

Análise das Fontes de Recursos e dos Valores Disponibilizados em Resposta à Pandemia de COVID-19 e às Enchentes no Rio Grande do Sul

Aluno(a): Gabriela Cabral dos Santos
Orientador(a) no TCC II: Prof. Ma. Carla Fantin
Orientador(a) no TCC I: Prof. Ma. Carla Fantin
Semestre: 2025-2

Resumo

Nos últimos anos, o Brasil enfrentou crises que impactaram sua economia e sociedade, exigindo respostas rápidas do poder público. A pandemia de COVID-19 (2020-2022) e as enchentes no Rio Grande do Sul (2024) desencadearam desafios significativos, o que levou à adoção de medidas emergenciais. Neste contexto, a concessão de benefícios às pessoas físicas e jurídicas tornou-se uma estratégia essencial para minimizar os impactos socioeconômicos. Este estudo tem como objetivo analisar as fontes de recursos utilizadas e os valores disponibilizados às pessoas físicas e jurídicas, por meio de benefícios, durante a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul. A pesquisa caracteriza-se como explicativa, com abordagem qualitativa e quantitativa. Utiliza-se revisão bibliográfica e pesquisa documental, analisando leis, relatórios governamentais e bases de dados oficiais. Os resultados evidenciam que, durante a pandemia de COVID-19, o governo federal mobilizou R\$ 427,48 bilhões enquanto nas enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024 foram destinados R\$ 3,21 bilhões. No âmbito estadual, o governo do Rio Grande do Sul aplicou R\$ 18,63 milhões na pandemia e R\$ 370,83 milhões nas enchentes. As principais fontes de recursos utilizadas foram operações de crédito interna, cancelamento de dotações orçamentárias, créditos extraordinários e, de forma complementar, renúncia de receita e excesso de arrecadação. Dessa forma, o estudo contribui para a compreensão da atuação do poder público em situações emergenciais e destaca a relevância da identificação das fontes de recursos e da transparência na destinação dos valores.

Palavras-chave: Benefícios sociais. Fontes de recursos. Valores disponibilizados. COVID-19. Enchentes.

1 Introdução

Nos últimos anos, o Brasil presenciou cenários que impactaram sua economia e sociedade, o que exigiu respostas rápidas e eficazes do poder público. A pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, causou um dos maiores choques da história moderna, o que tornou necessário medidas emergenciais para amenizar seus efeitos devastadores. Em contrapartida, o Rio Grande do Sul sofreu com enchentes severas em 2024, que desencadeou novos desafios para a administração pública e expôs vulnerabilidades socioeconômicas locais.

Em ambos os cenários, a disponibilização de benefícios financeiros e fiscais surgiu como uma das principais estratégias adotadas para sustentar a economia, proteger empregos e apoiar as comunidades afetadas. Esses benefícios foram essenciais para reduzir o impacto da crise, tanto em nível nacional quanto regional. Contudo, para a viabilização desses benefícios, foi necessária a mobilização de recursos públicos, com utilização de diversas fontes de financiamento, como créditos extraordinários, cancelamento de dotações, operações de crédito, renúncia de receitas e até mobilização da sociedade civil.

Assim, esta pesquisa se propõe a analisar quais foram as fontes de recursos utilizadas e os valores disponibilizados às pessoas físicas e jurídicas, por meio de benefícios, durante esses dois eventos distintos, para explorar como o poder público estruturou o financiamento dessas medidas emergenciais, quais mecanismos orçamentários foram acionados e qual foi o volume financeiro mobilizado para atendimento da população e do setor produtivo.

Deste modo a questão de pesquisa é: quais foram as fontes de recursos utilizadas e os valores disponibilizados às pessoas físicas e jurídicas, por meio de benefícios estaduais e federais, durante a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul?

Diante desta questão de pesquisa, o objetivo geral consiste em analisar as fontes de financiamento e os montantes aplicados nos benefícios concedidos às pessoas físicas e jurídicas, tanto no período da pandemia de COVID-19 quanto nas enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em 2024.

Este trabalho justifica-se pela relevância dos benefícios disponibilizados em cenários de crise, como a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul. Esses eventos desencadearam desafios significativos para a economia e a sociedade, o que exigiu a intervenção do Estado por meio de políticas emergenciais. Nesse contexto, a contabilidade pública desempenha um papel fundamental, pois viabiliza o correto recolhimento e a destinação dos tributos arrecadados, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e transparente na implementação desses benefícios.

Além disso, a pesquisa oferece uma contribuição importante para o setor acadêmico, que proporcionará uma compreensão mais profunda sobre a adequação e o impacto dos benefícios disponíveis em contexto de calamidade pública, e realizará, ainda, uma pesquisa comparativa entre diferentes tipos de crises. Embora existam fiscalizações nos tribunais de contas sobre os recursos empregados na pandemia e nas enchentes, cabe também a população em geral o conhecimento e acompanhamento desses recursos.

Por fim, ao identificar boas práticas emergenciais e áreas de melhoria, a pesquisa contribui para uma melhor eficiência em futuras crises, aumentará a capacidade de resposta efetiva e minimizará impactos econômicos e sociais sobre a população.

2 Referencial Teórico

2.1 Sistema Tributário Nacional e os Benefícios Fiscais

Conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, o Sistema Tributário Nacional compõe-se de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e é regido em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federal, estadual ou municipal. Essa emenda definiu os tipos de tributos existentes no Brasil e estabeleceu as diretrizes fundamentais para a distribuição de competências tributárias entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Tributos e competência tributária

	Tributo	Descrição	Competência Tributária
1	Imposto de Importação (I.I)	Tributo que incide sobre produtos estrangeiros que entram no território nacional	União
2	Imposto de Exportação (I.E)	Tributo que incide sobre produtos nacionais ou nacionalizados que são exportados para outros países	União
3	Imposto de Renda (IR)	Incide sobre a renda e os proventos de qualquer natureza, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas	União
4	Imposto Territorial Rural (ITR)	Incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóveis localizado fora da zona urbana	União

5	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Incide sobre a propriedade de veículos automotores	Estados
6	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Incide sobre a propriedade de imóveis localizado em áreas urbanas	Municípios
7	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)	Incide sobre a transmissão de bens e direitos por herança ou doação	Estados
8	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Cobrado sobre a transferência de bens imóveis entre pessoas vivas, como em compras e vendas	Municípios
9	Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)	Tributo previsto constitucionalmente, mas ainda não regulamentado, que incidiria sobre grandes patrimônios	União
10	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Incide sobre produtos industrializados, tanto nacionais quanto estrangeiros	União
11	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	Incide sobre operações de crédito, câmbio, seguros e títulos mobiliários	União
12	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Incide sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte, comunicação e energia	Estados
13	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)	Incide sobre a prestação de serviços realizada por empresas ou autônomos	Municípios
14	Imposto Extraordinário de Guerra (IEx)	Tributo de caráter temporário, previsto para situações de guerra, visando aumentar a arrecadação	União
15	Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP)	Contribuição social destinada ao financiamento de seguridade social, incidindo sobre a receita de empresas	União
16	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)	Incide sobre a receita bruta das empresas para financiar a seguridade social	União
17	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	Contribuição que incide sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada à seguridade social	União
18	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Contribuição previdenciária que incide sobre a folha de pagamento, sendo destinada a financiar a aposentadoria e outros benefícios previdenciários	União

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Emenda Constitucional nº 18/65

Além de compreender as competências e tipos de tributos, é essencial conhecer os regimes tributários que podem ser aplicados pelas empresas e contribuintes, cada um desses regimes possuem características específicas que afetam a forma como os tributos são calculados e recolhidos e seu impacto na carga tributária. No Brasil, estes são divididos principalmente em simples nacional, lucro presumido e lucro real. Existem também os sistemas aplicáveis em situações específicas, que são o Lucro Arbitrado e o tratamento dado ao Microempreendedor Individual – MEI. A opção do regime de tributação para pessoas jurídicas deve ser feita sempre no início de cada exercício financeiro, sendo vedada a alteração para aquele ano calendário.

