



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 7AFA0-BD6A8-45408



Estudo Técnico 00004/2023-9

Protocolo(s): 08043/2023-3

Assunto: Estudo técnico preliminar

Descrição complementar: Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF) 2022

Criação: 18/05/2023 23:39

Origem: NATR - Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

INFORME NATR Nº 1/2023

INDICADOR DE VULNERABILIDADE FISCAL (IVF) DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS - 2022

MAIO/2023



APRESENTAÇÃO

O Indicador de Vulnerabilidade Fiscal (IVF), criado pelo TCEES em 2021, tem o objetivo de avaliar e apresentar o grau de vulnerabilidade das finanças municipais à ocorrência de eventos, denominados riscos fiscais, que possam afetar negativamente a trajetória das contas públicas, comprometendo o alcance das metas estabelecidas, ou, na ausência ou inconsistência dessas metas, comprometer a sustentabilidade fiscal do ente.

O objetivo do IVF **não** é identificar os riscos fiscais¹ dos municípios, que dependem de suas características específicas e de suas estruturas orçamentária e patrimonial, mas sim revelar até que ponto eles estão preparados, do ponto de vista da robustez das finanças municipais, para lidar com riscos, caso ocorram. Espera-se também estimular os municípios para que adotem ou aprimorem suas práticas de gestão de risco fiscal.

O IVF leva em conta a margem entre receitas e despesas recorrentes, o nível do ativo financeiro, a dívida consolidada bruta (endividamento) e a situação da previdência. Atribuiu-se uma “nota” de baixa, média ou alta² vulnerabilidade para cada um desses indicadores. Da combinação das notas, extrai-se o resultado final, indicando, do ponto de vista das finanças públicas, o grau de vulnerabilidade a riscos fiscais (diminuição inesperada da receita ou do ativo, ou aumento inesperado da despesa ou passivo).³

Colaboraram no levantamento dos dados os auditores Gleidson Bertollo (Necex), Antônio José Bolsoni (NContas) e Miguel Burnier Ulhoa (NPPrev).

¹ Risco Fiscal se refere à ocorrência de eventos que podem afetar os níveis de receita ou despesa, ou ainda o valor dos ativos ou passivos, em magnitude tal que possam inviabilizar o alcance das metas e objetivos estabelecidos no orçamento ou outros instrumentos de planejamento. Em suma: os riscos fiscais afetam negativamente a receita ou o ativo, ou ainda aumentam a despesa ou o passivo.

² “Baixa = 1”, “Média = 2” e “Alta = 3”. Como são 4 indicadores, a nota geral pode variar entre 4 a 12, sendo a primeira terça parte com nota geral de 4 a 6 (“Baixa”), a segunda terça parte com nota geral entre 7 e 9 (“Média”) e a terceira terça parte variando de 10 a 12 (“Alta”). A nota geral foi transformada em escala de 100, via regra de três, para facilitar a comunicação: alta vulnerabilidade (nota geral entre 83 a 100); média vulnerabilidade (nota geral entre 58 a 75); e baixa vulnerabilidade (nota geral entre 33 a 50).

³ Ver detalhes do IVF na versão 2019/2020 constante no [Painel de Controle](#).



CONTEXTO ECONÔMICO E FISCAL EM 2020 E 2021

O contexto econômico e fiscal vivenciado pelos municípios nos anos de 2020 e 2021 impacta diretamente os resultados do IVF (Indicador de Vulnerabilidade Fiscal), pois o indicador capta a condição financeira dos entes, o que foi beneficiada com a ajuda financeira da União no combate à pandemia de Covid-19, como se extrai de estudo da Secretaria do Tesouro Nacional⁴:

O ano de 2020 foi atípico. Os efeitos sanitários, econômicos e fiscais da pandemia do COVID-19 impactaram significativamente a dinâmica das finanças do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais. Surpreendentemente, em um ano em que o Governo Federal teve o maior déficit de sua história, totalizando R\$ 745,91 bilhões, os Estados e Municípios, em agregado, tiveram a sua melhor performance desde que há registros.

