +4% no período de 6 meses (embora sem pagamento). A remuneração passa a ser IPCA +0%.

Também, com o advento da LC nº 206/2024 foi incluído dispositivo na LC nº 159 que impacta o cálculo do crescimento da despesa primária para fins de verificação do limite de crescimento pelo IPCA. Assim, no § 1º do artigo 2º (anteriormente referido) consta que não se incluiria na base de cálculo e no limite previsto, ou seja, no quantitativo da despesa primária:

VI - as despesas decorrentes da aplicação de valores equivalentes aos montantes postergados, com base em lei complementar, dos pagamentos devidos, incluídos o principal e o serviço da dívida, das parcelas vincendas com a União dos entes federativos afetados por **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas.

Além disso, a LC nº 206/2024 a partir da calamidade pública alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal dispondo no parágrafo 8º do artigo 8º que não serão computadas nas metas e nos compromissos fiscais estipulados no Plano de Recuperação em vigor as despesas decorrentes da aplicação de valores equivalentes aos montantes postergados com o serviço da dívida (utilizados em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas).

Em síntese, o pagamento do serviço da dívida foi interrompido temporariamente, até o ano de **2027**. O estoque está sendo calculado de forma mais branda.

|                     | 2015             | 2016           | 2017           | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     |
|---------------------|------------------|----------------|----------------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Lei 9.496/97</b> | <b>3.043.937</b> | <b>994.780</b> | <b>525.359</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
| Total pago          | 3.706.238        | 1.660.169      | 1.206.938      | 714.331  | 857.369  | 822.438  | 926.065  |

|                         | 2022   | 2023     | 2024     | 2025   |
|-------------------------|--------|----------|----------|--------|
| Total pago<br>(261/262) | 857,38 | 2.136,07 | 1.236,89 | 199,45 |

# Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados –PROPAG

Lei Complementar nº212/2025 (PROPAG)

Lei Complementar Estadual 16.408, de 19 de dezembro de 2025 (autoriza a adesão).

Pedido de adesão: 30/12/2025

O objetivo declarado é similar ao RRF, ou seja, viabilizar a recuperação fiscal.

| Tabela 8.18 - Hipótese de Adesão ao Propag com Juros 0% |                            |                            |                 |
|---------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------|
| Correção e juro                                         | Amortização extraordinária | Aplicação em Investimentos | Aporte no Fundo |
| IPCA + 0%                                               | 20% saldo                  | 1% do saldo                | 1% do saldo     |
| IPCA + 0%                                               | 10% saldo                  | 1,5% do saldo              | 2% do saldo     |
| IPCA + 0%                                               | -                          | 2% do saldo                | 2% do saldo     |

1. Serviço da dívida
2. Investimentos obrigatórios
3. Fundo (FEF)
4. Amortização/abatimento do Passivo
5. Limites da despesa
6. RRF X PROPAG
7. Arcabouço Fiscal e Propag
8. Propag e reforma tributária

## 1. Serviço da dívida

Estados cujo ingresso no **regime de Recuperação Fiscal** tenha ocorrido até 31/12/2024 e que aderirem ao Propag e protocolarem pedido de exclusão do referido regime está previsto a possibilidade de incremento gradual do valor devido das prestações.

- a) 20% (vinte por cento) do valor das prestações devidas no primeiro ano do termo aditivo; (RS junho de 2027)
- b) 40% (quarenta por cento) do valor das prestações devidas no segundo ano do termo aditivo;
- c) 60% (sessenta por cento) do valor das prestações devidas no terceiro ano do termo aditivo;
- d) 80% (oitenta por cento) do valor das prestações devidas no quarto ano do termo aditivo;
- e) 100% (cem por cento) do valor das prestações devidas do quinto ano do termo aditivo em diante

Obs: 1) As diferenças não pagas são incorporadas ao saldo devedor apenas a partir do quinto ano, corrigidas exclusivamente pelo IPCA.