Quadro 2 – Regimes tributários

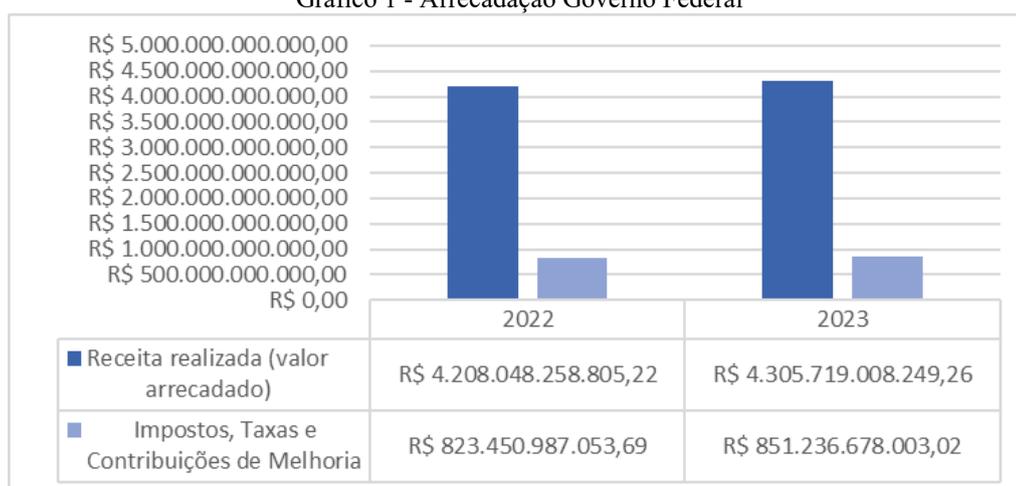
	Lucro Real	Lucro Presumido	Simple Nacional
Conceito	Lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações autorizadas por lei	Forma de tributação simplificada para determinação da base de cálculo do IR e da CSLL	Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas MEs EPPs
Legislação	Decreto nº 9580/18	Decreto nº 9580/18	Lei Complementar nº 123/2006
Base de cálculo	Lucro contábil ajustado	Lucro presumido	Receita bruta

Obrigatoriedade	Atividades previstas em lei e se o faturamento anual for maior que R\$ 78.000.000,00 ou mensal acima de R\$ 6.500.000,00	Não tem	Não tem
Possibilidade de opção pelo regime de tributação	Pode ser adotado por qualquer empresa	Pode ser optado pelas empresas que não estejam obrigadas a apurar pelo Lucro Real	Pode ser optado pelas empresas que exercerem atividades não vedadas e que tenham faturamento anual inferior a R\$ 4.800.000,00
Período de apuração	Trimestral ou Anual	Trimestral	Mensal

Fonte: Elaborado pelo autor.

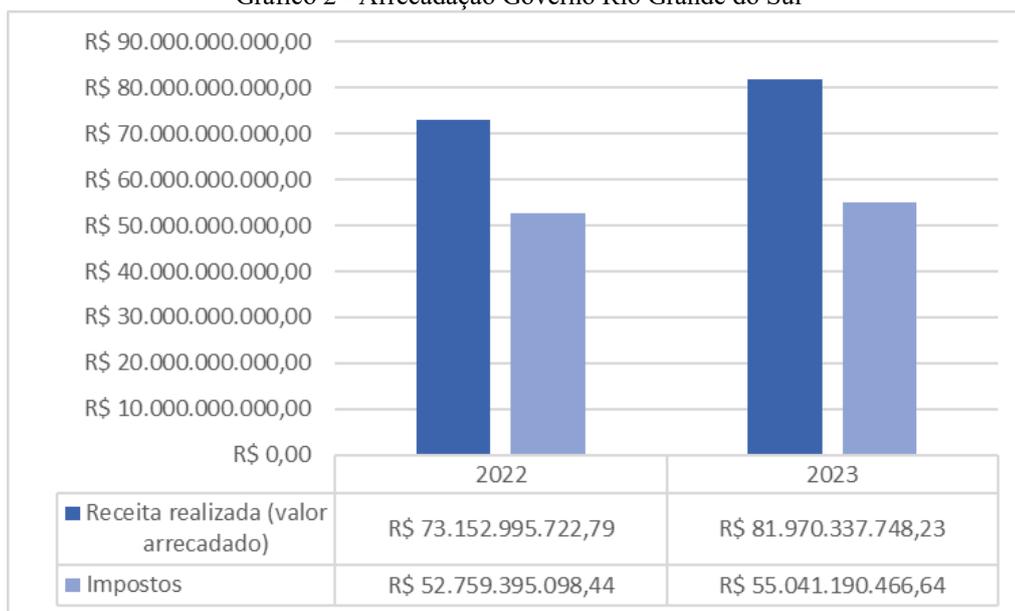
A arrecadação de tributos é uma das principais fontes de receita tanto para o Governo Federal quanto para o Governo do Rio Grande do Sul, sendo fundamental para o financiamento de políticas públicas e a execução de programas voltados ao bem-estar social. Os tributos recolhidos garantem a manutenção de serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, além de viabilizar a redistribuição de recursos por meio de benefícios ao cidadão. No caso do Rio Grande do Sul, a arrecadação estadual permite o financiamento de programas específicos, complementando as ações do governo federal no combate às desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento econômico.

Gráfico 1 - Arrecadação Governo Federal



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2 - Arrecadação Governo Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor

Os Gráficos 1 e 2 demonstram a arrecadação realizada tanto pela União quanto pelo Governo do Rio Grande do Sul nos anos de 2022 e 2023. No Gráfico 1, referente à arrecadação da União, observa-se que em 2022 foram arrecadados R\$ 4,2 trilhões, dos quais R\$ 823,45 bilhões correspondem a impostos, taxas e contribuições de melhoria, representando cerca de 19,57% do total. Em 2023, a receita total da União subiu para R\$ 4,3 trilhões, com R\$ 851,23 bilhões provenientes de impostos, o que equivale a cerca de 19,77% do montante arrecadado. A baixa participação percentual dos impostos no total das receitas da União pode ser explicada pelo alto valor das receitas de capital, que em 2022 representaram 45,39% das receitas totais e 45,06% em 2023, evidenciando a importância dessas receitas no orçamento federal.

Já no Gráfico 2, referente ao Governo do Rio Grande do Sul, em 2022 o estado arrecadou R\$ 73,15 bilhões, dos quais R\$ 52,75 bilhões são provenientes de impostos, o que corresponde a 72,07% do total arrecadado. Em 2023, as receitas totais estaduais aumentaram para R\$ 81,97 bilhões, com R\$ 55,04 bilhões oriundos de impostos, representando 67,17% do total arrecadado. Diferente da União, o governo estadual depende predominantemente de receitas correntes, especialmente de impostos, para compor seu orçamento, refletindo uma menor participação das receitas de capital em relação ao governo federal.

Ao lado da arrecadação tributária, os benefícios fiscais também desempenham um papel fundamental na estrutura econômica do país. Essas medidas são adotadas pelo governo com o intuito de incentivar setores específicos da economia, promover o desenvolvimento regional ou aliviar a carga tributária de determinados grupos. Segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (2024), os principais tipos de benefícios fiscais incluem anistia, remissão, subsídio, concessão de isenção, além da modificação de alíquotas e da base de cálculo. Esses instrumentos, ao lado da arrecadação, integram o conjunto de fatores que influenciam a organização e a dinâmica do orçamento público.

2.1.1 Orçamento Público

O orçamento Público representa o instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar no decorrer do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos (COELHO, 2020). Está estruturado a partir de três instrumentos principais que compõem o ciclo orçamentário brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada um

deles possui uma função específica na definição, organização e execução das políticas públicas e dos gastos governamentais.

Quadro 3 – Estrutura orçamento público

Instrumento	Finalidade	Vigência
PPA	Estabelece metas e objetivos do governo a médio prazo	4 anos
LDO	Define metas fiscais e prioridades para o ano seguinte	1 ano
LOA	Estima receita e fixa despesas para execução das ações governamentais	1 ano

Fonte: Elaborado pelo autor com base no MCASP 11ª Edição.

Em situações excepcionais ou diante de mudanças no cenário econômico, a LOA pode ser alterada por meio de instrumentos como créditos suplementares, especiais, extraordinários ou por cancelamento de dotações, além da contratação de operações de crédito. Tais alterações permitem ao governo responder a situações de emergência ou adequar suas ações à nova realidade fiscal e social.

Quadro 4 – Tipos de alterações na LOA

Tipo de Alteração	Descrição
Crédito Suplementar	Destinado ao reforço de dotações já existentes na LOA
Crédito Especial	Utilizado para despesas não previstas originalmente na LOA
Crédito Extraordinário	Utilizado para atender despesas urgentes e imprevisíveis (ex: calamidades)
Cancelamento de Dotação Orçamentária	Redução ou exclusão de valores previstos em ações não prioritárias
Operação de Crédito	Captação de recursos por meio de empréstimos ou financiamentos

Fonte: Elaborado pelo autor com base no MCASP 11ª Edição.

