

“O desafio fiscal continua o mesmo”



Felipe Salto

Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo, ex-diretor da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado

Claudio Conceição e Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Dia 25 de abril, o economista Felipe Salto tomou posse como secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, chamado a concluir o mandato do ex-ministro Henrique Meirelles. Ainda que por um curto período – que pode ser estendido caso Rodrigo Garcia vença a contenda de outubro e ganhe um mandato para chamar de seu –, Salto comemora ter chegado ao mesmo posto de uma de suas maiores referências, Yoshiaki Nakano, diretor da FGV EESP, que também foi seu professor. Aos 35 anos, Salto já deixa no currículo a elogiada experiência como primeiro diretor-executivo da Instituição Fiscal Independente (IFI), cujo mandato encerraria no final do ano. “Conseguir cumprir minha missão de colocar de pé um órgão ligado ao Senado, mas que tem autonomia para botar o dedo na ferida”, afirma. Nesta conversa para a *Conjuntura Econômica*, Salto fala de seus planos como secretário, bem como da situação fiscal do país, alertando que é preciso planejamento e persistência para se obter o desejado equilíbrio das contas públicas que engate o país em um processo virtuoso de crescimento. “Fazer o ajuste pelo lado do gasto, ser mais eficiente na despesa, demanda tempo. Não há fórmula mágica”, diz.

Conjuntura Econômica — Até meados do ano passado, a previsão para a dívida pública brasileira era muito pior do que o resultado do fechamento do ano – a dívida bruta do governo geral encerrou 2021 em 80,3% do PIB. Parte dessa melhora vem da alta da inflação, não é estrutural, e mesmo assim continuamos observando pressão por aumento de gastos. Estamos diante da criação de uma nova bomba fiscal?

O desajuste fiscal permanece sendo a questão central brasileira. Porque uma coisa é o fato de ficarmos com uma dívida mais baixa do que a prevista pela IFI, pelo mercado, pelo FGV IBRE, e até pelo próprio governo. Se verificar o relatório de avaliação bimestral do Orçamento divulgado em dezembro de

2021, ainda ali o governo previa um déficit muito maior do que o que foi realizado, porque a inflação perpassou tudo isso. Mas este é um aspecto bom que deriva de algo ruim, pois inflação é sempre ruim. Tanto que, ato contínuo, o Banco Central teve que aumentar a taxa de juros mais rapidamente, e esse aumento de juros encareceu a dívida, dificultou o investimento privado, o consumo, encareceu o crédito. E se observar que essa dívida mais baixa está infinitamente mais cara, de certo modo trocou-se seis por meia dúzia. Por isso, é preciso separar o joio do trigo. A reforma da Previdência foi algo importante, mas só. Depois disso, não houve nada de relevante no campo do ajuste fiscal. O que houve foi um congelamento de salários com base na Lei Complementar nº 173 (*que garantiu o pacote de ajuda a estados e municípios para enfrentamento da Covid-19, tendo entre as contrapartidas a proibição de reajuste de servidores até dezembro de 2021*), mas não se fez reforma administrativa, não houve avanço estrutural nas contas públicas. E a arrecadação melhorou por causa da inflação. Com essa taxa de juros que caminha para ser novamente uma das mais altas, o custo de fazer dívida pública por parte do Tesouro vai novamente ficar mais elevado. Temos visto isso nos relatórios mensais da dívida pública divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), de modo que digo que o desafio fiscal continua o mesmo.

