

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

ANÁLISE SOBRE A DÍVIDA ATIVA DOS ESTADOS BRASILEIROS: DIMENSÃO E EVOLUÇÃO DOS ESTOQUES DE DÍVIDA ATIVA

Anderson Eduardo Julião
Pós-Graduado em Gestão Pública
Universidade Estadual de Ponta Grossa
ajuliao@ufpr.br

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Resumo

O estudo analisa aspectos sobre a Dívida Ativa nos Estados brasileiros, apresentando objetivamente a dimensão e evolução dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados. Assim, foi possível obter uma compreensão de quanto os Estados deixaram de arrecadar com os créditos inscritos em Dívida Ativa com o passar do tempo. Os resultados mostram que em muitos Estados o peso dos saldos do estoque de Dívida Ativa se destaca em seus balanços patrimoniais e que por conta disso, se utiliza metodologias de ajustes para esconder o volume de créditos a receber. Observou-se ainda, um crescimento real de 2,96% no acumulado dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados brasileiros entre 2017 a 2023. Por fim, destaca-se que tais resultados indicam uma má gestão nos mecanismos de arrecadação, inconsistências nos demonstrativos patrimoniais, menor transparência e accountability e maior dependência de programas para regularização fiscal dos devedores dos Estados.

Palavras-chave: Dívida Ativa. Reforma Tributária. Finanças Pública.

Abstract

The study analyzes aspects of Tax Arrears in Brazilian states, objectively presenting the size and evolution of state Tax Arrears stock balances. This made it possible to understand how much revenue states have failed to collect from claims registered as Tax Arrears over time. The results show that in many states the weight of Tax Arrears balances stands out in their balance sheets and, as a result, accounting adjustment methodologies are employed to conceal the volume of receivables. A real increase of 2.96% was also observed in the accumulated balances of Tax Arrears stocks of Brazilian states between 2017 and 2023. Finally, the findings highlight that such results point to poor management of collection mechanisms, inconsistencies in financial statements, reduced transparency and accountability, and greater dependence on fiscal regularization programs for state debtors.

Keywords: Tax Arrears. Tax Reform. Public Finance.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

1. INTRODUÇÃO

Enquanto se discute o futuro do Sistema Tributário Nacional após a Reforma Tributária, observa-se que o foco dos debates se concentra no aumento ou não da carga tributária. Contudo, um ponto de pouco destaque nos debates são os créditos a favor dos governos, em maioria de origem tributária, representando os valores inscritos em Dívida Ativa, que aumentam ao longo dos anos e que são pouco conhecidas as estatísticas sobre os estoques acumulados desses créditos (CASTRO, AFONSO, 2018).

Dados do Painel da Dívida Ativa da União obtidos em janeiro de 2024, apontavam que o saldo do estoque da Dívida Ativa da União alcançou mais de R\$ 3,022 trilhões, representando cerca de 27% do PIB.

Na esfera estadual, o estudo elaborado por Goularti e Messias (2021) e divulgado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO), destaca que o saldo dos estoques de Dívida Ativa acumulada pelos Estados alcançou mais de R\$ 987,75 bilhões em 2021, cerca de 45% maior do que o saldo apurado em 2015 e com uma recuperação anual menor do que 1%. Isso mostra que a cobrança desses créditos é insatisfatória e são ínfimas na arrecadação tributária dos entes (CASTRO, AFONSO, 2018).

O aumento substancial do saldo do estoque da Dívida Ativa causa inconvenientes em diversos aspectos para os Estados. Refletem a não arrecadação de receitas previstas, que impactam as disponibilidades imediatas de recursos, pressionam os governos a buscar financiamentos, reduzem a margem para o cumprimento de suas obrigações e influenciam negativamente os indicadores financeiros (GOULARTI, MESSIAS, 2021).

O crescimento das inscrições em Dívida Ativa resulta ainda no aumento dos processos de execuções fiscais, tentativa de recuperação do crédito por via judicial, que correspondem a mais de 30% dos processos correntes no Poder Judiciário (CNJ, 2024).

Assim, o problema analisado neste estudo concentra-se na dimensão e evolução dos estoques de Dívida Ativa nos Estados brasileiros, que demonstram ser descontrolados e de difícil gestão, o condiciona desequilíbrios nas finanças e contabilidade pública, indicando aumento na inadimplência dos valores devidos aos Estados.

Esta problemática foi tema de pesquisas como: Marocco e Bessa (2022), que analisaram as transformações legais e administrativas ocorridas no Estado do Pará relacionadas à cobrança da Dívida Ativa e a efetividade das execuções fiscais; Castro e Afonso (2018), discutiram a

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

securitização dos recebíveis dos governos, buscando analisar o tamanho e evolução do estoque da Dívida Ativa tributária consolidada; Goulart e Messias (2021), elaboraram um estudo sobre a Dívida Ativa dos Estados a fim de entender a formação e crescimento exorbitante dos estoques, bem como analisaram a estrutura do comportamento e dos fatores que impedem a arrecadação desses créditos.