Compreender a estrutura do orçamento público e os mecanismos que permitem sua alteração é essencial para a análise das políticas públicas, especialmente em contextos de crise. A flexibilidade orçamentária, garantida por instrumentos legais, permite que o Estado atue de forma mais eficaz diante de situações imprevistas, como pandemias ou desastres naturais. Nesse contexto, um dos instrumentos frequentemente utilizados pelo governo para ajustar a arrecadação e estimular determinados setores da economia é a renúncia de receita.

A renúncia de receita, também denominada renúncia fiscal, consiste na desistência, total ou parcial, por parte do Estado, da arrecadação de determinados tributos, contribuições ou outras receitas públicas, com o objetivo de fomentar atividades econômicas específicas, incentivar setores estratégicos ou promover justiça social. Essa prática se materializa por meio de benefícios fiscais, como isenções, anistias, remissões, subsídios, reduções de alíquotas e créditos presumidos. De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000 — a Lei de Responsabilidade Fiscal —, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de seu impacto financeiro, bem como de medidas de compensação, sob pena de comprometer o equilíbrio das contas públicas. (JUSBRASIL, 2022).

Apesar de ser uma ferramenta de política econômica e social, a renúncia de receita deve ser utilizada com cautela, uma vez que afeta diretamente a arrecadação e, conseqüentemente, a capacidade do Estado de financiar políticas públicas essenciais, como saúde, educação e

assistência social. Quando não planejada adequadamente ou quando não atende aos princípios da eficiência e da transparência, pode gerar desequilíbrios fiscais, além de provocar distorções na competitividade entre setores econômicos. Dessa forma, torna-se fundamental que o poder público realize uma análise criteriosa dos custos e benefícios envolvidos na concessão desses incentivos, garantindo que eles realmente cumpram sua função social e econômica, sem comprometer a sustentabilidade financeira do Estado.

2.2 Benefícios ao Cidadão

De acordo com o Benefício ao Cidadão do Portal da Transparência da União (2024), benefícios ao cidadão são recursos financeiros transferidos pela União ao cidadão que participa de programas sociais específicos. Cada iniciativa possui regras a serem atendidas para que o valor seja concedido. Dentre os sete principais programas de benefícios ao cidadão oferecidos pelo Governo Federal, estão: Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial, Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Garantia-Safra e Seguro-Defeso (ou Pescador Artesanal).

Esses benefícios ao cidadão no Brasil são regulamentados por um conjunto de leis que visam assegurar a proteção social e a redução das desigualdades. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, estabelece que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme seu artigo 2º. Ela regulamenta benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O Auxílio Brasil é regulamentado pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, enquanto o Bolsa Família é instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Durante a pandemia de COVID-19, o Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Por fim, o Garantia-Safra é regulamentado pela Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, e o Seguro-Defeso é regulamentado pela Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

O Bolsa Família, criado em 2003, foi por muitos anos o principal programa de transferência de renda no Brasil, destinado a combater a pobreza e a desigualdade social. Em 2021, ele foi substituído pelo Auxílio Brasil, uma nova versão que trouxe mudanças nos valores pagos e nos critérios de elegibilidade, com o objetivo de ampliar o alcance do programa. Com a mudança de governo em 2023, o Bolsa Família foi relançado, com seu nome original e novas diretrizes, como o aumento do valor base e a criação de complementos adicionais para famílias com crianças e adolescentes. Em 2024, o Auxílio Brasil não está mais em vigência, pois o Bolsa Família foi reestruturado e retomou o papel de principal programa de transferência de renda no país.

Quadro 5 – Benefícios ao cidadão concedidos pela União

Benefício	O que é	Para quem se destina	Lei Regulamentar
1 Auxílio Brasil (Substituído)	Programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021
2 Auxílio Emergencial	Benefício temporário criado para assegurar uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante o período da pandemia do coronavírus	Trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados	Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020

3	Bolsa Família	Programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004
4	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Benefício assistencial pago a idosos e pessoas com deficiência que comprovem baixa renda	Idosos de 65 anos ou mais e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meio de prover a própria manutenção	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
5	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Programa que combate o trabalho infantil e oferece suporte às famílias	Crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
6	Garantia-Safra	Seguro para agricultores familiares que enfrentam perda de safra devido à seca ou excesso de chuva	Agricultores familiares da região Nordeste, do norte de Minas Gerais e do norte do Espírito Santo	Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002
7	Seguro-Defeso (Pescador Artesanal)	Benefício pago a pescadores artesanais durante o período de defeso, quando a pesca é proibida	Pescadores artesanais que dependem da pesca para a subsistência	Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003

Fonte: Elaborado pelo autor

Além disso, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul oferece uma ampla gama de benefícios ao cidadão, os quais abrangem áreas essenciais como assistência social, saúde, educação e apoio emergencial. Esses programas são desenvolvidos com o objetivo de promover a inclusão social, melhorar a qualidade de vida dos gaúchos e atender as necessidades de populações vulneráveis em situações de risco. No Quadro 6, foram incluídos apenas os benefícios que resultaram em valores monetários revertidos diretamente aos cidadãos, como forma de detalhar a redistribuição financeira dos recursos estaduais. Contudo, é importante destacar que o estado também oferece outros tipos de benefícios, como acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, que, embora não envolvam repasses financeiros diretos, são fundamentais para a promoção do bem-estar e inclusão social da população.

Quadro 6 – Benefícios ao cidadão concedidos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul

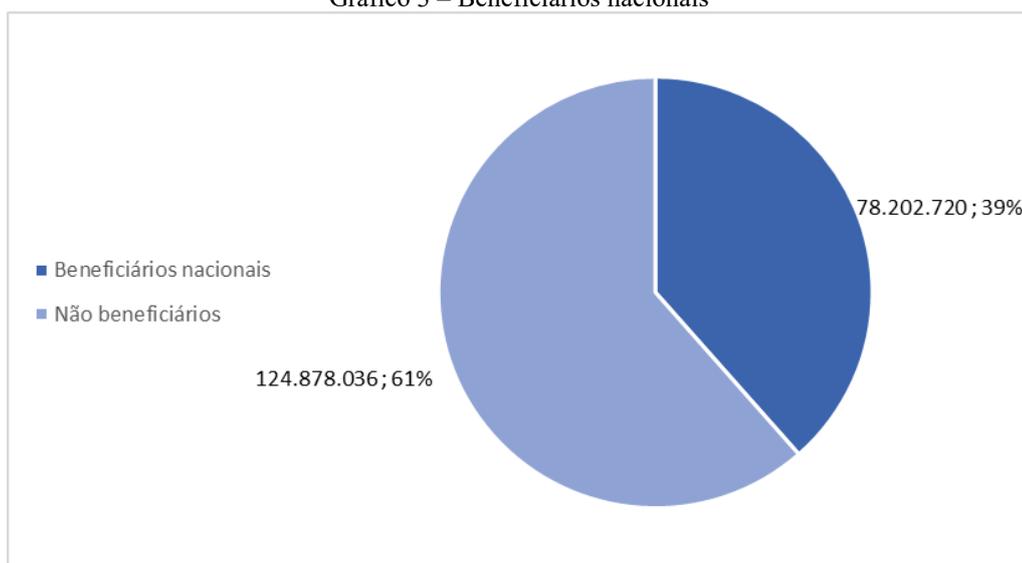
Benefícios		O que é	Para quem se destina	Lei Regulamentar
1	Auxílio Emergencial RS – SEDES	Auxílio financeiro emergencial para famílias em situação de vulnerabilidade social	Famílias em situação de vulnerabilidade social cadastradas na Secretaria de Desenvolvimento Social	Lei Estadual nº 15.586/2021
2	Auxílio Emergencial RS – SAS	Auxílio emergencial para pessoas impactadas por desastres naturais, como enchentes	Pessoas afetadas por desastres naturais, com foco em áreas atingidas por enchentes e outras emergências	Lei Estadual nº 15.586/2021
3	Devolve ICMS	Devolução parcial do ICMS pago por famílias de baixa renda	Famílias inscritas no Cadastro Único com renda per capita de até três salários-mínimos	Lei Complementar nº 123/2006