Dados do Banco Central indicam que os Estados e Municípios, e suas respectivas estatais, tiveram o maior resultado primário de sua história em 2020, de R\$ 42,9 bilhões. Como resultado, o estoque de caixa e equivalentes de caixa em 2020 desses entes aumentou em R\$ 31,1 bilhões. Uma combinação do crescimento das receitas tributárias dos Estados e Municípios com o auxílio prestado pela União para o combate à pandemia na forma de transferências intergovernamentais gerou um aumento significativo das receitas subnacionais. Ao mesmo tempo, as despesas dos entes subnacionais aumentaram apenas ligeiramente, visto que o aumento das despesas com saúde foi compensado por uma redução ou apenas tímido aumento das despesas com outras funções.

Esse resultado positivo precisa ser celebrado com cautela. O aumento de receita foi, na maior parte dos casos, ocasionado pelo aumento das transferências de combate à pandemia, que foi temporário, e pelo crescimento da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a principal fonte de receita dos Estados. A maior parte do crescimento da arrecadação do ICMS não foi consequência de um crescimento no número de bens transacionados, mas sim consequência dos efeitos da inflação no aumento de preços da cesta de produtos que compõe a base tributária desse imposto. Já a inflexão na trajetória de alto crescimento de despesa com pessoal teve como pilar as restrições a atos que provoquem aumento da despesa com pessoal, que vigorarão apenas até o final de 2021, conforme Lei Complementar nº 173, 27 de maio de 2020. A partir de 2022, portanto, o alto caixa acumulado por causa de uma conjuntura favorável poderá ser utilizado para contratação de gastos continuados, podendo criar desequilíbrios estruturais.

Como forma de minimizar esses riscos, diversas mudanças normativas foram feitas recentemente. A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, em conjunto com a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, criaram regras para reduzir divergências contábeis no cálculo da despesa com pessoal para fins de apuração do limite de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) foram reformados. Criou-se o Programa de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) e uma nova regra fiscal constitucional que limita a contratação de operação de crédito e a edição de atos que provoquem aumento da despesa com pessoal caso o Estado ou Município possua valores altos de despesas correntes em relação às receitas correntes. A reforma

⁴ [Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

previdenciária da União motivou Estados e Municípios a implementarem as suas próprias reformas, que terão impactos duradouros em suas finanças.

[...]

No exercício de 2020, observou-se um aumento significativo no estoque de haveres financeiros de Estados, DF e Municípios (caixa ou equivalentes de caixa): dos R\$ 43 bilhões, ao final de 2019, passou-se a um estoque de R\$ 83 bilhões, ao final de 2020. Em termos absolutos, Estados e DF respondem pelo maior aumento no estoque de haveres, saltando de R\$ 41 para R\$ 72 bilhões, um aumento de 76%. Em termos relativos, no entanto, são os Municípios que apresentam a majoração mais significativa: de R\$ 2 bilhões passaram a R\$ 11 bilhões, um aumento de quase 6 vezes.

Dados do Boletim da Macrogestão Governamental do TCE-ES⁵ mostram que os municípios capixabas foram favorecidos com R\$ 1,02 bilhão de ajuda financeira da União em 2020 e com R\$ 116 milhões em 2021. O corolário disso tudo é que os municípios apresentem, naturalmente, melhora no IVF entre 2019 e 2021, principalmente em 2020, ou seja, que sua nota de vulnerabilidade diminua. Entretanto, a partir de 2022, sem essa corrente de ajuda de outro ente federativo, o IVF tende a captar a real condição financeira dos municípios para fazer frente a riscos fiscais.

RESULTADOS DO IVF DE 2019 A 2022

De uma forma geral, houve melhora na vulnerabilidade dos municípios capixabas no período de 2019 a 2022, conforme gráfico a seguir. No período, os entes com alta vulnerabilidade fiscal caíram de 8 para 0 (zero)⁶, com média vulnerabilidade reduziram de 50 para 48 (chegando a 32 em 2021) e com baixa vulnerabilidade fiscal aumentou de 20 para 30 municípios (chegando a 45 em 2021), o que denota a melhora ocorrida no período sob o prisma do município estar ou não vulnerável frente a riscos fiscais.

Entretanto, levando em conta o contexto econômico e fiscal de 2020 e 2021⁷, o IVF de 2022 acende um alerta de piora: houve uma redução de um terço (33%) no número de municípios com baixa vulnerabilidade e aumento de 50% nos de média vulnerabilidade em relação ao IVF de 2021. Enquanto a maioria (58%) dos municípios estava com baixa

⁵ Relativo a [dezembro de 2021](#).