Desse modo, o objetivo geral desta pesquisa é apresentar uma visão sobre a Dívida Ativa dos Estados brasileiros, analisando a dimensão e evolução dos estoques de Dívida Ativa, através de comparações nos âmbitos orçamentários e patrimoniais destes entes. Como objetivo específico, busca-se demonstrar na apresentação dos resultados a classificação dos Estados na apuração da respectiva avaliação, indicando graficamente os entes federativos que mais se destacam, positivamente e negativamente na análise.

O estudo justifica-se na medida em que fornece nova abordagem para compreensão da Dívida Ativa, com o objetivo de compor avaliações de um problema crônico nas políticas fiscais e tributárias, especialmente, para as políticas futuras implantadas em decorrência da Reforma Tributária e suas regulamentações.

Por fim, o estudo busca responder a seguinte questão: **Qual é a dimensão e a evolução dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados brasileiros?**

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. A DÍVIDA ATIVA

A Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964, art. 39), exige que os créditos a favor da Fazenda Pública, escriturados como receita do exercício e exigíveis pelo transcurso do prazo de pagamento, serão inscritos como Dívida Ativa, após apurada a liquidez e certeza.

Assim, a Dívida Ativa constitui-se em um conjunto de créditos de diversas naturezas em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores (CARVALHO, CECCATO, 2011). Cruz et al. (2001), reforçam que a Dívida Ativa compreende a valores devidos por cidadãos, empresas, órgãos e/ou entidades, cujo pagamento não tenha sido efetuado nas datas acordadas, devendo o administrador público que tiver a seu encargo valores inscritos em Dívida Ativa deverá se empenhar ao máximo para sua cobrança.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Silva (2014) atenta para não confundir a Dívida Ativa com a dívida pública, pois esta representa as obrigações do ente público perante terceiros. Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) observa que a Dívida Ativa constitui uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo, enquanto a dívida pública, que representa as obrigações do ente público com terceiros é reconhecida contabilmente no passivo (BRASIL, 2023).

A Dívida Ativa é composta pelo valor original do débito não pago, mais os juros, atualização monetária ou outros encargos aplicados sobre o valor inscrito, podendo ser este débito de origem tributária ou não tributária (SILVA, 2014).

A Dívida Ativa tributária abrange os créditos decorrentes dos tributos (impostos, taxas e contribuições) que são compulsórios após a edição de leis, respeitadas as garantias constitucionais (LIMA, 1984). Segundo a Lei nº 5.172/66, denominada Código Tributário Nacional, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional, define:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular (BRASIL, 1966).

A Dívida Ativa Não Tributária abrange todos os demais valores não classificados como tributária, provenientes de obrigações previstas em lei, regulamento ou contrato (CARVALHO, CECCATO, 2011). O § 2º, do artigo 39, da Lei nº 4.320/64, define:

... Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia de contratos em geral ou de outras obrigações legais (BRASIL, 1964, art. 39, § 2º).

O processo de Inscrição de Dívida Ativa visa incluir o crédito no cadastro de Dívida Ativa e deve atender os requisitos obrigatórios, como: 1) nome do devedor e corresponsáveis; 2) valor originário da dívida, termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei; 3) origem, a natureza e o fundamento legal; 4) indicação da data da inscrição; 5) data e o número da inscrição no registro e Dívida Ativa; 6) número do processo administrativo ou do auto de infração (FILHO et al., 2013).

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

De acordo com Carneiro (2006), a inscrição ocorre após o contencioso administrativo entre a Fazenda Pública e o sujeito passivo, garantindo o contraditório e ampla defesa. Considerar Dívida Ativa implica a inscrição nos livros próprios e a extração de certidão que constituirá o título de execução (LIMA, 1984).

A autoridade competente para proceder à inscrição da dívida ativa poderá certificar a existência da dívida ativa inscrita, mediante reprodução dos mesmos elementos contidos no termo. Poderá, também, autenticar o próprio termo, certificando que corresponde à dívida inscrita (PACHECO, 2009 apud FILHO et al., 2013, p. 54).

Uma vez inscrita, a Dívida Ativa poderá ser executada em juízo, através de um processo de execução fiscal, conforme Lei nº 6.830/80, que deve ser instruído pela Certidão de Dívida Ativa (CARNEIRO, 2006).

No âmbito da contabilidade pública, a inscrição do crédito em Dívida Ativa deve ser registrada no Balanço Patrimonial do órgão ou entidade estatal e configura um fato permutativo, ou seja, não há alteração no patrimônio líquido, havendo apenas a troca do crédito a receber não inscrito pelo crédito inscrito em Dívida Ativa (BRASIL, 2023).

Para evitar distorções contábeis, deve-se reduzir o valor recuperável, uma vez que o sujeito passivo do crédito deixou a condição de adimplente e com isso, são fortes as evidências de que a Administração Pública não poderá contar com tais recursos (SLOMSKI, 2013). Assim, o MCASP define o ajuste para perdas de Dívida Ativa como sendo a significativa probabilidade de não realização dos créditos inscritos em Dívida Ativa, devendo estas perdas serem registradas em conta redutora do ativo, sob responsabilidade e definição metodológica do órgão ou entidade competente pela gestão.