4	Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar (FREAF)	Programa de auxílio para agricultores familiares e pequenos produtores rurais	Agricultores familiares e pequenos produtores rurais	Lei Estadual nº 14.567/2014
5	Nota Fiscal Gaúcha	Programa que incentiva a emissão de notas fiscais, oferecendo prêmios e descontos em IPVA	Cidadãos que solicitam CPF na nota fiscal	Lei nº 14.020/2012
6	Programa Todo Jovem na Escola – RS	Programa estadual para apoiar a permanência de jovens em escolas e promover a inclusão social	Jovens em situação de vulnerabilidade social em escolas públicas do estado	Lei Estadual nº 14.294/2014
7	Professor do Amanhã	Programa que visa a formação e capacitação de professores para melhorar a qualidade da educação	Professores da rede pública estadual de ensino	Lei Estadual nº 15.593/2021

Fonte: Elaborado pelo autor

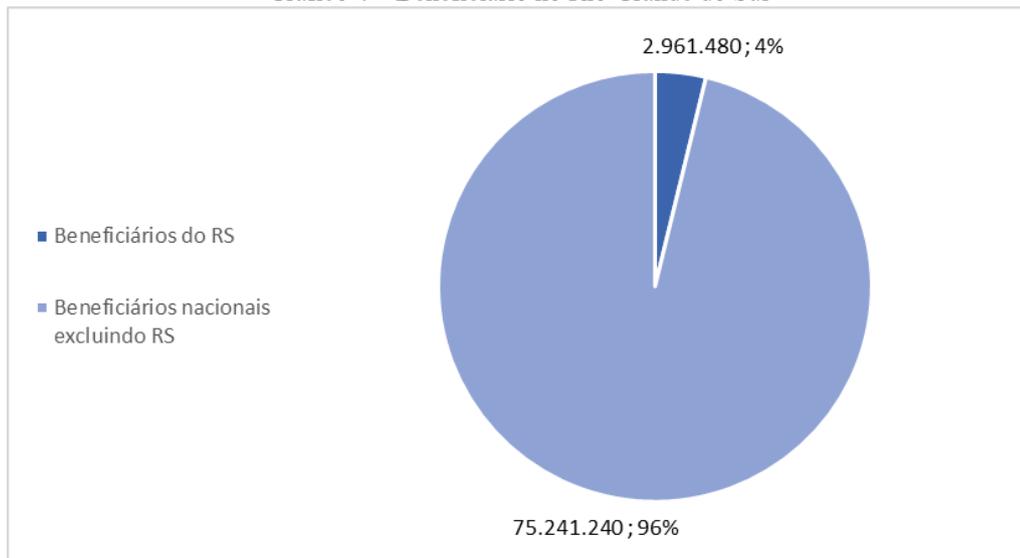
Para oferecer uma visão abrangente sobre a distribuição dos beneficiários dos programas sociais no Brasil, é essencial analisar tanto a proporção de beneficiários em relação à população total quanto a representação do estado do Rio Grande do Sul dentro do cenário nacional. O Gráfico 3 apresenta a comparação entre o número de beneficiários de benefícios sociais e a população total do Brasil, de acordo com dados do Portal da Transparência: benefícios sociais (Brasil, 2024) e do Censo Demográfico (IBGE, 2022). O Gráfico 4, por sua vez, ilustra a porcentagem de beneficiários do Rio Grande do Sul em relação ao total de beneficiários nacionais. Esses gráficos oferecem uma perspectiva clara sobre a alocação dos recursos e o alcance dos programas sociais tanto em nível nacional quanto estadual.

Gráfico 3 – Beneficiários nacionais



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 4 – Beneficiário no Rio Grande do Sul



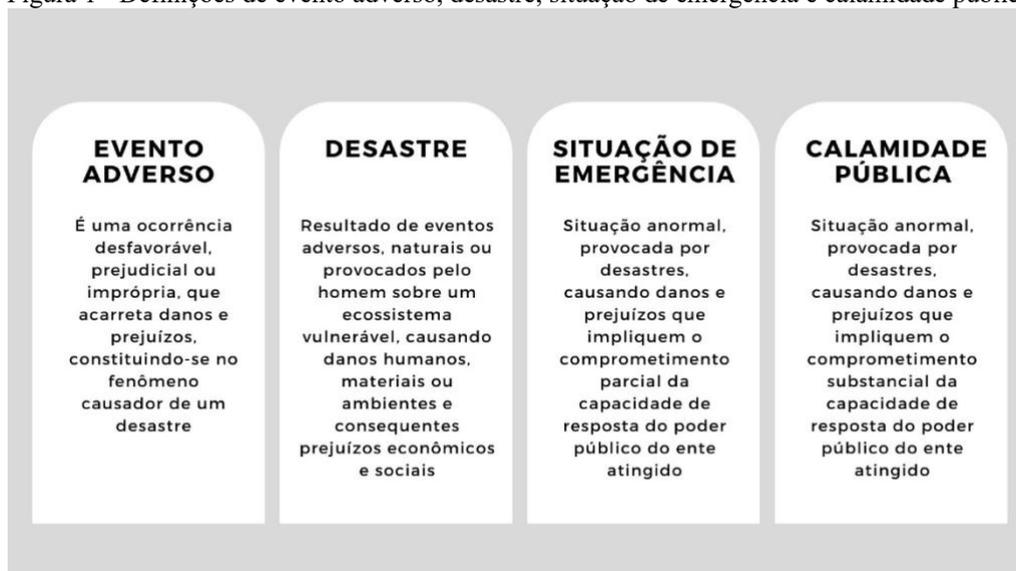
Fonte: Elaborado pelo autor

Os benefícios concedidos ao cidadão desempenham um papel essencial na promoção do bem-estar social, no combate à desigualdade e no apoio a indivíduos e empresas em situações de vulnerabilidade. Esses instrumentos são fundamentais para assegurar direitos, estimular a economia e proporcionar melhores condições de vida à população. Contudo, em momentos excepcionais, como em situações de calamidade pública e desastres naturais, a atuação do poder público torna-se ainda mais crucial. Nesses contextos, a concessão de benefícios emergenciais se intensifica, visando atender demandas urgentes e minimizar os impactos sociais e econômicos.

2.3 Calamidade Pública e Desastres Naturais

A ocorrência de desastres naturais tem o potencial de gerar impactos significativos nas sociedades, tanto no aspecto econômico quanto social. Eventos como enchentes, terremotos, pandemias e acidentes ambientais desafiam a estrutura dos governos e suas capacidades de resposta. Quando a intensidade e a extensão dos danos ultrapassam os recursos locais disponíveis, é decretada uma situação de emergência ou, em casos mais graves, de calamidade pública. Essas situações exigem a mobilização de recursos em larga escala e, muitas vezes, a criação de benefícios específicos para apoiar as populações afetadas.

Figura 1 - Definições de evento adverso, desastre, situação de emergência e calamidade pública



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), 2023.

Entre os exemplos recentes de calamidades públicas que demandaram respostas governamentais amplas, destacam-se a pandemia de COVID-19 e as enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul. A pandemia representou um desastre de saúde global, que afetou profundamente as economias e exigiu intervenções emergenciais em todo o mundo. As enchentes, por sua vez, exemplificam como fenômenos naturais locais podem gerar estados de emergência, com impactos diretos nas comunidades atingidas. Esses cenários exigem respostas rápidas e eficazes, bem como o uso de mecanismos de apoio ao cidadão para minimizar os danos e promover a recuperação.

2.3.1 Pandemia de COVID-19

Em 2019, na cidade de Wuhan, na China, teve origem um surto do novo coronavírus, que logo se espalhou mundialmente, sendo caracterizado como pandemia no início de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (OPAS, 2024). De acordo com o Ministério da Saúde (2024), a COVID-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, com alta transmissibilidade e distribuição global.

O primeiro caso registrado no Brasil ocorreu em fevereiro de 2020. Desde então, o país enfrentou uma das crises sanitárias mais graves de sua história recente, com cerca de 38 mil casos confirmados até dezembro de 2023, conforme dados do Ministério da Saúde (2024). A resposta à pandemia incluiu um programa de vacinação em massa e a implementação de medidas de contenção, como o distanciamento social, o uso obrigatório de máscaras e o fechamento temporário de comércios e serviços não essenciais, com o objetivo de controlar a disseminação do vírus.

