



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Estela Maris Marques Garcez

Uma discussão sobre ações para recuperabilidade da dívida ativa

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Estela Maris Marques Garcez

Uma discussão sobre ações para recuperabilidade da dívida ativa

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Md Marques Garcez, Estela Maris
Uma Discussão Sobre Ações para Recuperabilidade da Dívida
Ativa / Estela Maris Marques Garcez; orientador Diana Vaz
de Lima. -- Brasília, 2024.
30 p.

Monografia (Especialização - Orçamento, Governança e
Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Dívida ativa. 2. Gestão. 3. Arrecadação. 4. Município.
5. Efetividade. I. Vaz de Lima, Diana , orient. II. Título.

Estela Maris Marques Garcez

Uma discussão sobre ações para recuperabilidade da dívida ativa

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 02/07/2024

Prof. Dra. Diana Vaz de Lima
Orientadora

Profa. Dra. Danielle Montenegro
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela oportunidade em realizar uma especialização em Universidade tão renomada no país.

A minha orientadora professora Diana em compartilhar sua imensa bagagem de conhecimento com presteza e atenção.

Aos colegas do curso, sempre presentes nas conversas do grupo de *Whatsapp*, auxiliando uns aos outros com palavras de incentivo, sugestões e idéias. Foi muito bom esse contato frequente com pessoas que trilharam o mesmo caminho do conhecimento.

A minha mãezinha pelo amor inigualável que tem por mim e por todas as minhas conquistas, com certeza aquece meu coração em todos os momentos de minha vida.

Ao meu filho Lucas pelo apoio e companheirismo nos momentos em que fiquei ausente dedicando a esta especialização e a minha filha Lais pela parceria e incentivo constante para que eu seguisse em frente nessa empreitada que seria muito difícil chegar até aqui, sem sua dedicação e disposição em me ajudar com seu saber - a eles rendo meus esforços e meu viver.

*A inovação sempre significa um risco.
Qualquer atividade econômica é de alto
risco e não inovar é muito mais arriscado do
que construir o futuro.*

Peter Drucker

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os estudos já desenvolvidos sobre medidas que reduziram a irrecuperabilidade da dívida ativa por meio do aprimoramento da gestão, dando ênfase na inovação e novas opções desenvolvidas para que o setor público seja capaz de cumprir suas funções essenciais, tendo como referencia o modelo de cobrança implantado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Do ponto de vista metodológico, foi realizado estudo sistematizado em relatórios estatísticos, trabalhos acadêmicos sobre o tema e na base de dados da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – (OECD) em que demonstrou que as Administrações financeiras aumentaram sua eficácia e eficiência com abordagens mais proativas para influenciar o cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes. O estudo concluiu que é essencial que os entes federativos realizem uma gestão eficiente de suas receitas com o uso de investimentos em tecnologia, capacitação de pessoal e modernização dos processos de recebimentos da dívida.

Palavras-chave: Dívida ativa; Gestão; Arrecadação; Município; Efetividade.

ABSTRACT

This research aims to analyze the studies already conducted on measures that have reduced the uncollectibility of active debt through improved management, emphasizing innovation and new options developed to enable the public sector to fulfill its essential functions. The study references the collection model implemented by the Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). From a methodological standpoint, a systematic study was conducted on statistical reports, academic works on the subject, and the database of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which demonstrated that financial administrations have increased their effectiveness and efficiency with more proactive approaches to influencing taxpayer compliance. The study concluded that it is essential for federal entities to efficiently manage their revenues by investing in technology, personnel training, and modernizing debt collection processes.

Keywords: Active debt; Management; Collection; County; Effectiveness.

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	11
2.REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO.....	15
2.1.Receita pública	15
2.2.Dívida ativa.....	15
2.3.Estudos empíricos	16
2.4.Medidas de cobrança da dívida ativa.....	17
2.5.Modelo de cobrança utilizado pela PGFN.....	18
2.6.A situação da dívida ativa nos Municípios	19
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
4.RESULTADOS E ANÁLISES	22
5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	27

1. INTRODUÇÃO

O Estado desempenha um papel crucial como garantidor do bem-estar social, encarregando-se de gerir os recursos públicos com eficiência. Isso implica fornecer serviços essenciais como saúde, educação, segurança e assistência social, todos voltados para o interesse coletivo. Para manter a máquina administrativa em funcionamento, é vital uma gestão cuidadosa dos recursos para cobrir os custos das atividades estatais.

A gestão eficiente engloba a administração da arrecadação de impostos e tributos, além da fiscalização do cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes. A eficiência nessas tarefas é crucial para assegurar o correto funcionamento do Estado e a prestação de serviços públicos de excelência à população e um dos obstáculos enfrentados pela administração tributária é a recuperação da dívida ativa que consiste nos tributos não quitados pelo contribuinte após o vencimento (Guimarães, 2023).

A dívida ativa compreende os créditos devidos à Fazenda Pública que foram determinados como certos e líquidos e não foram recebidos nas datas previstas. Esses créditos representam uma fonte potencial de entrada de recursos financeiros, uma vez que sua recuperação é esperada, refletindo valores a serem recebidos e são registrados contabilmente como parte do Ativo, contribuindo positivamente para os fluxos de caixa futuros da entidade (Brasil, 2007).

Com relação ao crédito tributário, Sousa (2023) disserta que a arrecadação da dívida ativa é uma forma de garantir a justiça fiscal, pois evita que alguns cidadãos ou empresas se beneficiem do não pagamento de impostos e taxas, enquanto outros arcam com os custos desses serviços públicos. Também ajuda a evitar que os entes públicos acumulem dívidas e precisem recorrer a empréstimos, o que pode aumentar os custos financeiros e comprometer a capacidade para prestar serviços à população.