2.2. ESTUDOS SOBRE A DÍVIDA ATIVA

O estudo de Marroco e Bessa (2022) apresentou as ações tomadas pelo Poder Executivo do Estado do Pará em relação ao processo de cobrança judicial da Dívida Ativa e visando o enfrentamento da baixa efetividade desta atividade. Para os autores, a baixa efetividade das ações de execução fiscal ocasiona distorções na concorrência, uma vez que prejudica as empresas e indivíduos que pagam os impostos regularmente.

As execuções fiscais de executados com as atividades encerradas, que não possuem bens e o excesso de ações de baixo valor que ocupam prazos preciosos do Poder Judiciário, são os

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

principais fatores apontados como causa da baixa efetividade das execuções fiscais. Medidas como ajuizamento seletivo e racional, protestos ou negativação de devedores e utilização de tecnologia da informação para cruzamento de dados, identificação e controle de fraudes fiscais e condutas ilícitas são apontadas como formas para aperfeiçoar a cobrança de Dívida Ativa (MARROCO, BESSA, 2022).

Castro e Afonso (2018) analisaram o tamanho do estoque da Dívida Ativa tributária na União, Estados e Municípios, a evolução entre 2000 e 2015, em valores reais, o grau de recuperabilidade no período e outros indicadores orçamentários e econômicos, sendo observada uma clara tendência de crescimento da Dívida Ativa, acompanhado de um baixíssimo grau de recuperabilidade destes créditos.

O estudo de Goulart e Messias (2021), divulgado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO), demonstrou aspectos sobre o crescimento e a baixa recuperabilidade dos créditos inscritos em Dívida Ativa, destacando que o estoque da Dívida Ativa dos Estados alcançou mais de R\$ 896,2 bilhões em 2019, cerca de 31% de aumento se comparado ao saldo apurado em 2015 (GOULARTI, MESSIAS, 2021).

Em decorrência deste estudo, a FENAFISCO desenvolveu o portal “Barões da Dívida” com o intuito de apresentar o Atlas da Dívida Ativa, onde é possível verificar os saldos dos estoques de Dívida Ativa de cada Estado brasileiro e identificar os maiores devedores dos Estados que concederam as informações ao portal (FENAFISCO, 2022).

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa se baseia em uma abordagem quantitativa-qualitativa, uma vez que analisa os indicadores e valores obtidos nos resultados para assim obter a dimensão e evolução dos estoques de Dívida Ativa. De caráter exploratório e descritivo, a pesquisa visa apresentar os aspectos subjacentes da Dívida Ativa, enquanto busca caracterizar os dados coletados e fornecer uma visão detalhada das variáveis envolvidas.

Uma pesquisa de caráter documental, realizada pela coleta de dados nas demonstrações contábeis publicadas no portal Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); demonstrativos financeiros publicados nos portais da transparência e canais de acesso à informação dos Estados.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Durante o primeiro semestre de 2024, foram coletados os seguintes dados para o estudo: 1) no âmbito orçamentário, a receita tributária do ano de 2023; 2) no âmbito patrimonial, os valores lançados nos ativos dos balanços patrimoniais 2023 dos Estados; 3) os saldos registrados de Dívida Ativa no período entre 2017 a 2023.

Os resultados do estudo foram gerados em planilha eletrônica e são apresentados pelas tabelas e gráficos com a intenção de fornecer um entendimento dos dados, sendo os Estados sequenciados em ordem decrescente dos percentuais resultantes da razão entre as variáveis analisadas e identificados pelos pontos vermelhos, enquanto as barras sinalizam os valores monetários registrados no período.

Nas análises realizadas referente a dimensão dos estoques de Dívida Ativa, nos âmbitos orçamentários e patrimonial, os resultados percentuais encontrados nos gráficos foram obtidos pela razão do saldo do estoque de Dívida Ativa pelo saldo da respectiva variável em cada Estado.

Na análise da evolução dos estoques de Dívida Ativa, os saldos de Dívida Ativa entre 2017 a 2023 constam em valores reais, corrigidos pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, índice oficial da inflação no Brasil (FGV IBRE, 2024), com ano base em 2023.

Os resultados percentuais indicam a evolução (crescimento ou diminuição) do saldo do estoque de Dívida Ativa apurado entre 2017 a 2023, sendo obtidos através da seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de crescimento da Dívida Ativa (\%)} = \left(\frac{\text{valor da D.A. do último ano}}{\text{valor da D.A. do primeiro ano}} - 1 \right) \times 100$$

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na Tabela 1 estão relacionados os valores obtidos na pesquisa dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados brasileiros, entre o período de 2017 a 2023, corrigidos a valores reais, com ano base em 2023.