2) Para o Rio Grande do Sul está garantida a postergação das parcelas da dívida em decorrência da LC nº 206/24. Ou seja, até maio de 2027, a dívida segue suspensa e, nesse período, o estado se manterá no RRF. Com o encerramento dos benefícios da LC nº 206/24, o pedido de adesão ao Propag será processado, resultando na retomada dos pagamentos. Ou seja, para o Rio Grande do Sul, o percentual de 20% será aplicado a partir de junho de 2027 e atingirá 100% em junho de 2031.

Cálculo da nova prestação ocorrerá com:

- Assinatura do aditivo contratual
- Saldo devedor sem 20% (Data da assinatura havendo condição resolutive)
- Encerramento da suspensão (LC nº 206/2024).  
Sistema Price, 360 meses, IPCA+0%,

## **1. Investimentos obrigatórios**

Os investimentos exigidos para o juro zero não são livres. Devem ser aplicados no próprio Estado, obrigatoriamente em:

- Educação profissional técnica de nível médio
- Universidades estaduais
- Educação infantil e educação em tempo integral
- Infraestrutura de saneamento, habitação, transporte
- Segurança pública
- Adaptação às mudanças climáticas

## **1. Fundo (FEF)**

A LC nº 212/2025 institui, nos termos do artigo 9º, o Fundo de Equalização Federativa, em favor dos Estados, com o objetivo de criar condições estruturais de incremento de produtividade, enfrentamento das mudanças climáticas e melhoria da infraestrutura, segurança pública e educação, notadamente a relacionada à formação profissional da população. Os recursos do Fundo serão dos aportes recebidos dos Estados. Além disso, os recursos do fundo deverão ser distribuídos anualmente entre estados, conforme os seguintes critérios: a) Inverso da relação dívida consolidada e receita corrente líquida com peso de 20% e coeficientes de participação no Fundo de Participação dos Estados (FPE) calculados pelo Tribunal de Contas da União (peso de 80%).

Dessa maneira, os estados com maior dívida, que aderirem ao Propag, farão um maior repasse ao FEF (dado o percentual aplicado) e, posteriormente, os recursos distribuídos terão um viés desfavorável aos estados mais endividados (inverso relação DCL/RCL) e, em geral, aos estados do sul e sudeste (visto sistemática do FPE). Ou seja, o aporte é proporcional ao estoque da dívida e o retorno depende majoritariamente do FPE, não do tamanho da dívida.

Os estados que aderirem ao Propag deverão apresentar plano de aplicação dos recursos destinados aos investimentos de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025, e dos recursos recebidos do FEF, com o objetivo de alcançar as metas de expansão de matrículas da educação profissional técnica de nível médio.

## **Amortização/abatimento do Passivo**

O abatimento do passivo proposto será, conforme consta no Relatório de Transparência Fiscal 2025, realizado de forma gradativa, com a cessão parcial de recursos futuros do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no montante aproximado de R\$ 12,8 bilhões entre 2032 e 2055, e de valores a receber do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), estimados em R\$ 6,6 bilhões no período de 2029 a 2055. A amortização desses valores da dívida será considerada de forma diferida, no entanto os valores informados no pedido de adesão são provisoriamente considerados para efeito da redução dos encargos financeiros (no caso alternativa 1). Além disso, o Estado incluirá em seu pedido de abatimento um crédito junto à União, no valor de R\$ 1,8 bilhão referente a ação judicial contra a união questionando valores de imposto de renda pagos pela Corsan.

O RGS oferece para abatimento recursos futuros de forma gradativa, ou seja, ocorre a cessão gradual desse fluxo de recursos. Mesmo assim, para efeitos do contrato do Propag, essa redução é tratada como abatimento do estoque desde o início (conforme art. 3º, § 3º, da LC nº 212/2025).