Temos que ter medidas que restabeleçam a lógica do controle das despesas, que foi para o espaço com as Emendas 113 e 114 promulgadas no ano passado, derivadas da PEC dos Precatórios. Vale dizer que esse é o grande risco que se aventava como consequência de um resultado eleitoral de 2022. Mas, com

um ano de antecedência, o atual governo fez isso: alterou a regra do teto de gasto retroativamente, e deu-se um calote de R\$ 50 bilhões nos precatórios. Tudo bem que o aumento da taxa de juros pelo BC também reflete o contexto externo, que é bastante adverso. O aumento do preço das *commodities*, mesmo com a apreciação cambial no curtíssimo prazo, liquidamente é negativo para a inflação. Mas a outra razão, mais estrutural, pela qual a curva a termo de juros está lá em 12%, 13% para qualquer prazo, tem a ver com o desequilíbrio fiscal. Agora, todos esses pacotes que vêm sendo iniciados – de redução de IPI, aumento de gastos, a mudança derivada da PEC dos Precatórios, que abriu um rombo de R\$ 113,1 bilhões para 2022, que já foi totalmente utilizado – deixam uma herança difícil de ser manejada para quem assumir em 2023, porque o principal objetivo será justamente esse, de restabelecer certa ordem nas finanças públicas.

Quando assumiu como primeiro diretor-executivo da então recém-criada Instituição Fiscal Independente (IFI), em 2016, que evolução esperava ver no cenário fiscal brasileiro, e qual o seu balanço agora que deixou a IFI?

Quando a IFI foi criada e instalada no dia 30 de novembro de 2016, também com minha posse, era um período muito difícil para a economia brasileira. No biênio 2015/16, o PIB brasileiro registrou queda acumulada de mais de 7%. Havia ali os estertores do período que marcou a chamada contabilidade criativa dos governos do PT. Aquilo, na verdade, foi consequência última do uso de certos mecanismos contábeis para distorcer a meta de resultado

primário – receita menos despesa sem considerar o gasto com juros. A resposta institucional do governo Temer, do Senado e do Congresso em geral foi a criação e promulgação da Emenda 95 do teto de gastos. Que não salva a lavoura, pois não tem uma bala de prata que resolva a questão fiscal. Mas foi um avanço que ajudou a reduzir o custo médio da dívida nos anos que se seguiram, levou a uma melhora do resultado primário que estancou essa sangria. A IFI foi criada nesse contexto, como resposta do Senado para dizer: precisamos de maior transparência. Nesse sentido, passados 5 anos e meio, acho que o país continua numa situação fiscal muito ruim, mas com uma diferença: a presença da IFI gera constrangimentos.

Sofreu muita pressão política no seu período à frente da IFI?

Sim. Principalmente no começo, havia dificuldade de certos setores em entender que a IFI seria um órgão para dizer aquilo que julgasse necessário, com base na legislação que a criou, mas sem prestar contas para este ou aquele político, partido ou instância decisória. Claro que a IFI está ligada administrativamente ao Senado, e seu orçamento também. Mas seu conselho diretor é soberano. Por exemplo, sofremos pressão para segurar nossas estimativas do efeito fiscal da reforma da Previdência. Mas acho que hoje já passou o ponto de não retorno. Essas pressões políticas existem e continuarão existindo, mas cada vez mais, a meu ver, a IFI é mais respeitada.

Apesar desse trabalho para ampliar a transparência das contas públicas, como bem apontou, o desafio do ajuste fiscal permanece, diante

da economia política que temos. Como mudar?

Acho que o Brasil é pródigo em criar regra fiscal e legislação nova, mas não é pródigo em cumprir. Infelizmente, ou felizmente, a gente já tem uma legislação – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que é muito moderna, avançada, sofisticada, cujo espírito precisa ser mais espalhado pela elite política e pela sociedade em geral. Não adianta ter as melhores regras e não entender que, sem responsabilidade fiscal, não teremos crescimento econômico, juros baixos que estimulem o investimento produtivo. Precisamos buscar uma maior conscientização da importância da responsabilidade fiscal, e há aprimoramentos que podem ser feitos para isso. Com o retrocesso no teto de gastos promovido no ano passado, em 2023 a prioridade zero será estabelecer certa normalidade nesse campo, dizer como as regras vão funcionar, buscar uma harmonização das regras fiscais vigentes. Mas isso não vai resolver todo o problema. Precisaremos de uma prática em termos de finanças públicas que vai mudar ao longo do tempo. Não tem fórmula mágica para isso.