Quando os prazos estabelecidos para o pagamento do crédito público se encerram sem quitação, ele se transforma em dívida ativa. Nesse ponto, é responsabilidade da Fazenda Pública iniciar processos de cobrança, seja por via administrativa ou judicial, para recuperar esses valores. Contudo, a ausência de controle e acompanhamento da arrecadação e cobrança, juntamente com a falta de procedimentos técnicos adequados, prejudica a capacidade do ente federativo de efetivar sua arrecadação tributária ao máximo (Ribeiro, 2011).

Afirma Oliveira (2013, p. 12) que “a não cobrança da dívida ativa, além de implicar no não ingresso de receita pública ao erário, acaba por estimular o surgimento de novos inadimplentes, em decorrência, especialmente, da inércia do Poder Público, que acaba por

gerar a impressão da impunidade”.

No artigo 39 e seus parágrafos da Lei Federal nº 4.320 define dívida ativa como sendo os créditos da Fazenda Pública, exigíveis pelo não pagamento no prazo de vencimento, e que são inscritos, na forma da legislação, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza (Brasil,1964).

Após sua inscrição, emite-se a Certidão da Dívida Ativa (CDA) trazendo força executiva ao título exonerando a necessidade de envio ao Poder Judiciário. Tal título executivo é o instrumento capaz de instruir uma ação judicial de execução fiscal ou realizar protesto por meio de cobrança extrajudicial (Lei 6830,1980). Em outro dispositivo legal, a Lei 5172, no artigo 174, estipula que a ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, a partir da data de sua constituição definitiva (Brasil,1966).

Nesse viés é de suma importância a utilização de medidas que implementem esse recebimento pelo Poder Público em tempo hábil a fim de coibir o surgimento de novos devedores com o proveito da inércia do Estado. Na ausência da arrecadação dos impostos e tributos na data prevista, Barreto (2009, p.586), diz que o crédito é certo quando corresponde a uma dívida cuja existência é inquestionável e que é líquido quando o seu montante está correto.

A pesquisa de Bremaeker (2012, p. 3), elaborada a partir de dados municipais em uma amostra com 5.212 Municípios, aponta que as cifras referentes ao total da dívida ativa pública inscrita até 2010 pela União, Estados e Municípios somavam R\$ 1,587 trilhão. A Dívida Ativa inscrita da União correspondia a 69,13% da sua receita orçamentária, enquanto a do conjunto dos Estados correspondia a 78,53% e a do conjunto dos Municípios alcançava 49,87% do total da sua receita.

Ainda segundo a mesma pesquisa, apurou-se que a receita obtida com a cobrança da dívida ativa é bastante tímida e corresponde a 0,28% da dívida ativa da União; a 0,73% da dívida ativa do conjunto dos Estados; e a 2,92% da dívida ativa do conjunto dos Municípios.

Para Miranda Neto (2020) a recuperação de créditos é historicamente baixa em virtude da maneira como o estoque da dívida é contabilizado no Brasil, sem a possibilidade de baixar os créditos irrecuperáveis, o autor ressalta ainda o baixo investimento do Brasil em estratégias de prevenção de inadimplência.

Diante desse cenário marcado pela escassez de recursos econômicos cabe à Administração Pública, buscar a elaboração de técnicas eficientes e efetivas para melhorar a arrecadação da dívida ativa. De acordo com relatório publicado pela OECD, o gerenciamento da dívida ativa nas organizações públicas representa um papel crucial para garantir a eficácia

do sistema tributário, a fim de possibilitar o aumento da receita destinada a financiar serviços públicos (OECD, 2019a, p. 3).

Desse modo, verifica-se uma busca por atuação proativa das administrações fiscais, com abordagens integradas e a utilização de ferramentas de tecnologia, com o intuito de incentivar a conformidade do contribuinte e minimizar a formação da dívida ativa (OECD, 2019a, p.3).

Neste sentido, a Confederação Nacional dos Municípios realizou estudos que comprovam que a maior parte dos Municípios enfrentam dificuldades na arrecadação tributária e a solução seria incrementar a eficiência nas ações da gestão municipal trazendo maior justiça fiscal e reduzindo as desigualdades sociais por meio das políticas públicas (CNM,2023).

Com o intuito de promover agilidade e eficiência na cobrança administrativa da dívida ativa, visando evitar a perda de receitas, este estudo propõe medidas para aprimorar a gestão pública e para ilustrar, utiliza-se o modelo de cobrança da dívida ativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) como referência, visando reduzir a irrecuperabilidade da dívida, especialmente nos municípios. Nesse contexto, a pergunta de pesquisa central é: Quais mecanismos podem ser implementados para mitigar a baixa recuperabilidade da dívida ativa nos municípios?

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar os estudos já desenvolvidos sobre o tema, identificando as possibilidades que podem mitigar a irrecuperabilidade da dívida ativa e para o alcance do objetivo geral lançam-se dois objetivos específicos:

- a) Analisar a partir dos documentos da PGFN e estudos da OECD as medidas implementadas e sugeridas para melhorar a recuperabilidade da dívida ativa.
- b) Sugerir novas técnicas a partir dos achados da pesquisa a ser implantada nos municípios.

O estudo possui caráter documental e visa identificar os mecanismos já existentes que corroboram em reduzir a baixa recuperabilidade e analisar os resultados alcançados por essas medidas.

