



NOTA TÉCNICA DIEESE

Porto Alegre, agosto de 2026.

Anistias para devedores, arrocho para servidores: escolhas fiscais que atingem os serviços públicos e a população

Esta Nota Técnica analisa a política fiscal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir do contraste entre a concessão recorrente de anistias, descontos e facilidades para a regularização de dívidas com o Estado e a política de contenção salarial imposta aos servidores públicos. Busca-se evidenciar que essas medidas não são decisões isoladas: integram escolhas sobre quem é beneficiado e quem suporta os custos do ajuste das contas públicas.

Nesse contexto, a ausência de reposição das perdas inflacionárias do funcionalismo não pode ser tratada apenas como consequência inevitável de restrições orçamentárias. Ao renunciar a receitas por meio do perdão de multas e juros de devedores, ao mesmo tempo em que restringe o repasse da inflação anual aos trabalhadores responsáveis pela execução das políticas públicas, o Estado estabelece prioridades com efeitos que ultrapassam o funcionalismo: comprometem a capacidade de prestação dos serviços públicos e atingem diretamente a população que deles depende.

Dívida Ativa do RS: estoque bilionário e baixa efetividade na recuperação

Antes de analisar os programas de refinanciamento, é importante dimensionar o estoque de créditos que o Estado tem a receber. Ao final de 2024, a Dívida Ativa estadual alcançava R\$ 49 bilhões. De acordo com relatório do Tribunal de Contas do estado (TCRE/RS) parte expressiva desse montante apresenta baixa perspectiva de recebimento: cerca de 44%, revelando a dimensão da inadimplência.

O próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) chama atenção para a reduzida capacidade de recuperação desses valores. Em 2024, o Estado cobrou ou compensou aproximadamente R\$ 1,34 bilhão dessa dívida, equivalente a apenas 2,73% do saldo existente. Na avaliação do Tribunal, esse resultado evidencia “baixa efetividade na recuperação desses créditos” e demonstra “margem significativa para aprimoramento”, indicando a necessidade de revisão das estratégias de cobrança administrativa e judicial e de fortalecimento dos mecanismos de gestão e cobrança ativa.

É nessa esteira de elevado estoque de créditos a receber e baixa capacidade de recuperação que devem ser analisados os sucessivos programas de regularização tributária. Se, por um lado, esses instrumentos permitem antecipar ou viabilizar o recebimento de créditos, por outro, sua recorrência e a concessão de descontos elevados em juros e multas exigem avaliar seus efeitos



sobre a arrecadação, os incentivos ao pagamento tempestivo e a própria estratégia estadual de cobrança.

Programas de regularização tributária: R\$ 5,84 bilhões em juros e multas deixaram de ingressar nos cofres públicos do RS

A utilização recorrente de programas especiais de regularização tributária tornou-se um componente relevante da política de recuperação de créditos do Rio Grande do Sul. Esses mecanismos podem contribuir para recuperar valores de difícil cobrança; porém, quando reiterados e acompanhados de descontos elevados, também produzem um problema de risco moral: a expectativa de novas condições favorecidas no futuro pode reduzir o incentivo ao pagamento tempestivo dos tributos.

As informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda permitem dimensionar essa política. Entre 2019 e 2026, os programas relacionados na tabela abaixo envolveram R\$ 14,32 bilhões em débitos brutos, dos quais R\$ 8,48 bilhões foram efetivamente negociados após a aplicação dos benefícios. A diferença alcança R\$ 5,84 bilhões em descontos sobre juros e multas. Em outras palavras, para cada R\$ 100 do valor bruto abrangido por essas negociações, aproximadamente R\$ 40,80 foram descontados, permanecendo cerca de R\$ 59,20 como valor líquido negociado.

A dimensão dos descontos é ainda mais expressiva porque a tabela não contempla todos os programas especiais de regularização tributária realizados no período. Entre as iniciativas cujos valores não foram incorporados, por ausência de informação pública, estão, o REFAZ Energia Elétrica, de 2020/2021; o REFAZ-PDA, de 2022, relacionado ao setor arrozeiro gaúcho; e o REFAZ-AGREGAR-RS CARNES, também de 2022. Este último permitiu a regularização, com redução de juros e multas, de débitos de ICMS decorrentes da utilização indevida de créditos fiscais presumidos.

O caso do AGREGAR-RS CARNES, instituído pelo Decreto nº 56.402/2022, merece atenção adicional: além das condições favorecidas para regularização desses débitos, o setor frigorífico é também beneficiário de outros tratamentos tributários, entre eles, além dos créditos presumidos, há as reduções de base de cálculo - os chamados benefícios fiscais. Situação semelhante ocorre em diversos outros segmentos econômicos, evidenciando que os descontos apresentados nesta Nota representam apenas uma parcela de um conjunto mais amplo de benefícios tributários concedidos à segmentos empresariais pelo Estado.