Como melhorar a conscientização sobre responsabilidade fiscal se, como costuma apontar o pesquisador associado do FGV IBRE Samuel Pessoa, a realidade é que as escolhas da sociedade refletidas no Congresso não compatibilizam as estruturas de receita e despesa?

Temos que entender que o modelo de Estado que o Brasil escolheu e que deriva desse pacto social refletido na Constituição de 1988 não é o de um Estado pequeno. Então, o que nós, economistas, podemos fazer é ajudar

a pensar como esse Estado pode funcionar de forma mais racional, e mostrar que, se o ajuste fiscal se der todo pela carga tributária, isso também tem custos do ponto de vista produtivo, gera peso morto, desincentiva a produção e a economia de maneira geral. Esse foi o tipo de ajuste que fizemos em boa parte do pós-redemocratização, pelo lado da receita. Para fazer o ajuste pelo lado do gasto, ser mais eficiente na despesa, e reduzir as renúncias tributárias, que no caso da União também são elevadas, vai

Com o retrocesso no teto promovido no ano passado, em 2023 a prioridade zero será estabelecer certa normalidade nesse campo, dizer como as regras vão funcionar

demandar tempo. Depende de pessoas, de instituições que temos, mas depende também de transparência. Acho que o próprio trabalho da IFI mostrou que esse potencial é grande, por isso é importante fortalecer o papel dos órgãos de controle, como também das instituições fiscais independentes. Porque com transparência as pessoas passam a saber, por exemplo, que o governo está gastando 10

vezes mais com gastos tributários do que ele gasta com o Bolsa Família (*agora Auxílio Brasil*).

Veja, por exemplo, que no caso de São Paulo desde 1995 há uma prática permanente voltada à preservação da responsabilidade fiscal. Em 1995, quando Mario Covas assumiu o estado e Yoshiaki Nakano era secretário da Fazenda, não havia dinheiro sequer para comprar combustível para viaturas. Essa situação não voltou a ocorrer. Claro que São Paulo também sofre com o contexto macroeconômico. Em 2019, a situação era bastante difícil. Mas não se chegou a uma condição de irresponsabilidade fiscal. Nesse aspecto, também a União avançou bastante. Se olharmos numa perspectiva de longo prazo, veremos que desde os anos 1980 tivemos certas reformas – como a criação da Secretaria do Tesouro, o fim da conta movimento entre Banco Central e Banco do Brasil, o fim do orçamento monetário, onde se tinha o conselho monetário decidindo gastos, havia um assembleísmo, com representante de sindicato, de indústria. Temos depois a LRF, a renegociação das dívidas dos estados com a Lei nº 9.496, de 1997. Então, numa perspectiva de longo prazo, as coisas vão melhorando. A questão é que elas não melhoram na velocidade que a gente gostaria. E às vezes há algum retrocesso, como houve no ano passado com o calote nos precatórios e na própria mudança na lógica de correção do teto.

Como avalia a sustentabilidade do teto de gastos?

Quando cito a mudança feita no ano passado, não estou dizendo que o teto de gastos seja imutável. Acho até

que a proposta dos economistas (*pesquisadores associados do FGV IBRE*) Fábio Giambiagi e Manoel Pires (saiba mais: <https://bit.ly/3iajbpo>) é bastante positiva. Mas não foi isso que eles fizeram. Mudaram no atropelo, diante de pressões por gastos para o ano seguinte – no caso, 2022.