Neste sentido, justifica-se a pesquisa em apresentar os métodos de cobrança em que obtiveram êxito e a necessidade de implantação de novos modelos que visam a efetividade na cobrança da dívida com gestão inovadora e eficiente. A pesquisa não possui abordagem prescritiva, do que se deve fazer, mas identifica áreas de intervenção que podem desenvolver práticas de avaliação, medição e inovação que propiciam o recebimento da dívida ativa.

O estudo encontra-se estruturado em seções, sendo a primeira em que apresenta a introdução trazendo a problemática da dívida ativa em um contexto geral, os objetivos e

estratégia da pesquisa, na seção 2 foi elaborado o referencial teórico e normativo com o embasamento literário sobre a receita pública, dívida ativa em sentido amplo, estudos empíricos realizados sobre o tema, medidas de cobrança da dívida, situação atual da dívida nos municípios e por fim o modelo utilizado pela PGFN, na seção 3 é demonstrado a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa, na seção 4 são apresentados os resultados como medida de reprodução para os demais entes públicos que vivenciam a baixa recuperabilidade em seus estoques de dívida e para concluir tem-se as considerações finais que sintetizam as descobertas sobre o impacto de uma abordagem estratégica de cobrança com foco na eficácia contra devedores irrecuperáveis sob a ótica do setor financeiro e por fim as referências utilizadas no estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1. Receita pública

A receita pública consiste no conjunto de recursos financeiros provenientes da arrecadação de tributos fundamentais para o funcionamento da administração pública, além de outros eventos financeiros relacionados (Silva,2009).

Assim, toda quantia recebida pelo Estado derivado do seu poder de polícia que acresce ao seu patrimônio é considerada receita pública. Esses ingressos possuem a finalidade de suprir as necessidades da sociedade e manutenção do aparato administrativo na prestação do serviço público.

De acordo com Arruda (2009, p.82) receita pública são todos os recursos arrecadados para o cofre do governo seja em dinheiro ou outros ativos que representam valores. Estes recursos são devidos ao Estado de acordo com a Constituição, leis, contratos ou outros títulos que concedem direitos ao Estado.

Quanto a relevância da arrecadação da receita pública, Valdecir Pascoal (2019, p. 110) sintetiza que o Estado, para fazer face às suas obrigações, necessita de recursos que podem ser obtidos junto à coletividade ou por meio de endividamento público. O conjunto desses recursos é que nós chamamos de receita pública. É através dela que o Estado poderá atender às demandas diversas da sociedade, como saúde, educação e segurança.

2.2. Dívida ativa

A dívida ativa representa uma forma diferida de receita corrente, originada da falta de eficácia na arrecadação e no acompanhamento dos processos de cobrança. Quando há dificuldade em coletar os tributos durante o período de cobrança, existe o risco de perda desses créditos públicos, isso ocorre porque a mesma fragilidade na arrecadação pode estar presente na equipe responsável pela cobrança da dívida ativa, já que ambos os processos são conduzidos pelo mesmo órgão, a Fazenda Pública (Oliveira, 2013).

A Lei 6.830 em seu artigo 1º, parágrafo 3º, determina que cabe ao órgão competente apurar a liquidez e certeza dos créditos, qualificando a inscrição como ato de controle administrativo da legalidade (Brasil,1980).

Inscrito o crédito em Dívida Ativa, segundo a Lei 6830, artigo 6º, o Ente Público credor irá fazer a emissão da Certidão da Dívida Ativa - CDA com os mesmos elementos do

termo de inscrição (Brasil,1980). A CDA por força da lei (inciso VII, artigo 585, Lei 13105), é título executivo extrajudicial, significa dizer que o Ente Público ao inscrever o crédito em dívida ativa e fazer a emissão da CDA não precisa provocar o Judiciário para conferir força executiva ao título (Brasil,2015).

2.3. Estudos empíricos

O Relatório da OECD, *Working Smarter in Tax Debt Management* (2014) apresenta uma visão a respeito das melhores práticas de gestão da dívida com ênfase na forma de diferenciar os devedores e garantir o pagamento de maneira célere. O relatório apresenta dois objetivos principais: melhorar a identificação dos devedores e desenvolver formas de prevenir a inadimplência.

De acordo com o Relatório da OECD Tax Debt Management Maturity Model é essencial para a administração fiscal facilitar e simplificar o cumprimento das obrigações tributárias, a fim de criar atitudes positivas entre os contribuintes e garantir a arrecadação de fundos públicos vitais (OECD,2019a).

Ainda nesse viés, o relatório aponta que as técnicas digitais permitem que as administrações fiscais adotem uma abordagem mais preventiva à gestão de riscos, ao procurar intervir nas fases iniciais dos processos dos contribuintes, podendo evitar a ocorrência do descumprimento previamente.

Relativamente ao trabalho de recuperação de créditos tributários, a OECD pondera que o tamanho e o crescimento da dívida fiscal não paga pelos contribuintes é uma preocupação relevante para os órgãos de administração tributária de muitos países (OECD, 2019b, p. 3).

Em razão dessa constatação, a OECD elaborou um estudo apontando estratégias bem sucedidas na administração da dívida tributária de alguns países, ressaltando que, não obstante as peculiaridades locais, as organizações compartilham o mesmo objetivo de reduzir e conter a dívida tributária, trabalhando para melhorar o desempenho na gestão da cobrança dos débitos (OECD, 2019b, p. 3).