Tabela 1 – Dívida Ativa dos Estados brasileiros de 2017 a 2023 – Em milhões (R\$)

UF	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	832,7	818,8	858,2	799,4	860,7	964,9	1.150,4
AL	5.280,8	7.662,0	8.089,2	8.021,6	7.690,5	7.167,8	8.042,9
AM	7.285,7	9.219,2	9.636,0	9.674,8	9.293,9	9.197,7	10.296,4
AP	107,6	102,9	335,9	379,1	400,1	373,6	349,7
BA	22.579,2	23.379,7	24.222,0	24.820,9	24.353,4	26.049,5	27.487,6
CE	13.763,6	16.613,9	16.804,0	16.461,1	15.125,4	15.624,1	16.774,0
DF	41.219,6	43.634,4	46.016,7	44.123,7	39.848,7	39.938,7	41.047,0
ES	22.475,4	28.520,3	32.236,3	33.085,5	31.277,8	34.454,9	36.013,8

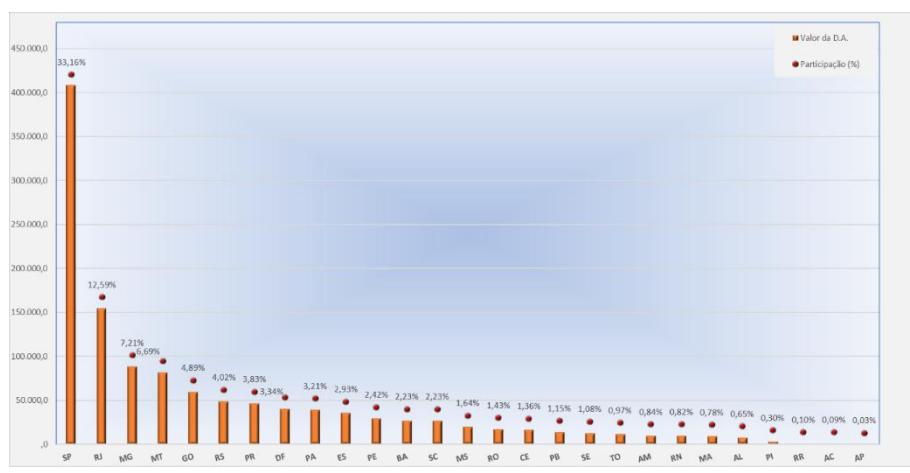
15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

GO	56.797,8	58.126,9	59.356,3	66.858,8	65.264,9	70.373,5	60.124,0
MA	6.188,0	7.193,1	7.330,1	7.549,7	8.301,4	8.965,4	9.547,7
MG	92.641,6	93.165,2	90.818,6	89.129,9	80.135,8	83.677,9	88.661,2
MS	10.645,9	13.336,1	17.632,6	17.565,9	21.036,1	22.760,8	20.212,0
MT	54.162,7	66.572,0	67.948,5	76.579,5	82.491,6	81.412,2	82.278,5
PA	27.321,5	30.397,4	32.931,4	35.526,4	34.776,7	31.860,0	39.546,4
PB	10.802,3	11.679,9	12.725,8	12.700,3	12.477,4	13.306,8	14.202,8
PE	20.425,5	22.065,5	22.474,6	24.277,6	25.431,3	28.104,5	29.789,3
PI	3.032,9	3.300,8	3.604,8	3.557,5	3.466,4	3.526,5	3.633,8
PR	41.210,9	45.911,8	46.811,9	48.260,5	45.205,3	42.675,0	47.168,0
RJ	122.703,6	141.757,0	145.512,5	144.269,0	134.997,0	142.068,5	154.942,9
RN	10.292,9	10.634,3	10.947,6	10.901,2	10.307,3	10.229,8	10.144,1
RO	10.651,6	11.046,4	21.013,0	21.791,8	17.825,6	16.940,5	17.540,6
RR	1.870,7	1.869,3	1.885,9	1.839,0	1.890,0	1.238,2	1.183,2
RS	69.302,5	61.772,5	59.254,3	56.791,4	50.771,6	49.177,7	49.502,5
SC	19.566,2	22.422,5	24.908,1	26.110,2	24.775,7	25.795,1	27.515,7
SE	10.067,4	10.293,5	10.477,6	11.349,0	11.931,4	12.467,6	13.255,4
SP	509.523,4	526.281,7	419.243,3	410.220,9	384.567,3	392.659,5	408.021,4
TO	4.287,7	5.151,5	5.898,4	7.595,0	10.089,9	11.816,9	11.979,0
	1.195.039,6	1.272.928,5	1.198.973,5	1.210.239,7	1.154.593,4	1.182.827,6	1.230.409,9

Fonte: Os autores

Considerando os valores apurados no ano de 2023, a Figura 1, apresenta classificação dos Estados, de acordo com o saldo do estoque de Dívida Ativa e as respectivas proporções do estoque total de Dívida Ativa dos Estados brasileiros, ranqueados da maior para a menor participação percentual.

