

POLÍTICA FISCAL E PROTEÇÃO SOCIAL NA RESPOSTA À COVID-19: DA RESPOSTA EMERGENCIAL À RECUPERAÇÃO ECONÔMICA

Rodrigo Orair¹

Fabio Veras Soares²

Este artigo documenta e discute as respostas fiscal e de proteção social à tripla crise (sanitária, econômica e social) associada à pandemia da Covid-19. Apesar das semelhanças nos instrumentos utilizados pelos países, a escala da resposta fiscal e das medidas de proteção social tomadas para atenuar os efeitos da crise foi bastante desigual para países com diferentes níveis de renda. Se, por um lado, a política fiscal foi capaz de reduzir os impactos negativos da pandemia sobre o crescimento, e as medidas de proteção social foram capazes de minimizar a perda de renda e preservar vínculos empregatícios, por outro, o avanço desigual da vacinação e a diferença do impacto da pandemia entre países e setores sugerem a necessidade de manutenção de uma política anticíclica que seja capaz de proteger os setores mais atingidos e, com o controle da pandemia, estimular a retomada do crescimento em bases mais inclusivas e sustentáveis.

Palavras-chave: política fiscal; proteção social; Covid-19.

FISCAL POLICY AND SOCIAL PROTECTION IN THE RESPONSE TO THE COVID-19: FROM EMERGENCY RESPONSE TO ECONOMIC RECOVERY

This article documents and discusses both fiscal and social protection responses to the Covid-19 pandemic triple crisis (health, economic and social). Despite similarities across fiscal and social protection instruments used by countries, their scale was quite uneven for countries with different income levels. If, on the one hand, fiscal measures were able to reduce the negative impacts of the pandemic on growth and social protection measures were able to minimize the loss of income and preserve jobs, on the other hand, the unequal progress with vaccination and differences in the impact of the pandemic between countries and sectors suggest the need to maintain anti-cyclical policies that are capable of protecting the most affected sectors and workers and, with the control of the pandemic, stimulating the resumption of growth on a more inclusive and sustainable basis.

Keywords: fiscal policy; social protection; Covid-19.

POLÍTICA FISCAL Y PROTECCIÓN SOCIAL EN LA RESPUESTA AL COVID-19: DE LA RESPUESTA DE EMERGENCIA A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Este artículo documenta y discute la respuesta fiscal y de la protección social a la triple crisis (sanitaria, económica y social) asociada a la pandemia del Covid-19. A pesar de las similitudes

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; pesquisador associado do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG); economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e mestre em teoria econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7407-5916>>. E-mail: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

2. Coordenador de estudos em instituições e governança internacional e políticas comparadas na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; coordenador de pesquisas do IPC-IG; e doutor em economia pela University College London. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7192-250X>>. E-mail: <fabio.soares@ipea.gov.br>.

en los instrumentos utilizados por los países, la escala de la respuesta fiscal y de las medidas de protección social tomadas para mitigar los efectos de la crisis fueron bastante desiguales para países con diferentes niveles de ingresos. Si, por un lado, la política fiscal logró reducir los impactos negativos de la pandemia sobre el crecimiento y las medidas de protección social para minimizar la pérdida de ingresos y preservar los vínculos laborales, por el otro, el avance desigual de la vacunación y la diferencia de impacto de la pandemia entre países y sectores sugieren la necesidad de mantener una política anticíclica que sea capaz de proteger a los sectores más afectados y, con el control de la pandemia, estimular la reanudación del crecimiento sobre bases más inclusivas y sostenibles.

Palabras clave: política fiscal; protección social; Covid-19.

JEL: E62; I38.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art2>

Data de envio do artigo: 1/6/2021. Data de aceite: 10/8/2021.

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) anunciou que o aumento do número de casos e do número de países afetados pela Covid-19 caracterizava uma situação de pandemia. Após alguma hesitação inicial, a maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento começou a anunciar e a adotar uma série de medidas com vistas a: i) reduzir a mobilidade e o contato entre pessoas para diminuir as chances de transmissão do vírus causador da doença; ii) reforçar seus sistemas de saúde para enfrentar a pandemia; e iii) proteger empresas, empregos e famílias dos impactos negativos dos choques sanitário, econômico e social que caracterizam a tripla crise desencadeada direta e indiretamente pela pandemia.