Já no contexto brasileiro, Lima e Severo (2016) em seu artigo escrevem que o Governo Federal tem implementado regularmente programas de renegociação da dívida ativa buscando aumentar a recuperação desses valores. Esses programas oferecem incentivos para a quitação dos débitos, como parcelamentos a longo prazo, redução de multas e isenção de encargos. No entanto, apesar da participação e do impacto na arrecadação, os resultados não têm sido significativos o suficiente para alterar substancialmente o panorama de

inadimplência. Ainda existem montantes consideráveis pendentes de recebimento com créditos inscritos e sem pagamento há mais de duas décadas (Lima & Severo, 2016)

2.4. Medidas de cobrança da dívida ativa

A dívida ativa pode ser cobrada tanto na via administrativa quanto na judicial. Na cobrança administrativa, o ente público deve empregar todos os meios legais disponíveis para assegurar o recebimento de seu crédito (Oliveira & Santos, 2013).

Existe a compreensão, conforme ensinam Neves e Pinto (2006, p.13), que a natureza amigável da via administrativa a torna mais vantajosa para o ente público, visto que é uma alternativa economicamente mais viável e menos demorada. No entanto, (Oliveira & Santos, 2013) diz que a evidência empírica revela que a experiência de cobrança amigável não tem sido satisfatória, o que pode ser explicado por fatores institucionais, como a ausência de estrutura física, material, humana e, especialmente, de vontade política para desempenhar essa função essencial.

Outra abordagem para recuperar dívidas pendentes é através do sistema judiciário, especificamente através do processo de execução fiscal conforme estabelecido pela Lei de Execução Fiscal – Lei 6830/80. Segundo Borba (2003, p.538), a ação de execução fiscal é o procedimento adequado para que a Fazenda Pública possa exigir coercitivamente do sujeito passivo os valores devidos e não pagos no tempo determinado. Essa ação judicial visa a apropriação dos bens do contribuinte para garantir o cumprimento da obrigação fiscal.

Contudo, segundo dados condensados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ano base 2018, as execuções fiscais são o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O executivo fiscal chega ao tribunal após a frustração das tentativas de recuperação do crédito tributário na via administrativa, resultando na inscrição da dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba repetindo etapas e providências de localização do devedor ou de patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário, já adotadas sem sucesso pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Assim, chegam ao Judiciário títulos de dívidas antigas, com menor probabilidade de recuperação (Brasil, 2018).

E ainda de acordo com o CNJ, a série histórica dos processos de execução fiscal apresenta crescimento gradativo na quantidade de casos pendentes, ano a ano, desde 2009. Os casos novos, após decréscimo em 2015, subiram em 2016 e 2017, em 12,9% e 7,4%,

respectivamente. O tempo de giro do acervo desses processos é de 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente.

Por essa razão, segundo (Souza Junior, 2020) a PGFN conduziu à elaboração de um novo modelo de cobrança da dívida ativa com vistas a implementar o planejamento estratégico específico para cada perfil de devedor, diminuir a tendência à judicialização sem uma prévia avaliação do patrimônio dos devedores e aumentar a utilização das ferramentas tecnológicas e bases de dados já existentes (Souza Junior, 2020).

2.5. Modelo de cobrança utilizado pela PGFN

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é um órgão governamental subordinado tecnicamente ao Advogado Geral da União e administrativamente ao Ministério da Economia (Cagni, 2020).

Em virtude do insucesso e ineficiência nas cobranças de débitos, no ano de 2015 a PGFN elaborou um novo modelo de cobrança da dívida ativa da União em que buscou dentre outras premissas, automatizar a coleta de dados sobre os bens dos devedores, centralizando os resultados; promover a cobrança através de meios extrajudiciais, como o protesto; intensificar o acompanhamento dos parcelamentos de dívida, facilitando a quitação integral do débito; e manter vigilância sobre devedores com recursos para quitar o débito que recorrem à via judicial, visando uma solução mais eficaz (Brasil, 2016)

A partir da implementação do novo modelo, a PGFN conseguiu recuperar R\$39,1 bilhões em dívidas com a União e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O resultado de recuperação da dívida ativa em 2022 cresceu mais de 20% em relação ao ano anterior (R\$31,7 bilhões), sendo que em 2015 o estoque da dívida ativa da União estava em um trilhão e 590 bilhões e foi arrecadado no período, em comparação com o ano 2022, apenas 14 bilhões de reais entre dívidas previdenciária e não previdenciária (Brasil, 2015).

Contribuiu para esse acréscimo da arrecadação, a figura do corresponsável que após trabalho investigativo são recuperados créditos por meio de identificação e inclusão administrativa de terceiro como corresponsável pelo pagamento da dívida, concorrendo em igualdade de condições com o principal devedor (Chagas, 2022). Nessa situação, constatava-se fraude cujos indícios apontavam esvaziamento patrimonial do insolvente em decorrência da transferência de bens para terceiros, com o objetivo de se furtar ao pagamento da dívida.

Conforme Chagas (2022) desde a implementação do novo modelo, os dados mostram

uma grande escalada na quantidade de corresponsáveis inscritos como participantes solidários dos débitos. As inscrições passaram de 298.470 em 2015 para 1.318.097 em 2019. Um aumento de mais de 4 vezes em 4 anos. Da mesma forma, a arrecadação com a estratégia de inclusão de corresponsáveis passou de uma média de R\$ 300 milhões no biênio 2014-2015 para R\$ 977 milhões em média nos quatro anos seguintes à implementação do novo modelo de cobrança

2.6. A situação da dívida ativa nos Municípios

Segundo a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 156, os Municípios podem instituir os seguintes impostos: IPTU - Imposto Territorial e Urbano, ITBI – Imposto sobre transmissão de bens inter vivos e ISS – Imposto sobre serviço de qualquer natureza, prevê também as taxas e contribuição de melhoria que são tributos vinculados para custear gastos e obras públicas (Brasil,1988).