A epidemia começou a ser controlada a partir do segundo semestre de 2021, quando as taxas de transmissão e hospitalizações diminuíram significativamente. Com a vacinação abrangendo grande parte da população e a redução dos casos graves, as atividades econômicas e sociais gradualmente voltaram ao normal em 2022. No entanto, o legado da pandemia ainda se manifesta em diversas áreas da sociedade. O mercado de trabalho foi profundamente transformado pela digitalização, com o trabalho remoto tornando-se uma realidade em muitas empresas. A crise também evidenciou a necessidade de políticas públicas de saúde mais robustas e maior atenção à saúde mental. Além disso, a pandemia acelerou a adoção de novas tecnologias e impulsionou governos a revisarem suas estratégias para enfrentar futuras crises de saúde pública.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), durante a pandemia de COVID-19, o Brasil sofreu uma das maiores retrações econômicas de sua história recente, com uma queda de 4,1% no PIB em 2020. Esse foi o maior recuo anual desde o início da série histórica, em 1996, interrompendo três anos consecutivos de crescimento, entre 2017 e 2019, quando o PIB acumulou uma alta de 4,6%. Essa queda foi causada pelas medidas de isolamento social, que paralisaram parcial ou totalmente diversas atividades econômicas, principalmente no setor de serviços.

2.3.2 Enchentes no Rio Grande do Sul em 2024

No final de abril e início de maio de 2024, um sistema de alta pressão no Oceano Atlântico Sul direcionou ar quente e úmido para o continente, fazendo com que as condições meteorológicas ficassem estacionadas sobre o Rio Grande do Sul. Esse bloqueio, combinado com o transporte de umidade da Amazônia, provocou fortes chuvas e contribuiu para a formação de instabilidades que resultaram nas enchentes no estado.

Situação semelhante já havia ocorrido no Rio Grande do Sul em 2023, quando chuvas intensas também causaram alagamentos e danos em várias regiões do estado. O Estado do Rio Grande do Sul publicou o Decreto nº 57.626, de 21 de maio de 2024, que atualizou a lista de municípios em estado de calamidade pública, totalizando 78, e em situação de emergência, com 340 municípios afetados (RIO GRANDE DO SUL, 2024). Segundo um levantamento da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2024), as inundações causaram prejuízos estimados em R\$ 75 bilhões nos bens de capital do setor produtivo.

As enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul em 2024 desencadearam a criação do Plano Rio Grande (Lei 16.134, de 24 de maio de 2024), uma iniciativa voltada para a Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática no Estado. Esse plano estabelece ações emergenciais, de reconstrução e de longo prazo, denominadas Rio Grande do Sul do Futuro, com o objetivo de mitigar os impactos das enchentes e preparar a região para enfrentar futuras adversidades climáticas. O Decreto 57.647 regulamenta o plano e institui o Comitê Gestor, o Conselho e o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, além de criar o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), destinado a angariar recursos para a execução das ações necessárias. As principais frentes de atuação incluem a recuperação de infraestrutura pública e habitacional, a realocação de populações afetadas e a promoção de desenvolvimento econômico sustentável. O Funrigs concentra esforços na ampliação da resiliência climática e no enfrentamento das consequências socioeconômicas e ambientais dos eventos climáticos ocorridos em 2023 e 2024 (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

3. Aspectos Metodológicos

3.1 Delineamento da pesquisa

Quanto aos procedimentos técnicos, será realizada uma pesquisa documental, que consiste na análise de documentos que não receberam um tratamento analítico ainda, como leis, relatórios e dados governamentais. Segundo Gil (2022), a pesquisa documental utiliza fontes primárias, como registros institucionais e materiais escritos, que permitem ao pesquisador aprofundar o conhecimento sobre o tema investigado a partir de informações já existentes, mas não sistematizadas academicamente.

Já em relação aos objetivos, trata-se de uma pesquisa explicativa e descritiva. Esse tipo de pesquisa busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, explicando suas causas e efeitos, além de descrever as principais características dos fenômenos estudados. De acordo com Gil (2022), a pesquisa explicativa tem como finalidade principal esclarecer os motivos e as razões de determinados fatos, indo além da descrição e

propondo uma compreensão aprofundada dos fenômenos analisados, já a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de determinado fenômeno.

Quanto à forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa visa compreender os aspectos subjetivos e interpretativos relacionados ao tema, enquanto a quantitativa se preocupa com a mensuração e análise de dados numéricos. Para Creswell (2021), a combinação dessas abordagens permite uma visão mais ampla e detalhada da realidade estudada, que proporciona tanto uma análise descritiva quanto uma inferência estatística dos dados.

3.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Inicialmente será desenvolvida uma revisão da literatura sobre os benefícios disponibilizados em contextos de crise, com foco nas medidas adotadas durante a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024. Para tanto, serão consultados livros, artigos acadêmicos, legislações e dados disponíveis em sites oficiais do governo, como o Portal da Transparência e o IBGE, além de relatórios governamentais pertinentes ao tema.

Posteriormente será desenvolvido uma análise documental voltada especificamente para o levantamento dos montantes financeiros destinados e das fontes de recursos utilizadas para a concessão de benefícios às pessoas físicas e jurídicas, tanto pelo governo federal quanto pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. A coleta dos dados se concentrará em relatórios oficiais, bases de dados governamentais e demonstrativos de execução orçamentária e financeira. Os resultados serão apresentados por meio do levantamento dos montantes destinados aos benefícios e das respectivas fontes de recursos.

4. Resultados da pesquisa

4.1 Benefícios Disponibilizados Durante a Pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19, declarada oficialmente pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, teve início no Brasil com a confirmação do primeiro caso em 26 de fevereiro do mesmo ano. Seus efeitos foram amplamente sentidos em todas as esferas da sociedade, especialmente entre as populações mais vulneráveis, com impactos severos na saúde pública, na economia e no mercado de trabalho. Diante da gravidade da situação, tanto o Governo Federal quanto o Governo do Estado do Rio Grande do Sul instituíram uma série de benefícios e auxílios emergenciais com o objetivo de amenizar os efeitos sociais e econômicos da crise sanitária. Entre essas medidas, destacam-se os repasses financeiros diretos às famílias em situação de vulnerabilidade, o apoio a trabalhadores informais e desempregados, além de incentivos às empresas e à manutenção de empregos. A seguir, o Quadro 7 apresenta os principais benefícios concedidos a pessoas físicas, enquanto o Quadro 8 reúne os auxílios voltados a pessoas jurídicas.

Quadro 7 – Benefícios disponibilizados a pessoas físicas durante a pandemia de COVID-19

Benefício	Descrição	Público-Alvo	Legislação	Esfera
Auxílio Emergencial	Pagamento mensal destinado a trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados para mitigar os impactos da pandemia.	Trabalhadores informais, MEIs, autônomos, desempregados e beneficiários do Bolsa Família.	Lei nº 13.982/2020	Federal

Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm)	Permitiu a redução de jornada de trabalho e salário, com compensação financeira pelo governo para evitar demissões.	Trabalhadores com carteira assinada e empregadores privados.	Lei nº 14.020/2020	Federal
Auxílio para Setor Cultural (Lei Aldir Blanc)	Repasse de recursos para profissionais da cultura, incluindo artistas e pequenos negócios culturais.	Trabalhadores da cultura e pequenos empreendimentos do setor.	Lei nº 14.017/2020	Federal
Auxílio Emergencial Gaúcho	Pagamento único de R\$ 800 para trabalhadores de setores impactados pela pandemia, como eventos, alimentação e turismo.	Trabalhadores de setores específicos e mulheres chefes de família no RS.	Lei nº 15.604/2021	Estadual (RS)

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 8 – Benefícios disponibilizados a pessoas jurídicas durante a pandemia de COVID-19

Benefício	Descrição	Público-Alvo	Legislação	Esfera
Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)	Crédito emergencial para pequenas empresas afetadas pela pandemia, com juros reduzidos e carência para pagamento.	Micro e pequenas empresas.	Lei nº 13.999/2020	Federal
Programa de Auxílio a Empresas no RS (Auxílio Emergencial Gaúcho)	Linhas de crédito emergenciais para pequenas e médias empresas afetadas pela pandemia no estado.	Pequenas e médias empresas do RS.	Lei nº 15.604/2021	Estadual (RS)

Fonte: Elaborado pelo autor

A diversidade de programas instituídos durante a pandemia da COVID-19 demonstra o esforço governamental em amenizar os impactos econômicos e sociais enfrentados pela população brasileira. Tanto os repasses diretos às famílias quanto os auxílios voltados aos pequenos negócios foram fundamentais para preservar a subsistência de milhões de pessoas e a manutenção de atividades econômicas em meio às medidas de distanciamento social. A análise dos benefícios concedidos evidencia a importância da atuação estatal em momentos de crise sanitária, ressaltando a necessidade de políticas públicas estruturadas e flexíveis para garantir resposta rápida e eficaz às demandas emergenciais.