Figura 1 – Ranking do Estoque de Dívida Ativa (2023) – Em milhões (R\$)



Fonte: Os autores

Os dados mostram que grande parte dos Estados da região sul, sudeste e centro-oeste lideram este ranking, sendo que apenas os oito primeiros Estados detêm juntos mais 75% do estoque total da Dívida Ativa dos Estados, concentrado especialmente no Estado de São Paulo,
ISSN: 2764-7226

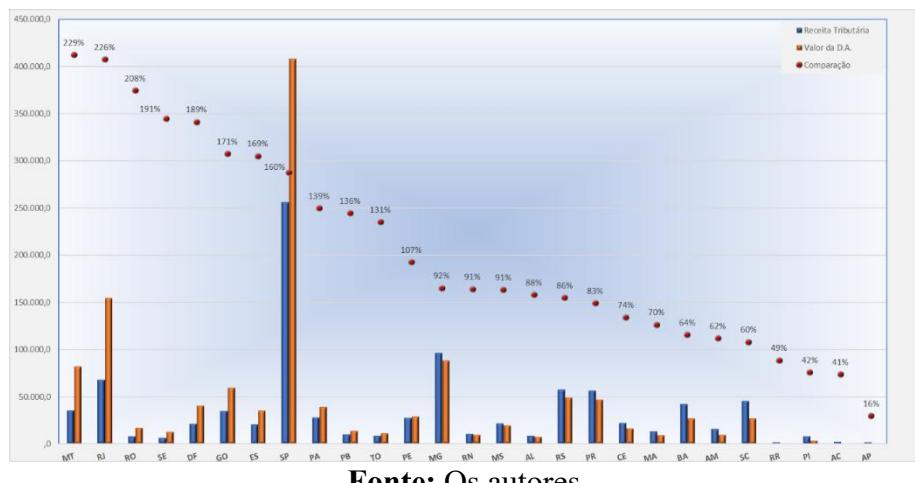
15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

que possui um terço do saldo total do estoque de Dívida Ativa. Destas regiões, apenas os Estados do Espírito Santo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul não integram este grupo, com percentuais de 2,93%, 2,23% e 1,64% respectivamente.

Em relação aos Estados das regiões norte e nordeste, que correspondem a pouco mais de 17% do estoque total de Dívida Ativa dos Estados, os maiores estoques de Dívida Ativa são dos Estados do Pará (3,21%), Pernambuco (2,42%) e Bahia (2,23). Nove Estados apresentam menos 1% do total do Estoque de Dívida Ativa, sendo o menor registro encontrado no Estado do Amapá (0,03%).

No âmbito orçamentário, a Figura 2 confronta os saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados em relação as receitas tributárias realizadas em 2023, buscando exemplificar o quanto do estoque da Dívida Ativa corresponde a receita tributária arrecadada. Os percentuais acima de 100% procuram indicar que os saldo do estoque de Dívida Ativa supera um ano de arrecadação tributária obtida pelo Estado.

Figura 2 – Ranking de Dívida Ativa/Receita Tributária (2023) – Em milhões (R\$)



Fonte: Os autores

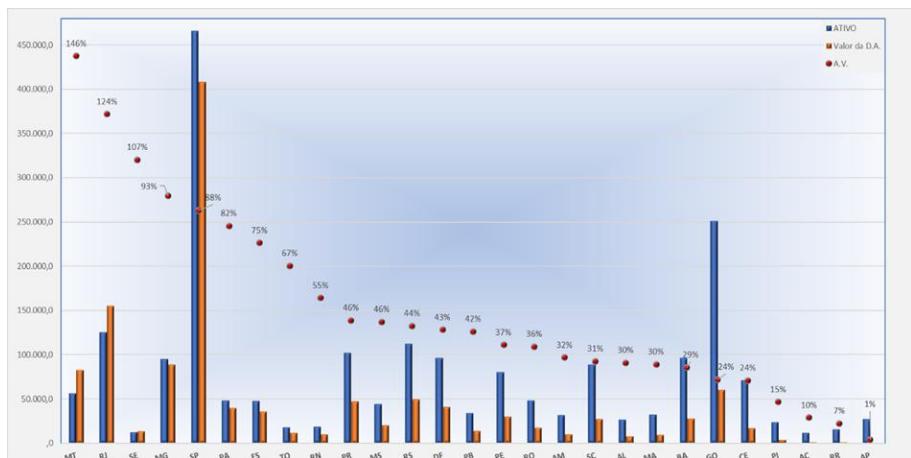
Observa-se que em 12 Estados brasileiros o saldo do estoque de Dívida Ativa supera a receita tributária arrecadada no ano de 2023, sendo que em três destes, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rondônia, os estoques superam o dobro da arrecadação anual. O Amapá registrou o menor indicador, com apenas 16%, o que indica um estoque de Dívida Ativa equivalente, em média, a dois meses de arrecadação tributária do Estado.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Nesta análise, observa-se que o saldo do estoque de Dívida Ativa do Estado de São Paulo, relevando-se sua grandeza econômica, supera em cerca de 60% os valores arrecadados pelo ente federativo em 2023, o equivalente a R\$ 153 bilhões.