A nova Constituição ampliou a capacidade tributária e fontes de financiamento dos municípios, redefinindo e expandindo suas atribuições e autonomia no quadro federativo brasileiro, tornando mais visível a participação dos municípios nas ações dos estados (Martins & Caldas, 2010).

Apesar do novo papel e das novas receitas que os municípios passaram a receber, não elaboraram um projeto que privilegiasse seu papel de articuladores e protagonistas do desenvolvimento local. Pelo contrário, as pressões por atendimento às demandas reprimidas de infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais consumiram a maior parte da energia dos governantes e de seus recursos disponíveis nos municípios. Ao mesmo tempo, o governo federal não demonstrava interesse em valorizar o papel central dos municípios no desenvolvimento local (Martins Vaz & Caldas, 2010).

Com o intuito de disciplinar a gestão dos recursos públicos exigindo responsabilidade e transparência por partes dos gestores públicos, no ano 2000 foi editada a lei de responsabilidade fiscal (LRF) que trouxe importantes inovações estruturais na Administração Pública, estabelecendo princípios norteadores da gestão fiscal responsável, instituindo mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas. O artigo 64 da referida lei dita que a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar (Brasil, 2000).

Para auxiliar as municipalidades na implantação da LRF, o Governo Federal criou o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de fortalecer as capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração municipal com foco em ações de gestão da administração tributária, geral, patrimonial e financeira (BNDES, 1999).

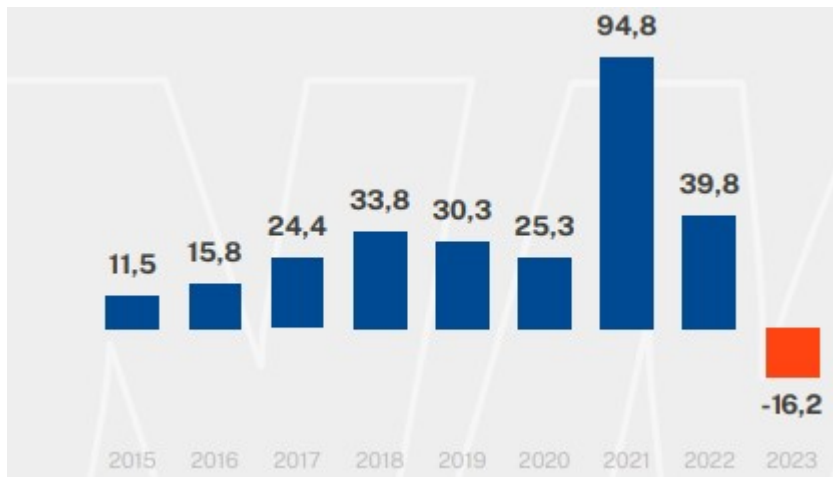
Outra iniciativa do Governo Federal para ampliar a eficiência administrativa municipal foi o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM executado pela Secretaria Executiva por intermédio da Coordenação Geral de Programas e Projetos de Cooperação - COPPE com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID que visa o fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros por meio de capacitação de técnicos e gestores municipais, consultorias, aquisição de equipamentos e tudo necessário para se obter a estabilidade macroeconômica e equilíbrio fiscal auto sustentável fundado em uma política pública transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público. O que se espera desse Programa é habilitar as prefeituras para o melhor exercício das funções de educação tributária e consciência fiscal (BNDES, 1999).

Os Programas do Governo Federal contribuíram para a transformação dos modelos operacionais que oferecem financiamento consistente e de longo prazo. A tarefa de concretizar a transformação digital torna-se mais difícil devido às restrições orçamentais que continuam a afetar as administrações fiscais, nesse sentido a lei de responsabilidade fiscal veio para ajudar a Municipalidade na gestão financeira por meio de recursos da União (Pereira, 2018).

Para implementar novas iniciativas e impulsionar o desenvolvimento local é necessário a colaboração e coordenação de outras esferas e instituições governamentais, consolidar parcerias também é essencial pois a construção conjunta de estratégias e ações é fundamental para promover um desenvolvimento econômico local (Oliveira, 1945).

Segundo o levantamento da Confederação Nacional dos Municípios, a partir de dados colhidos dos relatórios fiscais da LRF enviados pelas prefeituras à STN, os Municípios incorreram em um déficit primário de R\$ 16,2 bilhões neste ano, o que indica que as receitas municipais foram insuficientes frente ao aumento de despesas decorrente do período pós pandemia. A Figura 01 mostra uma piora considerável das contas públicas dos Municípios com elevado déficit primário e crescimento das despesas sem o crescimento das receitas (Brasil, 2023).

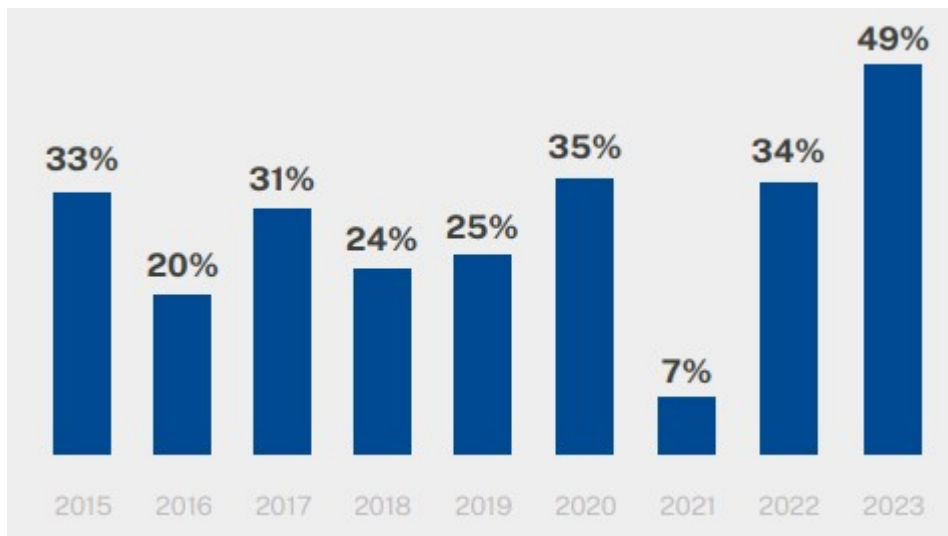
Figura 1
Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte: STN. Elaboração: CNM