4.2 Benefícios Disponibilizados Durante as Enchentes no Rio Grande do Sul (2024)

Em 2024, o estado do Rio Grande do Sul enfrentou uma das maiores tragédias climáticas de sua história, com eventos de chuvas intensas e enchentes que atingiram seu ponto crítico no mês de maio. De acordo com dados da Defesa Civil e do Governo Estadual, mais de 2 milhões de pessoas foram afetadas direta ou indiretamente, incluindo desalojados, desabrigados e vítimas de perdas materiais e humanas. Municípios inteiros foram devastados, registrando-se sérios danos à infraestrutura urbana, ao abastecimento de água e energia, além de impactos

significativos na atividade econômica local. Diante da emergência, foram implementadas diversas medidas de apoio e assistência por parte dos governos federal e estadual, com o objetivo de socorrer as populações atingidas e promover a recuperação das áreas afetadas. Essas ações incluíram repasses diretos a famílias desabrigadas, subsídios a empresas prejudicadas, suspensão de tributos, linhas especiais de crédito, entre outras iniciativas. A seguir, o Quadro 9 apresenta os principais benefícios concedidos a pessoas físicas, enquanto o Quadro 10 reúne os auxílios destinados a pessoas jurídicas no contexto das enchentes de 2024.

Quadro 9 – Benefícios disponibilizados a pessoas físicas durante as enchentes no RS

Benefício	Descrição	Público-Alvo	Legislação	Esfera
Volta por Cima	Auxílio financeiro emergencial para famílias atingidas pelas enchentes, destinado à compra de bens essenciais.	Pessoas físicas em situação de vulnerabilidade cadastradas no CadÚnico.	Decreto Estadual nº 57.607/2024	Estadual
Devolve ICMS Linha Branca	Devolução de parte do ICMS na compra de eletrodomésticos essenciais para famílias afetadas.	Pessoas físicas residentes em áreas atingidas.	Decreto Estadual nº 57.730/2024	Estadual
Auxílio Financeiro Emergencial	Pagamento de duas parcelas de dois salários-mínimos para trabalhadores afetados.	Trabalhadores formais, pescadores e empregados domésticos.	Medida Provisória nº 1230/2024	Federal

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 10 – Benefícios disponibilizados a pessoas jurídicas durante as enchentes no RS

Benefício	Descrição	Público-Alvo	Legislação	Esfera
MEI RS Calamidade	Concessão de auxílio financeiro para microempreendedores individuais (MEIs) impactados pelas enchentes.	MEIs localizados em municípios atingidos.	Decreto Estadual nº 57.818/2024	Estadual
Fundopem Reconstrói RS	Incentivo fiscal para empresas afetadas pelas enchentes, facilitando a retomada das atividades econômicas.	Empresas situadas nas regiões atingidas.	Decreto Estadual nº 57.774/2024	Estadual
Suspensão do Recolhimento do FGTS	Permite que empresas afetadas suspendam temporariamente o pagamento do FGTS de seus funcionários.	Empresas situadas em áreas atingidas.	Portaria nº 729/2024	Federal

Fonte: Elaborado pelo autor

No caso das enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul, a mobilização do poder público se deu por meio de ações emergenciais voltadas tanto às famílias atingidas quanto

às empresas e produtores afetados. A concessão de auxílios financeiros, a implementação de linhas de crédito facilitadas e a adoção de medidas fiscais demonstram o reconhecimento da gravidade da calamidade e a busca por minimizar seus efeitos socioeconômicos. A abrangência das iniciativas adotadas destaca a importância de respostas governamentais integradas e da formulação de mecanismos eficientes que permitam agir rapidamente diante de emergências climáticas.

4.3 Análise dos Benefícios Disponibilizados

Além da descrição dos principais benefícios concedidos durante a pandemia de COVID-19 e as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, é fundamental analisar os valores envolvidos na sua implementação, pois eles refletem não apenas a magnitude da resposta governamental, mas também a sua finalidade e os mecanismos utilizados para a execução das políticas emergenciais. O levantamento dos valores autorizados por legislação específica e dos montantes efetivamente executados permite compreender melhor o impacto econômico das medidas adotadas, bem como o papel desempenhado por instrumentos como créditos extraordinários e remanejamentos orçamentários. A seguir, o Quadro 11 apresenta a execução orçamentária dos principais benefícios financeiros disponibilizados a pessoas físicas e jurídicas.

Quadro 11 – Execução orçamentária dos benefícios financeiros disponibilizados

Benefício	Valor Autorizado	Valor Executado	Fonte dos Recursos
Auxílio Emergencial	R\$ 325.038.484.209,00	R\$ 325.038.484.209,00	Cancelamento de Dotação Orçamentária/ Contratação de Operação de Crédito Interna
Auxílio Emergencial Financeiro	R\$ 2.287.557.295,00	R\$ 2.214.172.394,00	Crédito Extraordinário
Auxílio Emergencial Gaúcho	R\$ 18.630.000,00	R\$ 18.630.000,00	Crédito Adicional
Auxílio para Setor Cultural	R\$ 3.000.000.000,00	R\$ 3.000.000.000,00	Contratação de Operação de Crédito Interna
BEm	R\$ 51.641.629.500,00	R\$ 51.546.521.577,75	Cancelamento de Dotação Orçamentária
MEI RS Calamidade	R\$ 96.000.000,00	R\$ 33.000.000,00	PIX SOS Rio Grande do Sul
Pronampe e Garantias (2020)	R\$ 68.093.233.748,00	R\$ 47.900.000.000,00	Contratação de Operação de Crédito Interna
Pronampe (2024)	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 1.000.000.000,00	Crédito Extraordinário
Pronampe Gaúcho	R\$ 85.796.977,41	R\$ 85.796.977,41	Renúncia de Receita
Volta por Cima	R\$ 252.036.080,78	R\$ 252.036.080,78	Redução de Dotação Orçamentária / Crédito Adicional
Total	R\$ 451.513.367.810,19	R\$ 431.088.641.238,94	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal da Transparência

Para viabilizar a execução dos benefícios financeiros disponibilizados durante os períodos de crise, o poder público precisou recorrer a diferentes fontes de financiamento, conforme autorizado pelas normas orçamentárias vigentes. Dentre os principais mecanismos utilizados, destacam-se o cancelamento de dotações orçamentárias, a contratação de operações de crédito internas, a realocação de recursos existentes, a renúncia de receitas e o excesso de arrecadação. No caso do cancelamento de dotações, a União deixou de executar a despesa prevista para o programa “Serviços da Dívida Pública Federal Interna – Nacional”, cujo valor totalizou R\$ 148.404.111.708, enquanto o Estado utilizou a reserva de contingência, instrumento previsto para atender a despesas imprevistas e emergenciais, no valor de R\$

50.000.000. A renúncia de receita correspondeu à renúncia de arrecadação do ICMS, adotada para aliviar a carga tributária durante o período de calamidade. Já o excesso de arrecadação refere-se aos valores repassados pela própria população ao Estado por meio de transferências via PIX, demonstrando um esforço coletivo de enfrentamento da crise. Esses instrumentos foram fundamentais para garantir a disponibilidade imediata de recursos sem comprometer o equilíbrio fiscal. Abaixo, o Gráfico 5 apresenta a distribuição dos montantes de recursos utilizados pela União e pelo Estado.