Como disse, de forma geral, na perspectiva de longo prazo, estamos avançando. Com retrocessos aqui e acolá, e com uma cultura de que gastos resolvem todos os problemas – concordo com Samuel que isso não mudou. E vai ser demorado para mudar, pois a desigualdade no Brasil é muito elevada. Por isso, é preciso entender que ou a gente melhora a composição do gasto, justamente para atender à demanda da população que mais depende do Estado, ou continuaremos aumentando todo o bolo de gastos de modo a preservar essa composição ineficiente da despesa – aí incluído também o gasto tributário –, para conseguir atender à demanda dos mais pobres. O Brasil teve sorte de eleger em 1994 um presidente que adotou certas políticas, ainda que tenha demorado, pois só foi aprovar a LRF em 2000, mas que produziu um avanço descomunal do ponto de vista da organização das contas públicas.

Com o chapéu de secretário da Fazenda, como avalia a atual condição do federalismo fiscal brasileiro, especialmente as intervenções do governo na arrecadação dos estados, como no caso da mudança do ICMS dos combustíveis?

O pacto federativo no Brasil precisa ser revisitado. Não conseguimos avançar minimamente nessa questão. Ao contrário. Precisamos retomar essa

agenda não só para discutir minúcias de convênios do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), das regras que beneficiam este ou aquele estado, mas uma visão do todo. Agora que estou em São Paulo, percebo ainda mais essa necessidade, pois obviamente temos que defender os interesses do estado no Confaz e no Comsefaz (*comitê que reúne secretários de Fazenda*). Veja o caso mencionado, da LC nº 192, que trata dessa mudança na tributação dos combustíveis. Essa é uma prerrogativa dos estados.

O modelo de Estado que o Brasil escolheu não é o de um Estado pequeno. O que podemos fazer é ajudar a pensar como esse Estado pode funcionar de forma mais racional

A lei aprovada diz que agora terá que ser uma alíquota *ad rem*, que é um valor, não um percentual. O que até pode fazer sentido, mas de uma maneira que tira poder do próprio estado de definir sua própria alíquota. Isso porque houve um equívoco de diagnóstico, que se espalhou de uma maneira bastante perigosa, de que a culpa pelo preço dos combustíveis era dos estados e do ICMS, quando

na verdade o que houve foi uma mudança do patamar da taxa de câmbio e um aumento forte das *commodities* agravado pelo quadro da guerra na Ucrânia. E isso não vai ser resolvido com uma canetada no âmbito do ICMS. Essa decisão é o típico caso de que não há uma consciência a respeito da importância de se preservar e respeitar as prerrogativas dos entes federados, os entes subnacionais, que têm pela nossa Constituição, nosso modelo de Federação, o mesmo peso que a União.

Acho que o que falta, nesse caso, é planejamento. Talvez, desde João Paulo dos Reis Velloso (*fundador do Ipea, ministro do Planejamento de 1969 a 1979*), não tenhamos mais uma discussão a sério sobre planejamento do Estado. É uma palavra que virou um palavrão. Planejar é visto como ruim, tem que deixar o mercado resolver. Mas não é nesse sentido. É no sentido, por exemplo, de que o Orçamento entrou no piloto automático: 93% do orçamento federal é dado; só 7% são discricionários e, dentro desses 7%, metade é custeio e investimento. Metade da outra metade é gasto com saúde, que não se pode cortar. O restante é uma coisa mínima, cada vez menor, difícil de ser gerenciada, especialmente num contexto em que o Congresso, já percebendo essa situação, aumenta sua ingerência no Orçamento, até motivado por certos discursos equivocados do governo federal, de que tem que dar mais poder para o Congresso. Na verdade, não é bem isso. O que temos que ter é uma reforma orçamentária e fiscal em que a discussão do orçamento se dê em bases democráticas, e não com essa coisa de emendas do relator geral, de orçamento secreto, e mudanças na previsão da despesa,

que é feita de maneira técnica pela secretaria de orçamento federal, como sempre foi.

Como avalia a situação da reforma tributária, com a tramitação da PEC 110 no Senado e, na outra ponta, a resistência de empresários que defendem a reedição da CPMF visando a desoneração da folha, em um embate entre indústria e serviços?