Segundo o levantamento da CNM, além do elevado déficit primário nos Municípios, a quantidade de cidades no vermelho também aumentou expressivamente. Entre 2015 e 2022, o percentual mais elevado foi no primeiro ano da pandemia, o qual 35% das cidades terminaram o ano com déficit. Conforme gráfico da Figura 02, em 2023, esse percentual se elevou para 49%, atingindo pequenas, médias e grandes cidades, ou seja, quase metade das cidades não conseguiram fechar as contas (Brasil, 2023).

Figura 2
Percentual de municípios em déficit



Fonte: STN. Elaboração: CNM

É notável que muitos municípios brasileiros enfrentam um déficit significativo na arrecadação fiscal, resultando em uma crescente dependência de recursos provenientes de outras esferas governamentais para financiar suas políticas públicas. Isso indica que as estratégias de arrecadação tributária adotadas são frequentemente inadequadas, apesar da carga tributária elevada em muitos desses municípios. Além disso, os altos gastos com pessoal e outras despesas tornam difícil para os municípios cumprirem seus compromissos no curto prazo (Bolfe & Souza, 2019, p. 6).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pode-se classificar a pesquisa como documental pois a maior parte das conclusões expostas no resultado basearam-se em dados primários obtidos no modelo de cobrança utilizado pela PGFN. O lapso temporal analisado foi o período que antecedeu a implantação do Novo modelo, o ano de 2015 e o ano seguinte para possibilitar a comparação dos períodos, demonstrando a elevação da arrecadação.

A pesquisa verificou na base de dados da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OECD abordagens dando ênfase na inovação e novas opções desenvolvidas e avaliadas numa base contínua, consistente e viável para que o setor público seja capaz de implementar novas medidas para cumprir suas funções essenciais (OECD, 2019a, p. 3).

Os estudos da Confederação Nacional dos Municípios também serviram como fonte de pesquisa em que foi constatado a realidade dos municípios no tocante ao déficit público, justificando a necessidade de implantação de novas medidas para aumentar a arrecadação nos municípios e sair do presente cenário (Brasil, 2023).

A partir dos achados obtidos no Modelo de cobrança da PGFN, foi possível analisar os efeitos diretos na eficiência da arrecadação vislumbrando a utilização do aprendizado para que possa ser utilizado em outros contextos em benefício da sociedade.

E por fim, foi apresentado como sugestão *folder* de aplicativo para simplificar o processo de cobrança tendo como base o modelo utilizado pela PGFN.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

O estudo seleciona nessa revisão as medidas implementadas pela PGFN em

consonância com o Relatório da Administração Tributária da OECD em que fornece informações dos sistemas fiscais, utilizando um extenso conjunto de dados e uma variedade de exemplos de inovações recentes e práticas bem sucedidas. A pesquisa mostra como as Administrações financeiras aumentaram sua eficácia e eficiência, analisando as abordagens mais proativas para influenciar o cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes. Os canais de contato digitais dominam as interações com os contribuintes e o número de administrações que utilizam ou desenvolvem aplicações móveis continua a crescer.

A Portaria PGFN 396 (2019) implementou o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC, que significou um conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS. Na Tabela 01 estão dispostas as melhores práticas de cobrança encontradas pela PGFN, que podem ser replicadas aos entes públicos.

Tabela 1

Estratégias utilizadas pela PGFN que reduziram o saldo da dívida ativa

Ações implementadas	Resultados obtidos
Consulta sistemática e periódica a dados patrimoniais dos devedores.	Ajuizamento seletivo, ou seja, vão para o Judiciário somente os débitos que existe capacidade do pagamento do devedor.
Protesto extrajudicial das Certidões da Dívida Ativa – CDA	Inibição da inadimplência. Impossibilidade do devedor em efetuar empréstimos
Verificações sistemática e periódica das negociações realizadas pelo devedor	Conscientização da manutenção do acordo realizado
Penhora, Carta de Fiança	Rápida solução do litígio pelo provimento judicial
Descontos em juros, multas, prazos especiais e utilização de precatórios para pagar dívidas	Redução do saldo de estoque da dívida.
Nos casos de processos que estão em juízo, é feita avaliação frequente dos bens penhorados de forma a garantir que eles possam cobrir a dívida, além de monitoramento dos trâmites processuais.	Impedimento que os processos parem por falta de informações ou inércia.
Investigação em situações de fraude em que houve esvaziamento patrimonial	Arrecadação intensificada com a inclusão de corresponsáveis como responsáveis pela dívida
Mapeamento do setor de cobrança por meio de ferramentas de tecnologia	Estratégia de cobrança customizada para cada categoria de devedor, podendo ser devedor litigioso, devedor em gozo de benefício fiscal e devedor falido