⁶ O único município com alta vulnerabilidade em 2021 (Barra de São Francisco) apresentou melhora substancial em 2022 devido aos índices do Endividamento e da Previdência (especificamente na previdência, atingiu três notas "A" entre seus componentes).

⁷ Ajuda financeira da União para o combate à Covid-19.

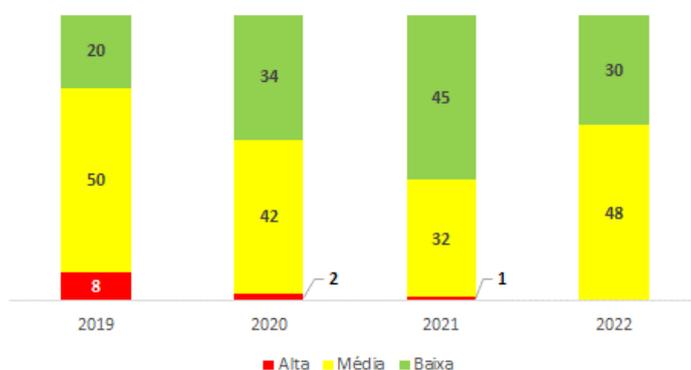


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

vulnerabilidade em 2021, a maioria (62%) está com média vulnerabilidade em 2022. O patamar de municípios (48) com média vulnerabilidade em 2022 se aproxima da quantidade de municípios (50) com média vulnerabilidade em 2019, ano anterior à pandemia de Covid-19.

Quantidade de municípios por nível de vulnerabilidade fiscal - 2019 a 2022



Fonte: Cidades e Previdência. Elaborado por NATR/TCE-ES

Nota: O Estado do Espírito Santo possui 78 municípios

A nota do IVF entre 2019 e 2022 dos municípios capixabas, exposta no quadro a seguir, revela que:

- No ano de 2020 (quando houve vultosa ajuda financeira da União) em relação a 2019, apenas 4 municípios pioraram seu nível de vulnerabilidade (passando de baixa para média);
- No ano de 2021 (quando a ajuda financeira da União foi residual, correspondendo a 11% da ajuda repassada no ano anterior) em relação a 2020, 9 municípios pioraram seu nível de vulnerabilidade (8 passando de baixa para média e 1, Barra de São Francisco, passando de média para alta vulnerabilidade); e
- No ano de 2022 em relação a 2021, 19 municípios pioraram seu nível de vulnerabilidade (passando de baixa para média) e 5 melhoraram (1 passando de alta para média e 4 passando de média para baixa).
- Pela primeira vez na série, o ano de 2022 não apresenta município com alta vulnerabilidade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

Nota geral do IVF - 2019 a 2022

Município	2019	2020	2021	2022
Afonso Cláudio	58	50	42	58
Água Doce do Norte	83	67	50	67
Águia Branca	58	42	33	42
Alegre	83	58	50	58
Alfredo Chaves	67	58	58	58
Alto Rio Novo	83	83	67	67
Anchieta	58	67	58	67
Apiacá	75	50	58	67
Aracruz	50	42	33	42
Atílio Vivácqua	67	75	75	67
Baixo Guandu	58	50	67	58
Barra de São Francisco	75	67	83	67
Boa Esperança	67	50	58	58
Bom Jesus do Norte	58	58	50	50
Brejetuba	58	58	58	58
Cachoeiro de Itapemirim	50	50	50	50
Cariacica	50	50	58	50
Castelo	67	50	42	42
Colatina	58	58	50	58
Conceição da Barra	83	58	58	67
Conceição do Castelo	50	58	50	58
Divino de São Lourenço	67	58	42	58
Domingos Martins	42	42	42	42
Dores do Rio Preto	58	42	42	50
Ecoporanga	50	42	42	50
Fundão	67	67	58	42
Governador Lindenberg	58	42	50	67
Guaçuí	83	83	58	67
Guarapari	33	50	67	58
Ibatiba	58	50	42	50
Ibiraçu	58	50	42	67
Ibitirama	75	58	42	50
Iconha	58	50	58	58
Irupi	75	67	58	67
Itaguaçu	67	58	42	50
Itapemirim	58	75	58	67
Itarana	50	42	42	50
Iúna	67	58	67	67
Jaguaré	75	50	42	58



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

continuação ...