As trincheiras da guerra tributária e fiscal são várias. A reforma da PEC 45, agora 110, preconiza a criação de um imposto de valor adicionado nacional, ou de duas cabeças: uma no nível federal e outra no subnacional. Algo que, no mundo ideal, pode fazer sentido. O problema é que não se avança, porque todas essas trincheiras entram em ação. Como a mencionada por vocês, de indústria *versus* serviços. A indústria gosta da mudança proposta porque ela perceberá uma equalização da tributação em relação ao setor de serviços. Mas os serviços advogam que será um aumento na carga tributária. Porque, ao migrar a cobrança para o destino, como a cadeia de produção dos serviços tende a ser pequena em relação à da indústria – basta comparar, por exemplo, uma escola e uma montadora de automóveis –, os serviços terão menos crédito acumulado e, com a alíquota proposta, terão de pagar mais imposto. E não querem.

A outra trincheira é federativa, pois é difícil convencer um estado de perder o ICMS, que é o principal imposto arrecadado por esse ente. Em São Paulo, a arrecadação de ICMS é carro-chefe, e cresceu 17% em 2021. Este ano, deve crescer 3% a 4% acima da inflação –

em cima desse crescimento registrado no ano passado. A proposta prevê uma agência nacional que vai congrega essa arrecadação e fazer sua distribuição automática. É um terreno complicado, pois quando se migra para o destino, o estado não só perde o ICMS, como um mecanismo de incentivo, pelo qual hoje faz “política industrial”. Quando você promove a reforma tributária nas bases da PEC 110, é preciso garantir alguns mecanismos de compensação. Quando Nelson Barbosa, na época ministro da Fazenda, propôs aquela

Talvez, desde João Paulo
dos Reis Velloso não temos
mais uma discussão a sério
sobre planejamento do
Estado. Planejar é visto
como ruim, tem que deixar
o mercado resolver

mudança da resolução do Senado para fazer as alíquotas interestaduais convergirem para zero em 20 anos – ou para 4%, depois que houve reclamação grande –, com a tributação toda indo para o destino, também enfrentou isso. A demanda era para que se tivesse uma câmara de compensação de perdas e um fundo de desenvolvimento regional. A questão é: a União está disposta a colocar dinheiro? Qual será o *funding*? Enquanto não houver essa res-

posta, nessa trincheira a gente também fica bastante travado.

Sua defesa é de que ajustes fiscais não podem ser um fim em si mesmos. Quais os fins que vislumbra para São Paulo?

Acho que São Paulo tem um desafio primordial a ser suplantado, que é a questão da desigualdade. Então, a responsabilidade social é que é o fim último da responsabilidade fiscal. Temos que ter um orçamento organizado, reduzir gastos ineficientes, voltar a discutir benefícios tributários depois do período eleitoral, quando tivermos mais instrumentos, justamente porque é preciso abrir espaço no orçamento para políticas focalizadas nos mais pobres.

No campo social, São Paulo tem o Bolsa do Povo, que é a reunião de uma série de benefícios, e acho que há campo para melhorar a eficiência desses gastos, aprimorando sua composição. Temos programas conhecidos, como o Bom Prato, que não custam caro e geram resultado efetivo na ponta. O que precisamos ter claro, reforço, é que não adianta fazer só superávit primário porque se está reduzindo a dívida ou coisa parecida. Precisamos de uma situação fiscal equilibrada para atender a dois objetivos. O primeiro é poder fazer dívida nova para investir. A outra função é fazer gastos, mas de boa qualidade, que permitam reduzir a desigualdade.

Além do aprimoramento de políticas de proteção social, como estimular a geração de emprego?