**O FNDR (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional) é um dos pilares da Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023). Os repasses da União ao fundo começam em 2029 (com valor estimado de R\$ 8 bilhões) e vão escalonar progressivamente até atingir o patamar de R\$ 60 bilhões anuais a partir de 2043. Estado esta oferecendo 18,78% do FNDR que tem a receber de 2029 a 2055**

Divergência entre RS e Tesouro Nacional- o cálculo de desconto desses recebíveis será utilizando o **IPCA** (inflação oficial) ou uma taxa de desconto baseada no **CDI ou taxa Selic** (juros de mercado)

Corsan- foi privatizada, mas o governo gaúcho detém **direitos de créditos e ativos remanescentes** decorrentes do processo de desestatização e de repactuações contratuais.

**Receitas do FPE (Cessão Diferida):** R\$ 12,82 bilhões, divididos em fatias graduais (4,89% do FPE entre 2032 e 2039, subindo para 9,77% entre 2040 e 2056).

## **Limites da despesa**

A LC nº 212/2025 prevê, ainda, que os poderes e órgãos dos estados optantes pelo Propag na data de adesão deverão limitar, no prazo de 12 meses a partir da assinatura de aditivo contratual, o crescimento das despesas primárias à variação do IPCA, acrescido de 0% caso não tenha ocorrido aumento real na receita primária no exercício anterior; de 50% da variação real positiva da receita primária apurada, caso o estado tenha apurado resultado primário nulo ou negativo; de 70% da variação real positiva da receita primária apurada, caso o estado tenha apurado resultado primário positivo. Excluem-se da limitação do crescimento do gasto diversas despesas, tais como as despesas de saúde e educação, as despesas com as transferências obrigatórias e as decorrentes das obrigações criadas pelas próprias renegociações, conforme exposto no § 3º do artigo 7º da LC 212/2025.

## Observações:

1-A prestação que passa a ser paga após o fim da suspensão prevista na LC nº 206/2024 é calculada sobre o saldo devedor já reduzido em 20%, desde que essa redução tenha sido formalizada no aditivo contratual do Propag antes do início do pagamento.

2- A Lei Complementar prevê que a redução da dívida será contabilizada na data da transferência dos ativos ou, havendo condição resolutiva, na data da assinatura do aditivo contratual. (art. 4º, § 1º, LC 212/2025).

3.Estados que estão no RRF tem que solicitar adesão ao propag acompanhado do pedido de exclusão. No caso do RGS o processamento do pedido de exclusão do RRF será realizado ao final da postergação dos pagamentos a que se refere o art. 2º da LC nº 206, ou seja, após 36 meses (junho de 2027 para o RGS).

4.As dívidas garantidas pela União e ressarcidas pelo regime de pagamento escalonado do RRF não estão abrangidas pelo Propag. Assim, o Estado deverá retomar o pagamento integral dessas dívidas a partir de junho de 2027.

5.Tribunais de contas devem: Analisar a prestação de contas do propag, fiscalizar semestralmente a execução do programa, emitir relatórios técnicos semestrais, emitir parecer anual, determinar correções em caso de descumprimento.

## **Condições do financiamento.**

A troca de indicador CAM (RRF) para IPCA tende a ser favorável, pois garante uma evolução mais estável, sem maiores sobressaltos. No sistema Price com correção pelo IPCA e juros reais de 0%, um financiamento gera prestações reais constantes, embora o valor nominal cresça com a inflação. O risco fiscal não está no contrato, e sim no crescimento insuficiente da RCL.

As séries disponíveis mostram que, no longo prazo, a RCL costuma crescer acima do IPCA em termos nominais, ainda que com forte volatilidade cíclica. Portanto, com crescimento médio da RCL superior ao IPCA (que corrige o financiamento), ocorre redução contínua da razão prestação/RCL, com ampliação de espaço fiscal ao longo do tempo.

## **Limite da despesa**

A Lei Complementar nº 212/2025 prevê, ainda, que os poderes e órgãos dos estados optantes pelo Propag deverão limitar o crescimento da despesa primária, no prazo de 12 meses a partir da assinatura de aditivo a variação do IPCA acrescida de:

- 0% caso não tenha ocorrido aumento real na receita primária no exercício anterior
- 50% da variação real positiva da receita primária apurada, caso o estado tenha apurado resultado primário nulo ou negativo;
- 70% da variação real positiva da receita primária apurada, caso o estado tenha apurado resultado primário positivo.