No âmbito patrimonial do estudo, a Figura 3 contrapõe o saldo do estoque de Dívida Ativa dos Estados em relação ao valor do Ativo contabilizado nos respectivos balanços patrimoniais, com o objetivo de conhecer, através de uma análise vertical de balanço, o peso das contas que registram os saldos de Dívida Ativa dentro do Ativo do Estado, onde percentuais acima de 100% indicam que estes saldos de Dívida Ativa superam o próprio valor total do Ativo do Estado, desconsiderando neste ponto, os ajustes de perdas de Dívida Ativa.

Figura 3 – Ranking da Dívida Ativa/Ativo (2023) – Em milhões (R\$)



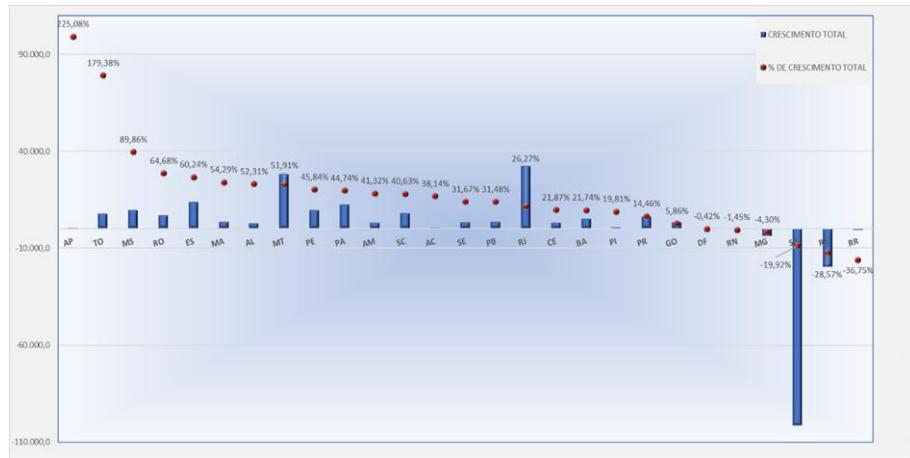
Fonte: Os autores

Assim, verifica-se que em nove Estados a conta do saldo do estoque de Dívida Ativa supera 50% do Ativo total registrado no Balanço Patrimonial, sendo que em três destes Estados, o saldo do estoque de Dívida Ativa supera o 100%. Os Estados do Mato Grosso (146%), Rio de Janeiro (124%) e Sergipe (107%) lideram este ranking, enquanto o Acre (10%), Roraima (7%) e Amapá (1%), aparecem com os menores indicadores.

Para avaliação da evolução dos saldos do estoques de Dívida Ativa dos Estados, diante dos dados constantes na Tabela 1, na Figura 4 foi possível analisar essa evolução dos estoques e classificar os Estados de acordo com o crescimento real dos estoques de Dívida Ativa no período entre 2017 a 2023.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Figura 4 – Ranking da Evolução do Estoque da Dívida Ativa (2023) – Em milhões (R\$)



Fonte: Os autores

Assim, observa-se aumentos nos saldos dos estoques de Dívida Ativa em 21 Estados, onde os mais acentuados foram nos Estados do Amapá e Tocantins, com uma evolução de 225,08% e de 179,38%, respectivamente. Os Estados de Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo foram destaque entre os que tiveram queda nos estoques de Dívida Ativa, com evolução negativa de 36,75%, 28,57% e 19,92%, respectivamente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Producir estudos e análises sobre a Dívida Ativa se mostra um grande desafio, devido ao caráter de sua constituição, envolvendo o campo do direito, da contabilidade e das finanças públicas. Seus aspectos normativos e sua contabilização pelos gestores públicos o tornam um procedimento de complexa gestão e que podem causar distorções nos demonstrativos financeiros dos governos.

Desse modo, esse estudo buscou analisar os dados obtidos e produzir uma nova abordagem de avaliação sobre a problemática em torno dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados, fornecendo resultados sobre a dimensão e evolução destes saldos.

As comparações dos estoques de Dívida Ativa, no âmbito orçamentário e patrimonial, destacaram a enorme dimensão destes saldos diante as referências. Na comparação com a receita tributária dos Estados, percebe-se o volume de créditos que estes deixaram de arrecadar

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

com o passar dos anos. Contudo, deve-se relevar a condição fluxo das receitas tributárias em relação ao valor estoque da Dívida Ativa, o que dificulta a efetividade desta comparação.

Na comparação entre os saldos dos estoques de Dívida Ativa com o Ativo, observa-se que em muitos Estados esses saldos refletem grande parte ou até mesmo superam o volume do ativo, que obrigam os entes a suavizar este impacto através de métricas próprias em conta redutora de ajuste de perdas de dívida ativa.

Nesses dois aspectos, o presente estudo, ao ranquear os Estados brasileiros, conseguiu medir de forma equivalente a dimensão dos saldos dos estoques de Dívida Ativa, considerando a discrepância nos valores monetários entre cada Estado.