No seu conjunto, as ações fiscais tiveram forte impacto sobre as contas públicas, juntamente com a frustração das receitas devido à queda do produto interno bruto (PIB). Mesmo países emergentes cuja situação fiscal não era confortável adotaram medidas fiscais anticíclicas. O *deficit* público nas economias emergentes duplicou, passando de uma média de -4,7% do PIB a -9,8%. Nas economias avançadas o aumento foi ainda maior, de -2,9% a -11,7%, e nos países de renda baixa ele foi de -3,9 a -5,5%, revelando a maior dificuldade destes países em financiar as medidas fiscais de resposta à crise (IMF, 2021). A dívida pública global, em porcentagem do PIB, cresceu quase 14 pontos percentuais (p.p.) entre 2020 e 2019. A maior contribuição, como no caso do aumento do *deficit*, veio das economias avançadas (16,3 p.p.), seguidas pelas economias emergentes (9,6 p.p.) e pelos países de renda baixa (5,2 p.p.).

Nos doze meses que se seguiram ao anúncio da pandemia, os países anunciaram de forma global um montante de US\$ 16 trilhões em ações fiscais com o intuito de responder à tripla crise. Este montante se dividiu em despesas

adicionais e adiamento de receita (US\$ 10 trilhões) e medidas de liquidez, empréstimos e garantias (US\$ 6 trilhões) (IMF, 2021).

Como parte desse conjunto de ações, as medidas de proteção social visando à preservação do emprego dos trabalhadores, da renda e dos meios de vida das famílias levaram a um rápido, mas temporário, aumento da cobertura desses sistemas ao nível global. Pouco mais de um mês depois do anúncio da pandemia, 151 países haviam anunciado alguma medida de proteção social para mitigar os impactos da crise. Em dezembro de 2020, um total de 222 países e territórios haviam tomado pelo menos uma medida de proteção social em resposta à Covid-19 (Gentilini *et al.*, 2021).

Estima-se que pelo menos US\$ 2,9 trilhões³ – 3% do PIB mundial e 18% do volume anunciado das ações fiscais – foram gastos em programas de proteção social durante 2020. Trata-se de uma resposta sem paralelo na história recente mundial, correspondendo a um volume de gasto com medidas de proteção social 4,5 vezes maior do que o observado na resposta à crise financeira de 2007-2008 (Gentilini *et al.*, 2021).

A rápida resposta dos países foi fundamental para atenuar a queda do PIB global. Estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) sugerem que as medidas fiscais e financeiras em resposta à tripla crise contribuíram em 6 p.p. para o crescimento global de 2020. Na ausência destas medidas, a queda do PIB global teria sido três vezes maior. Se, por um lado, a resposta fiscal e da proteção social foi capaz de amenizar os efeitos da crise no nível de vida da população, por outro, a pandemia parece ter tido efeitos negativos fortes sobre a taxa de ocupação – aumento do desemprego e redução da oferta laboral – e sobre certos setores, particularmente serviços de alto contato – que podem persistir no médio e longo prazo. Essas assimetrias nas condições de recuperação de diferentes setores, especialmente naqueles que mais empregam, sugerem que as medidas fiscais de apoio à renda e a setores mais afetados no médio e longo prazo não deveriam ser retiradas de forma imediata, mesmo que precisem ser mais bem focalizadas (IMF, 2021).

Isso posto, este artigo busca documentar a flexibilização das políticas fiscais e a expansão da cobertura da proteção social na fase de emergência da pandemia. Do mesmo modo, tem o objetivo de levantar pontos do debate atual sobre como a política fiscal, em geral, e a política de proteção social, em particular, podem ser decisivas na retomada de um processo de crescimento mais inclusivo e sustentável,

3. Os gastos em proteção social foram extremamente desiguais entre países em diferentes grupos de renda. Os países de renda baixa gastaram em média US\$ 4 *per capita*, os de renda média-baixa, US\$ 30, os de renda média-alta, US\$ 136, e os de renda alta, US\$ 847. Em média, os países gastaram 2% do PIB com proteção social, enquanto os Estados Unidos foram responsáveis por 65% do gasto global em proteção social (9% do PIB americano) e a Suécia foi o país que mais gastou em termos relativos, 16% do PIB (Gentilini *et al.*, 2021).

com sistemas de proteção social mais adaptados para a resposta a choques sistêmicos. O caso da resposta brasileira e os planos para a fase pós-pandemia serão analisados mais detalhadamente nas seções finais do texto para ilustrar os desafios específicos que os países emergentes do sul global devem enfrentar para financiar pacotes de estímulos fiscais e a expansão da cobertura da proteção social.