Município	2019	2020	2021	2022
Jerônimo Monteiro	67	50	58	58
João Neiva	50	50	42	33
Laranja da Terra	67	58	42	67
Linhares	42	58	58	75
Mantenópolis	67	75	67	58
Marataízes	50	67	50	50
Marechal Floriano	75	67	67	58
Marilândia	67	58	58	67
Mimoso do Sul	75	75	75	67
Montanha	67	58	67	75
Mucurici	58	58	42	50
Muniz Freire	83	58	42	50
Muqui	50	50	50	67
Nova Venécia	75	58	42	58
Pancas	67	67	58	67
Pedro Canário	33	42	50	50
Pinheiros	83	67	67	58
Piúma	58	67	50	67
Ponto Belo	50	42	50	67
Presidente Kennedy	58	58	42	42
Rio Bananal	42	42	50	42
Rio Novo do Sul	50	50	50	50
Santa Leopoldina	67	50	42	42
Santa Maria de Jetibá	50	50	58	67
Santa Teresa	67	50	42	42
São Domingos do Norte	50	42	42	58
São Gabriel da Palha	92	75	67	50
São José do Calçado	58	67	67	42
São Mateus	75	75	58	67
São Roque do Canaã	50	50	42	58
Serra	67	58	50	75
Sooretama	58	75	58	58
Vargem Alta	58	58	42	42
Venda Nova do Imigrante	58	50	42	50
Viana	50	67	50	50
Vila Pavão	58	50	50	58
Vila Valério	67	67	75	67
Vila Velha	67	50	42	58
Vitória	58	67	42	42

Fonte: Cidades e Previdência. Elaborado por NATR/TCE-ES

Legenda: Alta (83 a 100); Média (58 a 75); Baixa (33 a 50)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Núcleo de Controle Externo de Avaliação de Tendências e Riscos - NATR

A seguir, a relação dos municípios mais vulneráveis (nenhum) e os menos vulneráveis (30) no IVF 2022.

OS MAIS VULNERÁVEIS - 2022	
Município	NOTA
Nenhum	-

OS MENOS VULNERÁVEIS - 2022	
Município	NOTA
Bom Jesus do Norte	50
Cachoeiro de Itapemirim	50
Ecoporanga	50
Ibatiba	50
Ibitirama	50
Itaguaçu	50
Itarana	50
Marataízes	50
Mucurici	50
Muniz Freire	50
Rio Novo do Sul	50
São Gabriel da Palha	50
Venda Nova do Imigrante	50
Cariacica	50
Dores do Rio Preto	50
Pedro Canário	50
Viana	50
Águia Branca	42
Aracruz	42
Castelo	42
Domingos Martins	42
Fundão	42
Presidente Kennedy	42
Rio Bananal	42
Santa Leopoldina	42
Santa Teresa	42
São José do Calçado	42
Vargem Alta	42
Vitória	42
João Neiva	33



CONCLUSÕES

O resultado do IVF (Indicador de Vulnerabilidade Fiscal) dos municípios capixabas entre 2019 e 2022 comprova a melhora geral com a redução da quantidade de municípios com níveis “alto” e “médio” de vulnerabilidade a riscos fiscais.

Contudo, parafraseando o estudo da STN, “esse resultado positivo precisa ser celebrado com cautela”. A melhora maior ocorreu em 2020 em relação a 2019, quando apenas 4 municípios pioraram seu nível de vulnerabilidade a riscos fiscais. Entretanto, o ano de 2020 foi marcado por uma vultosa ajuda financeira (R\$ 1,02 bilhão) da União aos municípios capixabas para o combate à pandemia de Covid-19.

Chama atenção que no ano de 2022, em relação a 2021, 19 municípios pioraram sua vulnerabilidade frente a riscos, representando a maior quantidade de piora no nível de vulnerabilidade de um ano para outro no período de 2019 e 2022.

A piora no ano de 2022 pode estar associada ao término da ajuda financeira da União contra a Covid-19 nos patamares observados em 2020 e 2021, e denota uma recondução dos municípios ao realismo de suas finanças públicas, o que impele maior atenção de sua condição financeira para enfrentar riscos fiscais.

A boa notícia do IVF 2022 é a ausência de municípios com alta vulnerabilidade fiscal.