Tabela 1 - Programas de regularização de débitos tributários e descontos concedidos em juros e multas – Rio Grande do Sul, 2019–2026

Ano da adesão	Programa	Valor bruto negociado (R\$)	Valor líquido negociado (R\$)	Descontos concedidos em multas e juros (R\$)
2019	Refaz 2019	2.544.598.336,27	1.553.417.138,30	991.181.197,97
2025	Em Recuperação II	1.797.137.162,26	1.151.454.053,69	645.683.108,57
2025	Acordo Gaúcho - edital 01/2025	6.206.994,97	4.834.521,65	1.372.473,32
2025	Refaz Reconstrução	7.262.738.163,63	4.341.888.135,20	2.920.850.028,43
2025	Refaz Reconstrução II	601.634.701,53	237.263.996,07	364.370.705,46
2025	Refaz Frigoríficos	61.174.535,41	33.393.310,09	27.781.225,32
2026	Acordo Gaúcho - edital 02/2025	2.050.964.847,62	1.158.594.302,05	892.370.545,57
	Total	14.324.454.741,69	8.480.845.457,05	5.843.609.284,64

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – Gov.rs. Decretos: 54.853/2019, Decreto 57.844/2024, 58.264/2025, 58.067/2025, 58.468/2025, 58.567/2025 e 58.264/2025.

Notas:

- (1) Os valores referem-se aos programas para os quais foram disponibilizadas informações sobre montante bruto, líquido e descontos concedidos. Portanto, não representam a totalidade dos programas de regularização tributária realizados no período.
- (2) Os programas possuem regras, públicos, condições de adesão e percentuais de redução distintos. Os descontos informados correspondem à redução de juros, multas e respectivos acréscimos. Há programas que permitem a redução de até 100% dos juros e multas.
- (3) Refaz, mesmo o nomeado “Reconstrução” é uma ação geral, mais abrangente, voltada a todos os devedores de ICMS. O Acordo Gaúcho é uma modalidade diferente - é uma ação direcionada a casos específicos e litígios (pequenos valores, controvérsia jurídica, difícil recuperação).
- (4) Posição dos valores apurados até maio/2026.

Elaboração: DIEESE

Dessa forma, os R\$ 5,84 bilhões devem ser considerados um valor mínimo identificado, e não a totalidade dos descontos concedidos no período. Além disso, o escopo desta Nota está restrito aos incentivos relacionados à regularização e ao pagamento de débitos, descontos incidentes sobre juros e multas. Ou seja, não estão contabilizadas as demais modalidades de benefícios e renúncias tributárias, como isenções, anistias, créditos entre outros, cuja inclusão ampliaria consideravelmente a dimensão da política de desoneração tributária do Estado.

Refaz Reconstrução: o alcance dos benefícios para além dos efeitos das enchentes

Os dados da tabela revelam uma concentração temporal dos benefícios concedidos: aproximadamente R\$ 4,85 bilhões, ou 83% dos R\$ 5,84 bilhões em descontos identificados, estão associados a programas com adesão em 2025. O Refaz Reconstrução, isoladamente, responde por R\$ 2,92 bilhões, praticamente metade (50%) de todo o montante apurado. A magnitude desses valores exige atenção, sobretudo porque o programa foi instituído no contexto da reconstrução econômica posterior às enchentes de 2024.



Isso, entretanto, não elimina a necessidade de avaliar a focalização, os beneficiários e as contrapartidas associadas a programas de tamanho impacto fiscal. As regras do Refaz Reconstrução permitiram a regularização de débitos vencidos até 31 de dezembro de 2024, inclusive créditos constituídos anteriormente às enchentes, sem estabelecer como condição geral que a origem da dívida estivesse diretamente relacionada aos prejuízos provocados pela calamidade. Assim, a questão relevante não é afirmar que houve utilização indevida do programa, mas verificar **em que medida os R\$ 2,92 bilhões em descontos efetivamente se concentraram em empresas atingidas pelas enchentes e contribuíram para os objetivos de reconstrução econômica que justificaram a medida.**

O "Efeito Seguro": refinanciamento como estímulo ao mau pagador

A repetição sucessiva de programas de regularização tributária pode produzir o chamado “efeito seguro”, associado ao conceito econômico de risco moral: à medida que refinanciamentos com descontos elevados se tornam recorrentes, o contribuinte pode passar a considerar a possibilidade de uma futura anistia em sua decisão de pagar ou postergar o tributo. Esse efeito já foi observado pela Receita Federal nos Refis federais¹.