2 ACHATANDO A CURVA EPIDEMIOLÓGICA E MITIGANDO OS IMPACTOS DA TRIPLA CRISE

Na mesma ocasião do anúncio da situação de pandemia provocada pela disseminação da Covid-19, a OMS também afirmou que os países ainda poderiam controlá-la por meio de detecção, testagem, tratamento, isolamento, rastreamento e mobilização de sua população com a adoção de intervenções não farmacológicas.⁴ Estas intervenções são baseadas no distanciamento social e fazem parte, em maior ou menor intensidade, de estratégias de duas naturezas distintas. Em um primeiro grupo estão as estratégias de supressão ou eliminação da doença, com foco na interrupção da transmissão comunitária, acompanhada da proibição e/ou controle e monitoramento estrito da entrada de pessoas nos países. No segundo grupo temos as estratégias de mitigação baseadas no gerenciamento do risco de sobrecarga do sistema de saúde dos países, controlando a velocidade da transmissão comunitária sem, contudo, eliminá-la. Ambos os tipos de estratégias permitiriam que os países ganhassem tempo para expandir a capacidade do sistema de saúde enquanto tratamentos e vacinas tornavam-se disponíveis para oferecer imunidade comunitária estável à população.

Uma alternativa a essas estratégias seria alcançar a imunidade comunitária por meio da disseminação da doença, arriscando um custo mais alto em termos de perda de vidas humanas e de desenvolvimento de variantes potencialmente mais transmissíveis e/ou letais e que não são controláveis pela imunidade a partir de anticorpos gerados por uma infecção anterior.⁵ Essa última abordagem pretende minimizar os impactos econômicos das medidas de contenção, mas não leva em conta os limites da imunidade comunitária por contágio prévio. A atuação de países como a Suécia, por exemplo, sugere que tal estratégia pode levar a um desempenho econômico similar ou mesmo pior e com uma taxa de letalidade da Covid-19 mais elevada em comparação a países vizinhos que adotaram medidas

4. Disponível em: <<https://bit.ly/3AHPnYR>>.

5. A cidade de Manaus na região Norte do Brasil é um curioso exemplo dos limites da imunidade comunitária por contágio prévio. Buss *et al.* (2021), a partir de uma análise de prevalência sorológica, estimaram que cerca de 66% da população de Manaus já teria contraído a Covid-19 na primeira onda da doença no segundo trimestre de 2020, estando próxima da imunidade de rebanho por contágio. No entanto, a cidade viveu uma nova e mais aguda onda de contaminação na virada para 2021, algo que não deveria ocorrer caso a imunidade comunitária tivesse sido atingida. Para uma crítica a este estudo, ver Taylor (2021).

de maior rigor para o controle da pandemia já no seu começo (Gordon, Grafton e Steinshamn, 2021).

Oliu-Barton *et al.* (2021) comparam os dados de mortos por milhões de habitantes, variação do PIB e o grau de rigor das medidas de restrição de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que adotaram estratégias de eliminação *vis a vis* aqueles que adotaram estratégias de mitigação da Covid-19. Os autores apontam que estes últimos tiveram um desempenho pior do que os primeiros.⁶

O grau de rigor das medidas não farmacológicas difere tanto entre as estratégias de eliminação e mitigação como dentro de cada estratégia. A adoção de diferentes medidas de isolamento social varia de acordo com a necessidade, a capacidade e a disposição dos diferentes países em impor medidas mais restritivas de movimento a partir do monitoramento da taxa de transmissão comunitária da doença e do grau de adesão da população às medidas. O *continuum* de medidas comporta desde um *lockdown* completo com permissão para o funcionamento apenas de atividades essenciais até restrições pontuais como a realização de eventos e atividades com muitas pessoas. Medidas como estas últimas foram adotadas inclusive em países onde em princípio se buscava uma imunidade comunitária por contágio prévio, como na Suécia.