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

Em consonância com as boas práticas desenvolvidas pela PGFN, a literatura coaduna com o pensamento de inovação na cobrança para a mudança do cenário nos entes públicos apontando a cobrança administrativa como sendo o melhor caminho adotado em outros países para a melhora da arrecadação, como apresentado na Tabela 2:

Tabela 2

Novas medidas a partir dos achados da literatura internacional

Medida Sugerida	Fonte, Autor/Ano	Ações a serem implementadas	Resultados esperados
Diferenciar os devedores	Relatório da OECD, Working Smarter in Tax Debt Management (2014)	Classificar os créditos e devedores como Recuperáveis e Irrecuperáveis, (empresas falidas)	Concentração de esforços em casos com maior probabilidade de recuperação dos créditos
Desenvolver formas de prevenir a inadimplência	Relatório da OECD, Working Smarter in Tax Debt Management (2014)	Aplicativo que possibilite o pagamento da dívida de maneira fácil	Acessibilidade às informações e esclarecimentos tendem a fazer com que o cidadão queira cumprir com suas obrigações.

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Frota (2020) em seu trabalho escreve que apesar da resistência de vários envolvidos, a inovação no setor público é essencial para promover melhorias sociais, desde que os gestores públicos se comprometam com a responsabilidade fiscal e a justiça social.

Nessa esteira, o presente estudo apresenta um *folder* de publicidade de aplicativo desenvolvido para simplificar o processo de quitação de débitos de dívida ativa. As funcionalidades integradas no aplicativo visam orientar o contribuinte em diversas etapas, desde a consulta da dívida ativa até a negociação e a emissão do documento de arrecadação do pagamento integral da dívida ou de parcelas específicas dos débitos inscritos.

Além disso, o aplicativo oferece a opção de pagamento via PIX e permite a consulta dos pagamentos efetuados, identificando possíveis erros de alocação nos débitos inscritos na dívida ativa, os quais podem ser corrigidos mediante manifestação do contribuinte, caso este demonstre não ser responsável pela dívida em questão.

Figura 3

Folder de divulgação do aplicativo PagFácil



Elaborado pela autora (2024)

Fonte: Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi realizado uma análise abrangente sobre a dívida ativa com o intuito de destacar a relevância da gestão financeira na arrecadação da receita pública, com o foco em evitar o aumento constante do estoque da dívida ativa ao longo dos anos. Uma das ações consiste em implementar medidas preventivas junto aos contribuintes com abordagem proativa intervindo antes mesmo que as dívidas se acumulem tornando irrecuperáveis.

É essencial que os entes federativos realizem uma gestão eficiente de suas receitas com o uso de investimentos em tecnologia, capacitação de pessoal e modernização dos processos de recebimentos da dívida. Os resultados da pesquisa sugerem que o objetivo foi alcançado e algumas reflexões serão apresentadas a seguir.

A partir de estudos já realizados e experimentados é possível verificar que iniciativas devem ser concretizadas e difundidas para que haja efetividade na cobrança da dívida ativa com planejamento, investimentos em tecnologia, capacitação de agentes e métodos condizentes com a realidade de cada ente público.

No contexto do Poder Executivo Municipal, esta pesquisa sugere a implementação de legislação que estabeleça a criação de órgãos municipais dedicados exclusivamente ao controle da receita pública, com ênfase na cobrança da dívida ativa. Tal iniciativa contribuiria não apenas para aprimorar a gestão da arrecadação municipal, mas também para promover uma mudança cultural na administração pública.

Ao finalizar este estudo, que não buscou esgotar o tema, recomenda-se a realização de outras pesquisas que possam aprimorar o estudo do controle da dívida ativa preenchendo a lacuna existente na realidade dos inúmeros entes públicos que vivenciam o mesmo problema.

REFERÊNCIAS

Araújo, I., & Arruda, D. G. (2009). *Contabilidade Pública: da Teoria à Prática*. (2ª ed.) Editora Saraiva.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (1997). Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT). <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmat>

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (1999). Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM). <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/ucp.Aceo>.

Barreto, A. F. (2009). *Curso de Direito Tributário Municipal*. (2ª ed.) Editora Saraiva.

Bolfe, C., & Souza, D. A. (2019). *Política fiscal sob a ótica tributária: correntes ideológicas e o cenário brasileiro*. <https://www.apec.org.br/anais/v-eeec/anais/57-EEC%202011.PDF>

Borba, C. (2003) *Direito Tributário*. (13ª ed.) Editora Impetus.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1964). *Lei 4320 de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e Controle dos Orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1966). *Lei 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre Sistema Tributário Nacional e Institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis a União, Estados e Municípios*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm.

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (1980). *Lei 6830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm

Brasil. Presidência da República. Constituição(1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. Presidência da República. Casa Civil. (2000). *Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Brasil. Ministério da Fazenda.Secretaria do Tesouro Nacional. (2007). *Receitas Públicas: Manual de Procedimentos*. Coordenação Geral de Contabilidade. https://amavi.org.br/arquivo/areas-tecnicas/contabilidade-controle-interno/Manual_Procedimentos_RecPublicas_2008.pdf

Brasil. Presidência da República.Secretaria Geral (2015). *Lei nº. 13105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (2015, Ago 27). *PGFN em Números 2015: ano base 2014*. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn%20em%20numeros%202015%20ultima%20versao.pdf>

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. (2016). *Portaria PGFN nº 396 de 20 de abril de 2016. Regulamenta no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime diferenciado de cobrança de créditos – RDDC*. https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf.