Na análise evolutiva dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados brasileiros, observa-se um crescimento real de 2,96% no período entre 2017 a 2023. Apesar disso, os resultados se alteram drasticamente ao desconsiderar o imenso volume dos valores referentes ao Estado de São Paulo. Nesse sentido, a título de exemplo, desconsiderando a queda de mais R\$ 100 bilhões no saldo do estoque de Dívida Ativa do Estado de São Paulo no período analisado, a totalidade dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos demais Estados alcança um crescimento real de aproximadamente 20%. Considerando que o Estado de São Paulo reduziu consideravelmente o saldo do estoque de Dívida Ativa, então a hipótese de que há um crescimento descontrolado dos saldos desses créditos, talvez não seja plausível.

Os rankings de evolução dos saldos dos estoques de Dívida Ativa demonstram que, mesmo em Estados nos quais os valores dessa conta são considerados baixos, o crescimento real foi considerável, principalmente nos Estados em que a proporção dos saldos dos estoques de Dívida Ativa em relação ao Ativo é alta, sendo que cada vez mais esses Estados acumularam esses créditos.

Tais resultados podem indicar algumas percepções: 1) há má gestão nos mecanismos de arrecadação dos entes federativos; 2) há inconsistências nos demonstrativos patrimoniais; 3) menor transparência e accountability; 4) há maior dependência de programas para regularização fiscal dos devedores dos Estados. A adoção de políticas públicas que considerem estes pontos pode ser relevante no controle do crescimento dos saldos dos estoques de Dívida Ativa, bem como, entender as políticas que podem estar gerando resultados positivos que explicam as quedas nos saldos de alguns Estados, como no caso do Estado de São Paulo.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

Com isso, o estudo contemplou aspectos relevantes e atualizados sobre a dimensão e evolução dos saldos dos estoques de Dívida Ativa dos Estados brasileiros, com o intuito de proporcionar novas informações e novas abordagens sobre essa problemática. Ao complementar estudos anteriores, esta pesquisa fornece informações relevantes sobre o acúmulo do estoque de Dívida Ativa, se tornando referencial para os debates no âmbito das regulamentações da reforma tributária.

O estudo baseou-se na coleta de dados em documentos ou registros publicados pelos Estados no portal SICONFI, nos portais de transparência e nas informações repassadas pelos órgãos por meio dos canais de acesso à informação. Nesse sentido, foi possível identificar a discrepância e imprecisão em algumas informações, em que em muitos casos, os valores repassados pelos órgãos não correspondiam aos valores publicados no balanço patrimonial divulgado no portal SICONFI ou com as demonstrações contábeis publicadas nos portais de transparência. Diante disso, pequenas divergências podem ocorrer ao comparar os valores dessa pesquisa com outros valores encontrados posteriormente.

Por fim, sugere-se aplicação futura das métricas abordadas nessa pesquisa, a fim de observar a tendência evolutiva de crescimento dos saldos dos estoques de Dívida Ativa, bem como, considerando as futuras alterações que possam ocorrer pela reforma tributária e nas regulações sobre a gestão das receitas tributárias e os efeitos no contencioso administrativo.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15/05/2024.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 15/05/2024.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 15/05/2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. 10ª Edição. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. Acesso em 01/06/2024.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Painel da Dívida Ativa da União. Disponível em: <https://dw.pgfn.fazenda.gov.br/dwsigpgfn/servlet/mstrWeb>. Acessado em 25/02/2024.

CARNEIRO, C. Manual de Direito Tributário: Teoria, Jurisprudência e mais 650 Questões. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2006.

CARVALHO, D., CECCATO, M. Manual Completo de Contabilidade Pública. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CASTRO, K. P., AFONSO, J. R. R. Securitização de Recebíveis: Uma avaliação de créditos tributários e Dívida Ativa no setor público brasileiro. Economic Analysis of Law Review. v. 9, n. 2, p. 05-34, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acessado em 25/02/2024.

CRUZ, F., JUNIOR, A. V., GLOCK, J. O., HERZMANN, N., BARBOSA, R. B. N. Comentários à Lei Nº 4.320. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2001.

FENAFISCO. Barões da Dívida - Dívidas dos Barões da Dívida. FENAFISCO. Disponível em: <https://baroesdadivida.org.br/home>. Acesso em: 30/04/2024.

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

FGV IBRE. Portal da Inflação – Descomplicando a inflação. FGV. Disponível em: <https://portal-da-inflacao-ibre.fgv.br/#!/inflacao>. Acesso em: 31/08/2024.

FILHO, J. A. M. *et al.* Execução Fiscal Aplicada. Análise pragmática do processo de execução fiscal. Bahia: Editora JusPodivm, 2013.

GOULARTI, J. G., MESSIAS, T. A. Dívida ativa dos estados brasileiros: uma análise crítica. FENAFISCO. 2021. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Relat%C3%B3rio-Final-de-Trabalho_Fenafisco_set.2021-2.pdf. Acesso em: 30/04/2024.

LIMA, I. A Dívida Ativa em Juízo: a execução fiscal na Lei 6.830/80: as ações conexas, comentários, jurisprudência, súmulas do Tribunal Federal de Recursos e do Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

MARROCO, J., BESSA, A. A cobrança da Dívida Ativa pela Procuradoria Geral do Estado do Pará: Reformas e Perspectivas. Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 152, p. 119-132, 2022.