Gerar emprego demanda crescimento. E como diria o ex-ministro Delfim

Netto – que considero uma referência maior – só tem dois jeitos de crescer: ou alimentando exportação líquida, ou aumentando investimento. No Brasil, estamos mal nas duas coisas. Por um lado, porque nossa política externa não está fazendo nada para aumentar nossas exportações líquidas. Ao contrário, o acordo Mercosul–União Europeia está indo por água abaixo porque desrespeitamos questões ambientais, e tudo isso está entrando na nossa conta de modo negativo. O que também prejudica muito a atração de investimento novo. Os acordos que tinham sido encaminhados por José Serra e Aloysio Nunes, quando ministros de Relações Exteriores, e por governos anteriores também por meio do Itamaraty, de uma política externa voltada ao comércio, ficaram em segundo plano. O próprio economista Edmar Bacha tem um *paper*, chamado “Integrar para crescer”, que considero fundamental para esse debate. Temos que ter uma ampliação da corrente de comércio, é assim que vamos crescer. A outra coisa é ampliar o investimento. Nesse ponto, acho que São Paulo contribui, mas pode contribuir ainda mais. Temos um nível de investimento recorde previsto no orçamento deste ano, de R\$ 27,1 bilhões, mas precisamos melhorar a execução, olhar na ponta quais problemas estão acontecendo e precisam ser superados para dar maior celeridade a essa execução.

Em sua posse como secretário, enfatizou o desejo de promover uma gestão moderna e inovadora. Que ações fazem parte desse projeto?

Vou dar quatro exemplos do que já estamos fazendo. Um deles é a formação de um comitê para avaliar todos os

benefícios tributários concedidos pelo estado. Não é propriamente algo novo, pois algumas pessoas aqui na Secretaria também tinham essa ideia. O segundo ponto é a criação de uma comissão para projeção da arrecadação. Hoje, aqui na Receita, temos projeções para funções objetivas, uma medindo o curto prazo, outra com foco mais tendencial. Com essa nova comissão, ganharemos em transparência e na coordenação de projetos, e com projeções mais bem-coordenadas podemos melhorar o processo orçamentário. Há ainda projeto

Como diria o ex-ministro Delfim Netto, só tem dois jeitos de crescer: ou alimentando exportação líquida, ou aumentando investimento. No Brasil, estamos mal nas duas coisas

de estabelecimento de um plano de revisão periódica de gastos (conhecida como *spending reviews*), e de um plano fiscal de médio prazo, com avaliação periódica das despesas, que no futuro possa vir a ser o instrumento principal de planejamento.

De onde partiu a decisão de ser economista, que hoje lhe trouxe ao posto de secretário da Fazenda?

Nasci na capital, mas fui criado em Laranjal Paulista, no interior de São Paulo, por isso digo que sou de lá. Sempre ia bem em matemática, e meus pais então me incentivavam a cursar engenharia. Mas, além da matemática, gostava mais de política do que de física e química. Aos 15 anos – veja que petulância –, já escrevia para o jornal da cidade analisando a gestão local, e tive meu primeiro comentário publicado no Fórum dos Leitores do *Estado de S. Paulo* – jornal do qual fui colunista até assumir a Secretaria – aos 14 anos. Acabei optando por estudar na FGV, onde passei para economia. Lembro-me que no coquetel oferecido aos alunos mais bem-colocados no vestibular, o professor Nakano me perguntou: “Você também passou para engenharia civil. Mas quer construir pontes, calcular resistência de materiais, ou quer um dia ser ministro da Fazenda, e trabalhar por um caminho de mais bem-estar para a sociedade?”. Aquilo ficou na minha cabeça e reforçou minha escolha pela economia.

Então seu alvo é o Ministério da Economia?

A Secretaria onde estou hoje já era um sonho que eu tinha. O professor Nakano é para mim referência maior, já era desde a faculdade, inclusive me deu a honra de comparecer aqui no dia da posse. Mas penso que temos que viver o dia de hoje. Algumas pessoas até questionaram: mas você vai para ficar só até dezembro? Primeiro, acho que o governador Rodrigo Garcia tem tudo para ser eleito. E, caso seja uma experiência curta, ainda assim terá valido a pena. É do meu feitio trabalhar 15 horas por dia, e é o que estou fazendo aqui. 