Brasil. Conselho Nacional da Justiça (2018, Ago 27). *Justiça em Números 2018: ano base 2017*. Conselho Nacional de Justiça. <https://www.cnj.jus.br/>

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. (2019). *Portaria PGFN nº 422 de 06 de maio de 2019. Altera a Portaria PGFN nº. 396, revoga a Portaria PGFN nº. 741 e dá outras providências*. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=378111>

Brasil. Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2023). *Estudos Técnicos. Crise Fiscal nos Municípios Brasileiros – 2023*. <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15229>

Brasil. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. (2024). *Portaria PGFN nº 51 de 12 de janeiro de 2024. Altera a Portaria PGFN nº. 396, de 20 de abril de 2016*. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn-mf-n-51-de-12-de-janeiro-de-2024-538352088>

Bremaeker, F. E. J. A (2012). Dívida Ativa Inscrita pelos municípios e a receita com ela auferida: a situação em 2010 (Estudo Técnico nº 174). Observatório de Informações Municipais. <http://www.oim.tmunicipal.org.br/>

Cagni, I. A. D. M. A. (2020). *Construção Institucional e o papel da PGFN na percepção dos seus Procuradores-Gerais*. [Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. <https://repositorio.fgv.br/items/2d285932-347e-4e4d-add8-020fe4fb8032>

Costa E. R. D.A. (2020). *A Tecnologia e estratégia na cobrança da dívida ativa da União*. [Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. <https://repositorio.fgv.br/items/b8a6e595-1d6f-4305-9e26-db7c6e78686d>

Camargo, C. H. O., & Costa, D. C. P. (2019). *A Importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal*. [Trabalho de conclusão de curso de MBA, Faculdade Montes Belos]. <https://portalidea.com.br/cursos/bsico-em-gesto-tributria-municipal-apostila04.pdf>.

Chagas, M. T.S., et al. (2022). *Análise da efetividade do novo modelo de cobrança da dívida ativa da União da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. [Tese de mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/19301>

Frota, A. T. P. (2020). *Inovação no Setor Público: Uma Análise a luz do Regime Diferenciado de cobrança De Créditos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*. [Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. <https://repositorio.fgv.br/items/9beaf867-3587-4c76->

be34-6cd5acd8f53b

Guimarães, T. R. (2023). *Análise dos fatores que contribuem para a recuperação dos créditos de ICMS inscritos em Dívida ativa no Estado do Rio de Janeiro*. [Tese de mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro]. <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/20528>

Lima, D.V., & Severo, P. R. (2016). Uma discussão sobre a natureza contingente e o critério de reconhecimento da dívida ativa. *Revista Ambiente Contábil*. <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/8150/6401>.

Martins, R. A., Vaz, J. C., & Caldas, E. L. (2010). A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. *Revista de Administração Pública*. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122010000300002>

Miranda Neto, J. L. D. (2020). *Análise comparativa do desempenho da PGFN: Estudo de estratégias inovadoras na recuperação de créditos públicos* [Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. <https://repositorio.fgv.br/items/831d8af5-bc6c-4937-a135-14bba22fdd9>

Neves, M. A. R., & Pinto, M. R. (2006). A importância da recuperação da Dívida Ativa no gerenciamento e no equilíbrio das contas do município. *Revista de Administração Municipal*. https://lam.ibam.org.br/revista_detalle.asp?idr=606

Organization for Economic Co-Operation and development – OECD (2018). *The Innovation System of the Public Service of Canada*. OECD. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-innovation-system-of-the-public-service-of-canada_9789264307735-en

Organization for Economic Co-Operation and development – OECD (2019a). *Working smarter in Tax Debt Management*. OECD. <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/administration/working-smarter-in-tax-debt-management-9789264223257-en.htm>

Organization for Economic Co-Operation and development – OECD (2019b). *The Innovation System of the Public Service of Brazil: An Exploration of Its Past, Present and Future Journey*. OECD Public Governance Reviews. DOI: 10.1787/a1b203de-en.

Oliveira, M. S. (2013). *Controle da Dívida Ativa: um estudo sob a ótica da Gestão Municipal e do Poder Judiciário*. [Tese de mestrado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro]. <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/8094>

Oliveira, M. S. D. & Santos, W. J. L. D. (2013). Dívida ativa: análise da cobrança administrativa e judicial em Municípios do Rio de Janeiro. *Revista do Serviço Público – RSP*. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1815>

Oliveira, M. M. (1945). *Lições de contabilidade pública*. (5ª ed.). Editora Atlas.

Pereira, J. W. (2018). *O impacto do Programa nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) na eficiência fiscal das prefeituras*. [Tese de mestrado, Universidade Federal da Paraíba].

<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/13539/1/Arquivototal.pdf>

Pascoal, V. (2019). *Direito Financeiro e Controle Externo*. (10ª ed.) Editora Forense.

Ribeiro, M.G. (2011) *Aspectos da gestão tributária no município*.
<https://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio>.

Silva, M. A. D., Lima, D. V., & Ferreira, L. O. G. (2016). Tratamento contábil da dívida ativa tributária: um estudo de caso no GDF à luz da teoria contábil. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*.
<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ/article/view/2879/2342>

Silva, L. M. (2009). *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública*. (8ª ed.) Editora Atlas.

Sousa, F. F. D. (2023). *Gestão do estoque da dívida ativa dos municípios de Rondônia: uma proposta de indicador composto de boas práticas administrativas*. [Tese de Mestrado, Instituto Brasileiro de Ensino]. <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4945>

Souza J. E. (2020). *O ciclo de vida da inovação no setor público: uma análise do novo modelo de cobrança da dívida ativa do governo federal brasileiro*. [Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. <https://repositorio.fgv.br/items/4cbe3e94-c368-4750-a066-6b0c7eb5076a>