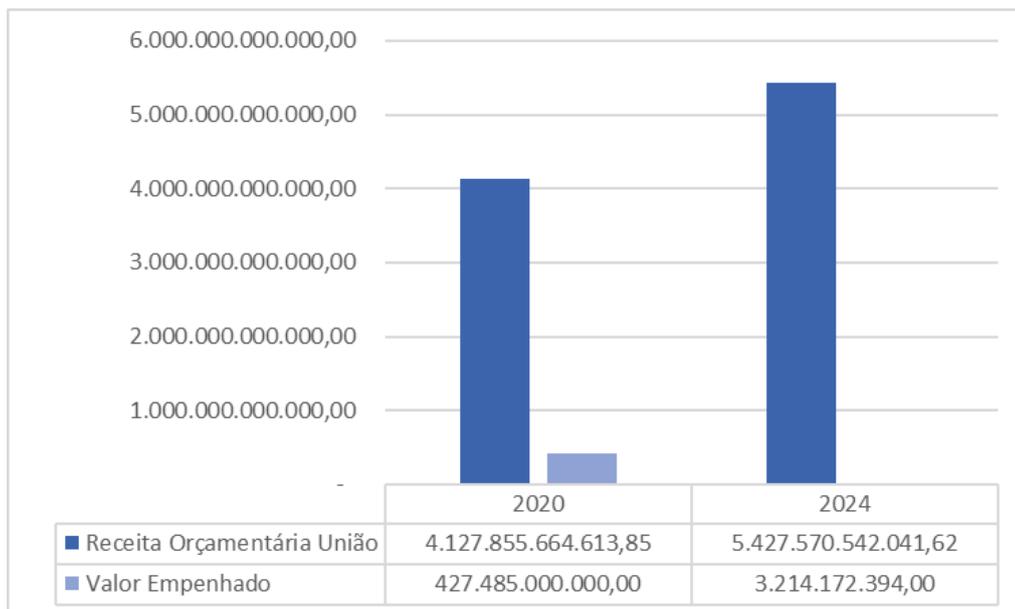
Gráfico 5 – Recursos utilizados na concessão de benefícios pela União e pelo Estado



Fonte: Elaborado pelo autor

Com o objetivo de ilustrar a relação entre arrecadação e despesas públicas durante os contextos de crise analisados, são apresentados a seguir dois gráficos comparativos. O primeiro mostra o total das receitas e os gastos com benefícios realizados pela União (Gráfico 6). O segundo gráfico apresenta os mesmos dados realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul (Gráfico 7). A comparação entre receitas e despesas permite visualizar o comprometimento orçamentário dos entes federativos no enfrentamento das crises, evidenciando o papel do Estado na promoção de proteção social em momentos de emergência. Esses dados reforçam a importância do planejamento orçamentário e da gestão responsável dos recursos públicos em situações excepcionais.

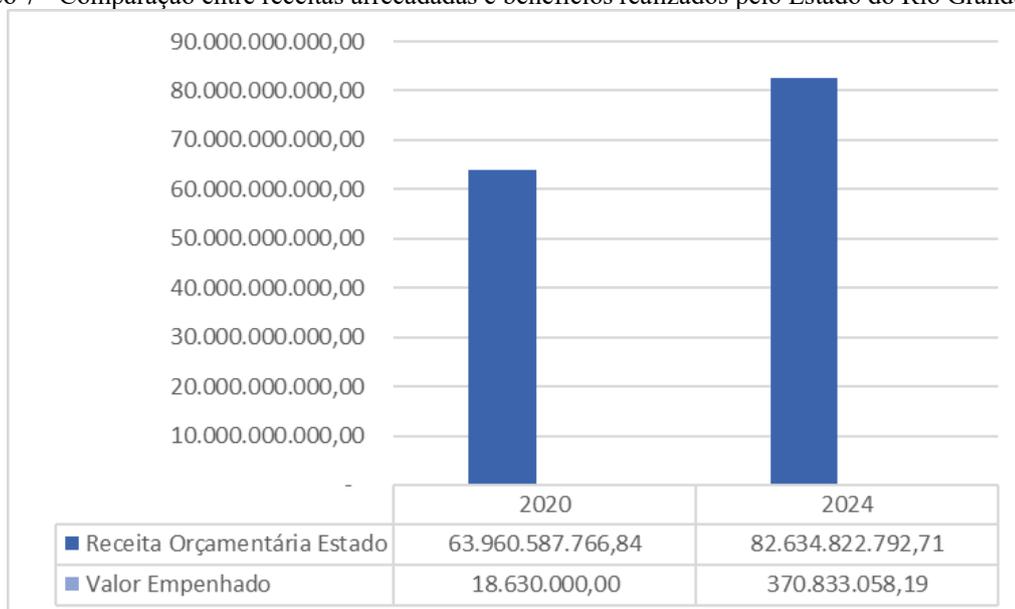
Gráfico 6 - Comparação entre receitas arrecadadas e benefícios realizados pela União



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência

Em 2020, o valor empenhado pela União para a concessão de benefícios durante a pandemia de COVID-19 representou aproximadamente 10,36% da receita orçamentária total. Já em 2024, no contexto das enchentes no Rio Grande do Sul, os valores destinados pela União corresponderam a cerca de 0,06% da receita orçamentária anual, evidenciando uma diferença significativa na escala dos aportes financeiros entre os dois eventos.

Gráfico 7 - Comparação entre receitas arrecadadas e benefícios realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência

Em 2020, o valor empenhado pelo Estado do Rio Grande do Sul para benefícios durante a pandemia correspondeu a 0,03% da receita orçamentária estadual. Já em 2024, diante das enchentes que afetaram o estado, o percentual destinado aos benefícios aumentou para aproximadamente 0,45% da receita, demonstrando um esforço fiscal mais expressivo do governo estadual no contexto da calamidade climática.

As respostas do poder público às situações de calamidade não se restringem ao repasse direto de recursos financeiros, mas também englobam medidas de natureza fiscal, adotadas

como forma de complementar o enfrentamento das crises. Tais medidas incluem a concessão de isenções, devoluções, prorrogações de tributos e renegociação de débitos, configurando renúncia de receita por parte do Estado. Ainda que não envolvam desembolso imediato, os benefícios fiscais exercem impacto relevante na arrecadação pública e funcionam como instrumentos indiretos de apoio econômico. A seguir, o Quadro 12 apresenta os principais benefícios fiscais concedidos nesse cenário.

Quadro 12 – Execução orçamentária dos benefícios fiscais disponibilizados

Benefício	Tipo de Benefício	Impacto Estimado	Natureza	Origem
Fundopem Reconstrói RS	Incentivo fiscal	R\$ 136.000.000,00	Renúncia de receita	Isenção/Redução de ICMS
Devolve ICMS	Devolução parcial de tributo	R\$ 20.631.378,32	Renúncia de receita	Restituição de parte do ICMS
Transação Tributária SOS-RS (PGFN)	Descontos sobre dívidas tributárias	Não informado	Renúncia de receita	Perdão de juros, multas e encargos das dívidas com a União
Isenção de ICMS na venda de bens para ativo imobilizado	Isenção de ICMS	Não informado	Renúncia de receita	ICMS isento na compra de máquinas, equipamentos e peças
Dispensa de estorno de ICMS de estoques destruídos	Não exigência de reversão de crédito	Não informado	Renúncia de receita	Manutenção de créditos de ICMS sobre mercadorias perdidas

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise conjunta dos benefícios financeiros e fiscais evidencia os múltiplos instrumentos utilizados pelo poder público para apaziguar os efeitos das crises enfrentadas pela população e pelos setores produtivos. Enquanto os benefícios financeiros demandaram a mobilização direta de recursos orçamentários, os benefícios fiscais representaram uma forma indireta de apoio, ao reduzir a carga tributária e incentivar a retomada econômica. Ambos os formatos, apesar de distintas naturezas, revelam a importância de uma gestão fiscal estratégica e sensível aos contextos emergenciais, capaz de equilibrar a responsabilidade fiscal com a proteção social e o estímulo à atividade econômica.

5. Conclusão

Este estudo teve como objetivo analisar quais foram as fontes de recursos utilizadas e os valores disponibilizados às pessoas físicas e jurídicas, por meio de benefícios, durante a pandemia de COVID-19 e as enchentes ocorridas no estado do Rio Grande do Sul em 2024. A partir da revisão bibliográfica e da análise documental de dados oficiais, foi possível compreender como os governos federal e estadual mobilizaram seus recursos financeiros e orçamentários para enfrentar os desafios impostos por essas duas crises de grandes proporções.

Constatou-se que a pandemia de COVID-19 exigiu medidas emergenciais em escala nacional, com altos volumes de recursos destinados a benefícios de caráter amplo, como o Auxílio Emergencial e o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm). As principais fontes de financiamento foram créditos extraordinários, operações de crédito e cancelamento de dotações, refletindo a necessidade de rápida alocação de recursos em um cenário de calamidade sanitária.

Por outro lado, as enchentes no Rio Grande do Sul em 2024 demandaram respostas regionais, cujos recursos foram obtidos, além de créditos e operações de crédito, também por

meio de instrumentos como a renúncia de receitas (Devolve ICMS, isenções fiscais) e transferências voluntárias, como o PIX SOS Rio Grande do Sul. Embora expressivos, os valores destinados foram proporcionalmente menores em relação aos da pandemia, considerando a abrangência territorial mais restrita.

