Dívida ativa e reforma tributária: uma agenda de responsabilidade fiscal municipal - a arrecadação de 2026, a transição do IBS e os desafios fiscais dos municípios

Letícia Formoso Delsin Matuck Feres — Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

A preparação dos municípios para a reforma tributária também passa pelo aprimoramento da gestão dos créditos inscritos em dívida ativa. Nos últimos anos, essa agenda ganhou especial relevância, uma vez que os recursos provenientes da cobrança de créditos de Imposto Sobre Serviços (ISS) inscritos em dívida ativa, juntamente com a arrecadação direta desse imposto e a cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), referentes aos exercícios de 2019 a 2026, serão considerados no cálculo da receita média de referência, utilizada para definir a participação de cada município na distribuição da receita retida do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Para os municípios que se planejaram e se estruturaram, a recuperação de créditos de ISS inscritos em da dívida ativa representou uma oportunidade importante para incrementar a arrecadação e, consequentemente, a receita média de referência. No entanto, com a proximidade do encerramento do exercício de 2026, resta pouco tempo para que novas medidas produzam efeitos significativos ainda neste ano e, assim, repercutam no cálculo dessa receita.

A esse contexto, somam-se os possíveis efeitos do Projeto de Lei Complementar nº 299/2026 sobre as finanças municipais, circunstância que reforça a pertinência desta reflexão. O texto-base, aprovado pelo Senado Federal em 12 de novembro, contém dispositivos ainda pendentes de votação e podem vir a afetar as finanças estaduais e municipais. Entre eles, destacam-se a redução temporária de R$ 4 bilhões para R$ 1 bilhão por ano, entre 2027 e 2030, referentes aos repasses da União destinados a compensar as perdas de ICMS decorrentes da desoneração das exportações (Lei Kandir) e a fixação de um limite (teto) de R$ 3 bilhões anuais para as despesas federais com a compensação financeira entre o Regime Geral e os regimes próprios de previdência.

A aprovação desses dispositivos ainda é incerta, e o projeto será examinado pela Câmara dos Deputados. O cenário, contudo, não deve ser ignorado. A possível redução de transferências que independem do esforço arrecadatório municipal coincide com o período inicial de transição da reforma tributária, o que pode ampliar as incertezas e dificultar o planejamento orçamentário dos municípios.

Frente a esses fatores, torna-se ainda mais importante aprimorar o planejamento das finanças municipais para os próximos exercícios. Nesse quadro, a dívida ativa costuma figurar nos balanços como um estoque expressivo de créditos, mas seu registro contábil não significa que todo o montante será recuperado. Entre o crédito registrado e o ingresso efetivo de recursos há um percurso que depende da qualidade do cadastro, da certeza e liquidez do crédito, da localização do devedor e de seus bens, da tempestividade da cobrança e da escolha do meio adequado. Por isso, o tema não pode ser tratado apenas como número: exige gestão.

Receita própria exige gestão ativa

Conforme o cronograma estabelecido pela reforma tributária, a substituição gradual do ISS e do ICMS pelo IBS terá início em 2029, com a redução progressiva das alíquotas dos tributos atuais até 2032 e sua extinção em 2033.

Essa mudança também alterará os critérios de distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos. Como mencionado, a receita média de referência municipal servirá de base para o cálculo de um coeficiente de participação, que determinará a proporção dos recursos a que cada município terá direito na distribuição do IBS retido para fins de transição, no período de 2029 a 2077.

Para o cálculo da receita média, a Lei Complementar nº 227/2026 estabeleceu que serão consideradas a arrecadação do ISS e a parcela municipal do ICMS no período de 2019 a 2026. Especificamente quanto ao ISS, serão computados os valores efetivamente arrecadados, inclusive juros e multas, e aqueles valores provenientes de créditos inscritos em dívida ativa (art. 115, inciso III, § 1º, III, e § 2º). Por outro lado, não integrarão esse cálculo as receitas provenientes da cobrança de créditos de IPTU ou de dívida ativa não tributária.

A despeito dessa sistemática, a receita de referência, embora relevante, não permite prever isoladamente se o município terá aumento ou redução global de recursos, pois ela integra um critério de distribuição que convive com o princípio do destino e com as demais regras da transição.

Diante desse panorama, os municípios que não adotaram medidas adequadas para assegurar a efetiva arrecadação do ISS durante o período de referência, tendem a ter sua participação reduzida na distribuição da parcela retida do IBS em relação àquela que poderiam alcançar com uma gestão tributária mais eficiente. Essa circunstância poderá repercutir sobre suas receitas futuras e, consequentemente, afetar a capacidade financeira necessária à continuidade dos serviços e das políticas públicas já implementadas.

Dessa forma, embora a recuperação da dívida ativa não represente compensação automática por eventuais perdas decorrentes da reforma tributária, constitui importante instrumento de fortalecimento das receitas próprias, contribuindo para atenuar seus efeitos sobre as finanças locais. Reforça-se, assim, a importância de zelar pelas receitas que já pertencem aos municípios e pela arrecadação dos tributos que permanecerão sob sua competência privativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inclui entre os requisitos da gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação dos tributos de competência do ente (artigo 11). Também exige que as metas bimestrais de arrecadação especifiquem, quando cabível, medidas contra evasão e sonegação, ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa e a evolução dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa (artigo 13). A lei, portanto, vincula planejamento, transparência e acompanhamento da cobrança.