Em síntese, a despesa não pode crescer acima da inflação (IPCA) sem crescimento da receita. E também não cresce menos que o IPCA.

Algumas despesas ficam fora da limitação, entre elas:

1- Despesas custeadas com recursos vinculados, incluindo: Fundo de Equalização Federativa, Transferências vinculadas da União, Fundos próprios (especiais) de outros Poderes e órgãos autônomos (Poder Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público, Defensoria Pública etc.)

2. Saúde e educação, apenas no montante estritamente necessário ao cumprimento dos mínimos constitucionais (art. 198, §2º e art. 212 da CF).

3. Despesas necessárias para cumprir as obrigações do próprio Propag, como aquelas ligadas às contrapartidas do art. 5º.

## **RRF X PROPAG**

No Propag, o simples descumprimento dos limites de despesa não gera desligamento automático do Programa. O § 3º do art. 5º lista exaustivamente as causas de desligamento: inadimplência da dívida (3 meses consecutivos ou 6 alternados) e contratação de crédito para pagar parcelas da dívida. Ou seja, não consta no rol de causas do desligamento o descumprimento do limite do art. 7º. O referido artigo impõe limite ao crescimento da despesa primária, calculado a partir do IPCA e da variação real da receita. Trata-se de regra de disciplina fiscal, não de condição efetiva do contrato.

Por sua vez, no RRF as consequências são automáticas e previstas nos artigos 4º, 8º e 9º da LC nº 159/2017. RRF exige: teto de despesas, controle rígido de despesas obrigatórias e limites estritos de pessoal e benefícios. Essas regras são condições essenciais de permanência no regime. O teto das despesas primárias correntes está limitado à variação do IPCA.

Propag e a implementação das condições referidas viabiliza uma trajetória mais benéfica em relação ao regime anterior (RRF) tendo em vista as condições expostas. No entanto, uma evolução financeira favorável para viabilizar o pagamento do serviço da dívida e restaurar a capacidade do Estado financiar suas atividades depende, primordialmente, da variação da receita dada uma determinada evolução da despesa.

O propag também exige um limite de despesas, mas prevê gatilhos de aumento conforme crescimento real das despesas.

## **Arcabouço Fiscal e Propag**

Apesar de terem objetos distintos, o (Novo Arcabouço Fiscal da União) e o (Propag) possuem uma direção fiscal bastante convergente. Partem da mesma lógica: **sustentabilidade da dívida por meio do controle do crescimento da despesa e da vinculação do gasto ao desempenho da receita e do resultado fiscal.**

As duas leis compartilham os seguintes princípios: **Controle do crescimento da despesa, vinculação do gasto ao desempenho da receita, busca do resultado primário e equilíbrio fiscal, Preservação de investimentos estratégicos mesmo dentro do ajuste.** A LC 200 estabelece piso mínimo para investimentos federais equivalente a 0,6% do PIB, por sua vez a LC 212 condiciona reduções de juros da dívida a investimentos em vários itens.

## Teto de Gastos e RRF x Arcabouço Fiscal e Propag

Enquanto o Teto de Gastos (EC 95/2016) e o RRF usavam uma lógica de congelamento (o gasto só corrige pela inflação, não importa se o governo ou o estado arrecadou mais), o Arcabouço e o Propag apresentam um modelo de teto móvel baseado no desempenho da receita.

## **Propag e reforma tributária**

### **A reforma tributária afeta os ativos ofertados?**

Quando o Estado oferece fatias percentuais de receitas futuras (como 4,89% ou 9,77% do FPE), qualquer mudança na base de cálculo ou na distribuição desses fundos altera o valor real que a União receberá lá na frente. A reforma tributária cria o FNDR

O Propag não foi desenhado para que o Estado pague a dívida principalmente por cortes de despesa. Ele foi desenhado para que:

- a dívida cresça mais devagar;
- a receita cresça mais rápido que a despesa;
- a diferença entre ambas gere espaço fiscal ao longo do tempo.