Diante dos resultados, observa-se que os principais instrumentos utilizados pelos governos foram a contratação de operações de crédito interna, no montante de R\$ 269,01 bilhões, e o cancelamento de dotações orçamentárias, totalizando R\$ 148,45 bilhões. Também foram mobilizados créditos extraordinários (R\$ 33,86 bilhões), renúncia de receita (R\$ 85,79 milhões) e excesso de arrecadação (R\$ 33 milhões). No total, a União destinou R\$ 427,48 bilhões durante a pandemia, representando aproximadamente 10,36% da receita, e R\$ 3,21 bilhões nas enchentes, equivalente a 0,06%. No âmbito estadual, o governo do Rio Grande do Sul aplicou R\$ 18,63 milhões na pandemia (0,03% da receita) e R\$ 370,83 milhões nas enchentes (0,45%). Esses dados evidenciam não apenas a diferença na proporção dos investimentos realizados, mas também a capacidade dos entes públicos em mobilizar recursos em situações de emergência.

A análise demonstrou que a efetividade das respostas do poder público está diretamente ligada à flexibilidade do orçamento, à existência de mecanismos legais para abertura de créditos extraordinários e à capacidade de gestão dos entes federativos. De igual modo, ficou evidente como a gestão pública se articula em cenários emergenciais, utilizando diferentes instrumentos financeiros para atender às demandas da população e do setor produtivo.

Por fim, esta pesquisa contribui tanto para o meio acadêmico quanto para a gestão pública, ao oferecer uma compreensão mais clara sobre como os recursos são mobilizados em situações de crise. Além de subsidiar o aprimoramento das políticas públicas, os resultados reforçam a importância da transparência, da responsabilidade fiscal, da gestão eficiente e da atuação coordenada entre os entes federativos. No entanto, destaca-se como limitação a dificuldade na obtenção de dados precisos e completos nos portais oficiais, onde parte das informações encontrava-se incompleta, pouco clara ou indisponível, levando inclusive à abertura de ouvidorias — que, embora tenham sido respondidas, o foram de forma vaga e após o prazo estabelecido. Em razão dessas limitações, é possível que algum benefício disponibilizado durante os períodos analisados não tenha sido identificado ou incluído na presente pesquisa. Espera-se, com isso, que este trabalho incentive novas pesquisas sobre financiamento público em contextos de crise e contribua para que gestores públicos aprimorem suas respostas diante de situações emergenciais, de forma cada vez mais eficiente, ágil e transparente.

Referências

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Receitas: Dados das receitas**. Portal da Transparência, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas>. Acesso em: 14 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965. **Altera o sistema tributário nacional e a distribuição das rendas tributárias**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 7 dez. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18-65.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002. **Institui o Seguro Garantia-Safra, destinado a agricultores familiares, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003. **Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego durante o período de defeso ao pescador artesanal e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10779.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. **Dispõe sobre medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).** Diário Oficial da União, Brasília, 3 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. **Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe).** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 19 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13999.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. **Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 jun. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14017.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. **Dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 07 jul. 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114020.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.260, de 27 de setembro de 2024. **Dispõe sobre medidas emergenciais destinadas ao enfrentamento de calamidades públicas de grande intensidade, como desastres naturais**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2024/medidaprovisoria-1260-27-setembro-2024-796412-publicacaooriginal-173229-pe.html>. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.640, de 2024. **Institui ações emergenciais de apoio financeiro a pessoas físicas e jurídicas afetadas por desastres naturais no território nacional**. Congresso Nacional, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/164009/pdf>. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/covid-19>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cartilha de Calamidade Pública e Situação de Emergência**. Brasília: MDS, 2023. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/SUAS/Arquivos/SE_CARTILHA_CALAMIDADE_PUBLICA_E_EMERGENCIA.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Portal da Transparência – **Despesas por órgão**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/orgao>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. **Benefícios ao Cidadão**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/beneficios-ao-cidadao>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Portal da Transparência: **benefícios sociais**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/beneficios>. Acesso em: 3 set. 2024.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: MCASP. 11. ed.** Brasília: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 19 maio 2025.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 5th ed. Porto Alegre: Penso, 2021. E-book. p.i. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786581334192/>. Acesso em: 07 out. 2024.

COELHO, G. N. **Contabilidade pública e gerencial.** 1. ed. São Paulo: Contentus, 2020. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 02 maio 2025.

GIL, Antonio C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 16 ago. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama do Censo Demográfico 2022.** Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 3 set. 2024.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais, 2020.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/30166-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal-de-emprego.html>. Acesso em: 24 set. 2024.

JUSBRASIL. **Renúncia de receita (renúncia fiscal).** 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/renuncia-receita-renuncia-fiscal/1296726713>. Acesso em: 27 maio 2025.

LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026580/>. Acesso em: 16 ago. 2024.

LEGISWEB. **Lei Estadual nº 15.980, de 17 de julho de 2024. Estabelece diretrizes para a recuperação econômica de municípios atingidos por desastres climáticos no Rio Grande do Sul.** [S.l.], 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=465657>. Acesso em: 06 abr. 2025

LEGISWEB. **Suspensão de tributos federais para empresas afetadas por enchentes no RS.** [S.l.], 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/noticia/?id=29549>. Acesso em: 06 abr. 2025..

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Histórico da pandemia de COVID-19.** Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 17 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto que regulamenta o Fundopem Recupera RS é publicado.** Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 26 jul. 2024.

Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/decreto-que-regulamenta-fundopem-recupera-rs-e-publicado>. Acesso em: 06 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.596, de 26 de julho de 2024. Regulamenta o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem/RS), institui o Fundopem Recupera RS e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/diario?td=DOE&dt=2024-07-30&pg=8>. Acesso em: 06 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.996, de 29 de julho de 2024. Institui o Programa Volta por Cima, destinado a conceder auxílio financeiro a famílias em situação de vulnerabilidade atingidas por eventos climáticos extremos.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=999381>. Acesso em: 06 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.604, de 24 de agosto de 2020. **Institui o Programa de Auxílio Emergencial Gaúcho e o Programa de Reembolso de Despesas com Educação Infantil no Âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.** Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/replegiscomp/Lei%20n%2015.604.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Na Assembleia, Fazenda apresenta balanço do impacto das enchentes na economia e nas finanças do Estado.** Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/na-assembleia-fazenda-apresenta-balanco-do-impacto-das-enchentes-na-economia-e-nas-financas-do-estado>. Acesso em: 18 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Rio Grande.** Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 02 out. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório de perdas por evento: enchentes em maio de 2024.** Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/relatorio-sisperdas-evento-enchentes-em-maio-2024.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Receitas: Dados das receitas.** Transparência RS, 2024. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/receitas/dados-das-receitas/receitas/dados/>. Acesso em: 14 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – Calamidade Pública 2024: despesas com enchentes de 2024 (pagamentos).** Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-principal-despesas-enchentes-de-2024-pagamentos/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – Devolve ICMS Linha Branca.** Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-6-tematico-devolve-icms-linha-branca/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – Despesas do Estado**: relatório detalhado. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas-do-estado/despesas-do-estado-relatorio-detalhado/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – MEI RS Calamidades**. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-5-tematico-mei-rs-calamidades/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – Pronampe Gaúcho**: lista de empresas beneficiadas. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-4-tematico-pronampe-gaucha-lista-de-empresas/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

RIO GRANDE DO SUL. **Transparência RS – Volta por Cima** (Edição 2024): lista de beneficiários. Disponível em: <https://www.transparencia.rs.gov.br/calamidade-publica-2024/1-3-tematico-volta-por-cima-edicao-2024-lista-de-beneficiarios/dados/>. Acesso em: 2 maio 2025.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Benefícios fiscais concedidos**. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Beneficios-Fiscais-Concedidos.aspx>. Acesso em: 27 ago. 2024.

SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Bolsa Juventude Rural**. Disponível em: <https://www.agricultura.rs.gov.br/bolsa-juventude-rural>. Acesso em: 1 set. 2024.

SECRETARIA DA FAZENDA. **Devolve ICMS**. Disponível em: <https://devolveicms.rs.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2024.

SECRETARIA DE JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS. **Assistência Social e Cestas Básicas**. Disponível em: <https://www.sjcdh.rs.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2024.