Tais medidas inevitavelmente causam danos às atividades econômicas e geram redução de emprego e horas de trabalho, de rendimentos e dos meios de vida da população. Baldwin e Mauro (2020) ilustram como a Covid-19 afeta o processo produtivo diretamente pelo adoecimento e eventual morte de trabalhadores, e indiretamente pelos choques provocados pelas medidas de contenção com a interrupção das atividades econômicas. Isto é, um duplo choque de demanda, via redução do consumo das famílias e revisão dos planos de investimentos das firmas, e de oferta, pela interrupção das cadeias de produção e distribuição doméstica e internacional.⁷ Adicionalmente os choques de oferta e demanda podem levar a uma crise de liquidez das empresas mais diretamente afetadas ou até mesmo se desdobrar em uma crise financeira do sistema econômico como um todo, dado o risco de se cair em um processo vicioso de demissão de trabalhadores, falência de negócios, insolvência de firmas e bancos e reduções ainda maiores no consumo e investimento que agravam a recessão.

6. Baseados nos resultados desse artigo, Aghion *et al.* (2021) discutem medidas adicionais ou adaptações para a Europa – por exemplo, zonas verdes – necessárias a uma estratégia de eliminação, dada a natureza insular (como Nova Zelândia, Taiwan, Austrália e Japão) ou sem movimento de fronteira (Coreia do Sul, por exemplo) dos países da OCDE que adotaram a estratégia de eliminação.

7. A queda da demanda internacional e a interrupção, mesmo temporária, das cadeias de valor globais são outros dois canais por meio dos quais países que adotam estratégias de imunidade comunitária com aplicação de poucas medidas de restrição podem ter suas economias afetadas pela crise econômica gerada pela Covid-19.

Ou seja, ao buscar achatar a curva epidemiológica, as medidas de contenção podem ter efeitos colaterais perniciosos de aprofundamento da crise econômica, tornando necessária a adoção de medidas macroeconômicas tanto monetárias como fiscais para mitigá-los. Nesse sentido, analistas e acadêmicos como Gourinchas (2020) recomendaram logo no início da pandemia um conjunto de medidas macroeconômicas integradas e coordenadas que deveriam ser tomadas para controlar a disseminação do vírus e, ao mesmo tempo, mitigar os efeitos da pandemia sobre a economia e os meios de vida da população e evitar que o processo recessivo se transformasse em uma depressão com perdas permanentes de crescimento e capital humano. Entre essas medidas, destacam-se o papel dos bancos centrais em garantir a liquidez do setor financeiro e uma política fiscal ativa, mediante aumento das transferências para famílias e empresas e renúncia ou adiamento de receitas fiscais.

Em comparação com os países avançados, as economias emergentes enfrentam barreiras maiores para a adoção dessas medidas em consequência de diversos fatores, que variam segundo as idiosincrasias de cada país, tais como: espaço fiscal reduzido; dificuldade de acesso ao mercado financeiro internacional; baixa carga tributária; maior dependência do setor de turismo e/ou de remessas dos seus migrantes; altos níveis de pobreza e desigualdade; e alta prevalência de ocupação no setor informal e/ou em pequenas e médias empresas, assim como em setores de serviços de alto contato, em que o teletrabalho não é viável (Djankov e Panizza, 2020).

Hausmann (2020) argumenta que enquanto o espaço fiscal dos países avançados poderia ser aumentando para responder à crise econômica, seja através de um maior nível de endividamento, seja através do afrouxamento monetário, os países emergentes do sul global teriam que enfrentar situações muito mais duras. Em geral, os emergentes contam com uma margem de manobra muito mais estreita para dar uma resposta fiscal decisiva sem ameaçar a estabilidade macroeconômica, tendo em vista sua maior vulnerabilidade a crises fiscais, financeiras e cambiais e pressões inflacionárias. Além disso, a adoção de medidas de contenção em países com amplos setores informais e pouco adaptáveis ao teletrabalho tenderia a tornar a recessão ainda maior do que em países desenvolvidos na ausência de suporte de renda e liquidez em termos proporcionais e de coordenação com as medidas de contenção baseadas no controle da transmissão comunitária (Hevia e Neumeyer, 2020).

3 O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

OECD (2020) propõe um esquema analítico para as ações fiscais no contexto do combate à Covid-19 em que são apresentadas as medidas fiscais adequadas a cada

uma das quatro fases de enfrentamento da pandemia divididas entre a resposta emergencial e a recuperação pós-pandemia. Este esquema reflete uma lógica causal estilizada na qual a evolução da pandemia leva a mudanças no escopo das ações (quadro 1).