SILVA, V. L. A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Uma abordagem Prática. São Paulo: Atlas, 2014.

SLOMSKI, V. Manual de Contabilidade Pública. De acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB / IFAC / CFC). Ed. 3ª. São Paulo: Editora Atlas, 2013

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

APÊNDICE A – SALDOS DOS ESTOQUES DE DÍVIDA ATIVA DOS ESTADOS BRASILEIROS DE 2017 A 2023, EM VALORES NOMINAIS.

ESTADO	<i>Em milhões (R\$)</i>						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	604,5	616,6	674,1	656,3	777,7	922,3	1.150,4
AL	3.833,1	5.769,9	6.353,9	6.585,4	6.948,8	6.851,2	8.042,9
AM	5.288,4	6.942,5	7.568,8	7.942,7	8.397,6	8.791,4	10.296,4
AP	78,1	77,5	263,9	311,2	361,5	357,1	349,7
BA	16.389,4	17.606,1	19.025,8	20.377,0	22.004,7	24.898,9	27.487,6
CE	9.990,5	12.511,1	13.199,1	13.513,9	13.666,7	14.933,9	16.774,0
DF	29.919,7	32.858,9	36.145,1	36.223,9	36.005,6	38.174,6	41.047,0
ES	16.314,1	21.477,2	25.320,9	27.161,9	28.261,3	32.933,1	36.013,8
GO	41.227,3	43.772,4	46.623,0	54.888,5	58.970,6	67.265,0	60.124,0
MA	4.491,6	5.416,8	5.757,6	6.198,0	7.500,8	8.569,4	9.547,7
MG	67.245,0	70.158,0	71.335,9	73.172,2	72.407,3	79.981,8	88.661,2
MS	7.727,5	10.042,8	13.850,0	14.420,9	19.007,3	21.755,4	20.212,0
MT	39.314,7	50.132,1	53.372,0	62.868,7	74.535,9	77.816,2	82.278,5
PA	19.831,6	22.890,8	25.866,8	29.165,8	31.422,7	30.452,7	39.546,4
PB	7.841,0	8.795,6	9.995,8	10.426,4	11.274,0	12.719,1	14.202,8
PE	14.826,1	16.616,4	17.653,3	19.930,9	22.978,7	26.863,1	29.789,3
PI	2.201,4	2.485,7	2.831,5	2.920,6	3.132,1	3.370,8	3.633,8
PR	29.913,4	34.573,8	36.769,7	39.620,0	40.845,6	40.790,0	47.168,0
RJ	89.065,9	106.750,1	114.296,8	118.439,2	121.977,6	135.793,2	154.942,9
RN	7.471,2	8.008,1	8.599,1	8.949,4	9.313,2	9.778,0	10.144,1
RO	7.731,6	8.318,5	16.505,2	17.890,3	16.106,5	16.192,2	17.540,6
RR	1.357,8	1.407,6	1.481,3	1.509,7	1.707,7	1.183,5	1.183,2
RS	50.304,0	46.517,8	46.542,9	46.623,5	45.875,1	47.005,4	49.502,5
SC	14.202,4	16.885,2	19.564,8	21.435,4	22.386,3	24.655,7	27.515,7
SE	7.307,6	7.751,5	8.229,9	9.317,1	10.780,7	11.916,9	13.255,4
SP	369.843,8	396.316,4	329.306,1	336.775,3	347.478,7	375.315,4	408.021,4
TO	3.112,3	3.879,3	4.633,1	6.235,2	9.116,8	11.295,0	11.979,0
	867.434,0	958.578,6	941.766,5	993.559,5	1.043.241,7	1.130.581,3	1.230.409,9

15ª Edição 2025 | 07 e 08 de novembro
Vitória da Conquista, Bahia (Região Nordeste)

APÊNDICE B – DADOS COLETADOS DA RECEITA TRIBUTÁRIA E ATIVO (2023)

ESTADO	Receita Tributária	<i>Em milhões (R\$)</i> ATIVO
AC	2.818,31	11.986,86
AL	9.166,27	26.617,19
AM	16.604,96	31.931,94
AP	2.147,25	27.061,07
BA	42.898,93	96.393,12
CE	22.552,58	71.210,86
DF	21.666,73	96.272,06
ES	21.264,36	47.771,94
GO	35.213,94	251.095,71
MA	13.622,49	32.222,17
MG	96.831,58	95.143,74
MS	22.294,37	44.271,72
MT	35.950,42	56.454,03
PA	28.519,24	48.360,33
PB	10.464,18	33.766,92
PE	27.886,22	80.480,68
PI	8.651,12	23.518,27
PR	57.044,42	102.113,77
RJ	68.455,85	125.080,19
RN	11.148,27	18.536,36
RO	8.439,20	48.304,16
RR	2.412,00	16.016,47
RS	57.620,30	112.221,49
SC	45.774,63	88.996,01
SE	6.926,51	12.419,15
SP	255.725,57	465.531,79
TO	9.177,12	17.945,50

Fonte: Dados da pesquisa