O incentivo torna-se especialmente relevante em um contexto de **juros elevados**: com a Selic em torno de 14% ao ano², quanto maior o custo do crédito convencional, maior pode ser o incentivo econômico para postergar obrigações tributárias quando existe a expectativa de renegociá-las, posteriormente, em condições significativamente mais vantajosas. Sob a perspectiva da **justiça fiscal**, a recorrência desses programas pode produzir uma assimetria relevante: **quem paga seus tributos regularmente arca integralmente com suas obrigações, enquanto quem posterga o pagamento pode acessar descontos e condições mais favoráveis.**

Perdão aos devedores, rigor com os servidores: a seletividade da política fiscal

A comparação dos dados evidencia uma forte assimetria no tratamento dispensado pelo Governo do Estado a diferentes grupos:

Descontos aos devedores: entre 2019 e 2026, os programas de regularização analisados concederam pelo menos R\$ 5,84 bilhões em descontos sobre juros e multas de débitos tributários com o Estado.

Arrocho aos servidores: no mesmo período, o funcionalismo estadual recebeu apenas 6% de revisão geral, enquanto a inflação medida pelo IPCA/IBGE acumulou 50,13% entre janeiro de 2019 e julho de 2026, resultando em expressiva perda do poder de compra.

¹ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf>

² <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>



Não se pode afirmar que os recursos não arrecadados em razão dos descontos tenham sido “financiados” pelo arrocho salarial — são mecanismos distintos. A comparação, entretanto, evidencia prioridades escolhidas na distribuição do esforço fiscal. Enquanto o Estado flexibiliza a cobrança de bilhões de reais em encargos de contribuintes inadimplentes, mantém forte contenção sobre a remuneração dos trabalhadores responsáveis pela execução das políticas públicas.

Os efeitos dessas escolhas ultrapassam a relação entre Estado, devedores e funcionalismo e alcançam diretamente a população. A deterioração prolongada das remunerações dificulta a atração e a permanência de profissionais no serviço público, afetando a capacidade do Estado de executar políticas e prestar serviços essenciais nas áreas de educação, saúde, segurança e demais políticas públicas. Assim, mais do que uma discussão contábil sobre receitas e despesas, os dados permitem questionar como se distribuem os benefícios e os custos das escolhas fiscais do Estado — e quem, ao final, suporta esse ajuste.

Considerações finais

O uso reiterado de programas de refinanciamento no Rio Grande do Sul não é apenas uma medida de recuperação de ativos, mas um mecanismo de transferência de renda pública para setores empresariais inadimplentes.

O orçamento público é, em essência, uma decisão coletiva sobre o que a sociedade escolhe financiar e de onde virão os recursos necessários para isso.

Ao manter um "pessimismo fiscal permanente" para comprimir o serviço público e, simultaneamente, renunciar a bilhões para beneficiar maus pagadores, o governo estadual compromete a qualidade dos serviços essenciais e a dignidade de seus trabalhadores.



Escritório Nacional: Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 01209-001 – São Paulo, SP
Telefones: (11) 3874-5366 / 3821-2199
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente – José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Vice-presidente – Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Secretário Nacional – Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

Diretor Executivo – Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

Diretora Executiva – Maria Helena Oliveira

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC – SP

Diretor Executivo – Edenilson Rossato

CNTM – Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos

Diretora Executiva – Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretor Executivo – José Carlos Santos Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

Diretora Executiva – Marta Soares dos Santos

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Diretor Executivo – Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia – BA

Diretora Executiva – Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Regional DIEESE/RS

Silvana Teresa Piroli - Sindicato dos Servidores Municipais de Caxias do Sul SINDSERV

Valdir Santos de Lima - SE Comércio Porto Alegre SINDEC

Andreia Sutério Pereira - SEE Assessoria e Perícias SEMAPI

Enio Lauvir Dutra dos Santos - FTI Metalurgicas do RS FTIM

Gaspar de Melo Nehering - STI Calçados e Vestuário de Parobé SINDVEST

Ivonei Arnt - STI Petroquímico de Triunfo SINDIPOLO

Maxson Paz Raupp - STI Purificação de Água SINDIÁGUA

Rosane Teresa Zan - Centro dos Professores do RS CPERS

Direção Técnica

Adriana Marcolino – Diretora Técnica

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Victor Gnecco Pagani – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Equipe técnica

Anelise Manganelli – Escritório Regional do Rio Grande do Sul

DIEESE – Escritório Regional do Rio Grande do Sul

www.dieese.org.br | errs@dieese.org.br

Página | 6