Já a Lei nº 4.320/1964 define a dívida ativa tributária e não tributária e disciplina seu registro como receita pública. Isso não transforma o saldo inscrito em dinheiro disponível:

a inscrição formaliza o crédito para fins de cobrança, enquanto a arrecadação depende de recuperação efetiva. Distinguir estoque, expectativa de recebimento e ingresso realizado é indispensável para evitar previsões superestimadas e decisões fiscais apoiadas em valores de difícil recuperação.

Isso significa que os municípios precisam acompanhar as novas regras, investir em capacidade administrativa e planejar suas finanças com base em dados confiáveis, prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art.1º LRF).

Cobrar com eficiência e segurança jurídica

Uma política de cobrança responsável começa antes do ajuizamento. É preciso assegurar que os créditos tenham sido corretamente constituídos e inscritos, manter cadastros atualizados, controlar prazos prescricionais e avaliar custos e perspectivas de recuperação. A cobrança deve observar a legalidade, o devido processo legal e os direitos do contribuinte, inclusive as diretrizes previstas no Código de Defesa do Contribuinte (Lei Complementar nº 225/2026). O objetivo não é maximizar a arrecadação a qualquer custo, mas recuperar o que é devido por meios proporcionais e eficientes.

O Tema 1.184 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal (STF) e a Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça reforçaram a necessidade de racionalizar as execuções fiscais. O STF reconheceu a possibilidade de extinção de execuções de baixo valor por falta de interesse de agir, em respeito à eficiência administrativa, e estabeleceu que o ajuizamento deve ser precedido de tentativa de conciliação ou solução administrativa e, em regra, de protesto do título, ressalvada a hipótese em que a medida seja inadequada por razões de eficiência devidamente demonstradas.

Esse entendimento não proíbe a cobrança judicial nem fixa um teto geral para o ajuizamento. Ele exige que o ente público escolha o caminho com fundamento e demonstre que a via judicial é adequada ao caso. A notificação para pagamento, a negociação administrativa, o protesto, a inscrição em cadastros de inadimplentes e a execução fiscal podem integrar uma estratégia escalonada, conforme a legislação aplicável, o perfil do crédito e a chance de recuperação. A Lei Complementar nº 208/2024 também reconheceu o protesto extrajudicial como causa interruptiva da prescrição e ampliou instrumentos de apoio à administração tributária.

A racionalização beneficia o erário e o contribuinte. Evita que créditos sem perspectiva consumam recursos públicos em processos improdutivos e oferece oportunidades de regularização antes da judicialização. Para isso, cada município precisa estabelecer critérios claros, registrar as providências adotadas e acompanhar resultados, incluindo valores recuperados, tempo de cobrança, custos e evolução do estoque.

O controle externo como indutor

Os Tribunais de Contas têm papel relevante nessa agenda. Cabe-lhes fiscalizar a legalidade, a eficiência e a consistência da gestão fiscal, verificar se a dívida ativa é registrada e acompanhada adequadamente e apontar riscos como prescrição, cancelamentos sem

fundamento, cadastros deficientes ou discrepâncias entre os sistemas contábil e de cobrança. No entanto, essa atuação deve respeitar a autonomia municipal, tendo em vista que o controle externo não pode, por óbvio, substituir a prefeitura na condução da cobrança nem escolhe, em cada caso, o instrumento administrativo a adotar.

A análise das contas anuais do prefeito municipal também pode induzir atos de gestão mais eficientes. Em 2024, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Ministério Público de Contas lançaram, no âmbito da iniciativa Gestão Ativa, o Mapa da Dívida Ativa e o Manual de Boas Práticas para a Racionalização na Cobrança da Dívida Ativa. O mapa amplia a transparência e permite comparar informações; o manual, por sua vez, reúne orientações sobre instrumentos extrajudiciais de recuperação. A iniciativa é acompanhada por ações de capacitação e articulação institucional.

Esse tipo de atuação traduz uma função importante do controle externo: induzir boas práticas ao identificar irregularidades em processos de fiscalização e julgamento e, ao mesmo tempo, oferecer informação e referências que ajudem os gestores a preveni-las. A combinação de dados comparáveis, orientação prática e diálogo institucional permite que municípios com estruturas diferentes avancem na organização da cobrança, sem impor uma solução única para realidades distintas.

A dívida ativa não é uma receita de fácil realização, tampouco um substituto para o planejamento tributário que a reforma exige. Trata-se, contudo, de um ativo que demanda gestão eficiente e responsável. Para os municípios, a preparação para o novo sistema tributário exige também o conhecimento adequado de seus créditos, o aprimoramento dos mecanismos de cobrança, com eficiência e segurança jurídica, e a utilização dessas informações para subsidiar decisões fiscais mais consistentes. Aos Tribunais de Contas, por sua vez, cabe exercer uma fiscalização rigorosa e induzir boas práticas de gestão que contribuam para o fortalecimento da capacidade arrecadatória municipal e, por consequência, para a continuidade e a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Fontes normativas e institucionais para conferência editorial

Constituição Federal, com as alterações da Emenda Constitucional nº 132/2023, especialmente as regras de transição do IBS.

Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), artigos 11 e 13.

Lei nº 4.320/1964, artigo 39.

Supremo Tribunal Federal, Tema 1.184 da repercussão geral, RE 1.355.208.

Conselho Nacional de Justiça, Resolução nº 547/2024.

Lei Complementar nº 208/2024.

TCESP, "Dívida Ativa: Transparência e Boas Práticas para a Gestão Municipal", https://www.tce.sp.gov.br/divida-ativa.

Lei Complementar nº 227/2026, artigo 115, especialmente §§ 1º a 2º e 6º.

Comitê Gestor do IBS, Guia Orientativo para Impactos Administrativos da Reforma Tributária, capítulo "Atenção à Arrecadação de ICMS e ISS até 2026