QUADRO 1
Fases de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19

Resposta emergencial		Pós-pandemia	
1) Contenção e mitigação da crise sanitária	2) Contenção e mitigação da tripla crise	3) Recuperação econômica	4) Consolidação fiscal
Objetivos prioritários e escopo da política fiscal			
Evitar o colapso do sistema de saúde por ações de enfrentamento da emergência em saúde, assim como suporte de renda e liquidez para viabilizar a adesão da população ao distanciamento social.	Ampliar o escopo das ações de suporte de renda, liquidez e solvência para conter e mitigar os impactos da tripla crise (sanitária, social e econômica).	Flexibilizar as medidas restritivas e revisar as medidas emergenciais, dando lugar aos pacotes de estímulo fiscal para retomar o crescimento e superar a crise econômica e social.	Viabilizar a consolidação fiscal, após a recuperação das economias.

Fonte: OECD (2020).
Elaboração dos autores.

É importante ter em mente que a evolução da pandemia não se dá de modo linear. Assim como a gripe espanhola, a Covid-19 tem apresentado ondas, com picos e vales, com padrões assíncronos, mas similares em diferentes regiões do mundo. A variabilidade destas ondas é condicionada pela estratégia de contenção adotada. As capacidades de controlar a velocidade de transmissão comunitária por testagem e rastreio e monitoramento de novas variantes (vigilância genômica), de avançar com a vacinação da população em direção à imunidade comunitária e de calibrar as medidas de flexibilização com eventuais recrudescimentos são as variáveis-chave que os governos precisam monitorar e sincronizar com as medidas fiscais para atenuar os efeitos negativos sobre a economia e o bem-estar da população.

3.1 A resposta emergencial: a expansão fiscal

O enfrentamento da pandemia pode ser caracterizado por duas fases iniciais de caráter emergencial. Na primeira fase há maior ênfase em prevenir a crise de saúde, enquanto na segunda o foco se amplia para mitigar os impactos da crise social e econômica. Inicialmente, os países confrontados com a disseminação da Covid-19 buscaram ampliar a rede de atendimento de saúde e suas necessidades imediatas de insumos. Para encorajar a adesão da população às medidas de isolamento social, principalmente os trabalhadores informais, fazia-se imprescindível garantir que suas necessidades básicas fossem atendidas durante a vigência de medidas mais rigorosas de restrição às atividades econômicas. Assim, os governos se viram diante da urgência de complementar as medidas emergenciais de saúde com suporte de renda para que os trabalhadores pudessem permanecer em seus domicílios, além

do suporte de liquidez para mitigar o impacto da paralisação das atividades sobre o caixa das empresas.

A segunda fase se caracteriza por uma ampliação do escopo dessas ações iniciais. No âmbito da saúde, as ações eminentemente emergenciais evoluíram gradualmente para abarcar novas frentes voltadas ao desenvolvimento dos sistemas de monitoramento e rastreamento, novos tratamentos e vacinas. De maneira análoga, o suporte de renda para trabalhadores e suas famílias se modifica ao longo do tempo – com eventuais extensões e/ou revisões dos valores monetários oferecidos – para lidar com os desdobramentos econômicos e sociais da pandemia.

No que diz respeito às medidas de suporte para as empresas, as ações mais imediatas tiveram maior preocupação em mitigar o impacto do colapso das receitas devido à paralisação de suas atividades. Na medida em que a crise econômica se prolonga e as empresas acumulam crescentes dívidas (com fornecedores, trabalhadores, governo e setor financeiro), o foco das medidas migra para problemas de insolvência e potenciais repercussões em efeito dominó sobre a cadeia de credores. Com isto, as ações iniciais de suporte de liquidez pelo alívio imediato do fluxo de caixa das empresas evoluíram para lidar com questões mais gerais de solvência e liquidez da economia como um todo. O resultado foi um amplo arsenal de medidas fiscais, monetárias e creditícias de suporte de liquidez e crédito para as empresas.⁸

Em resumo, os desdobramentos da tripla crise têm levado os países a ajustar prioridades, o que se traduz na ampliação do escopo das ações na segunda fase da resposta emergencial à pandemia. No entanto, as principais semelhanças – a despeito das diferenças em escala – podem ficar circunscritas a essas duas fases iniciais de resposta. Para a fase seguinte pós-controle da pandemia, inúmeros países já anunciaram ou estão anunciando pacotes de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica e o alcance de objetivos estratégicos de médio prazo. Enquanto isso, muitos países do sul global, incluindo as economias emergentes, como é o caso do Brasil, parecem apostar na estratégia baseada na ideia de que seria possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote e iniciando uma fase de consolidação fiscal para conter o aumento da dívida pública.

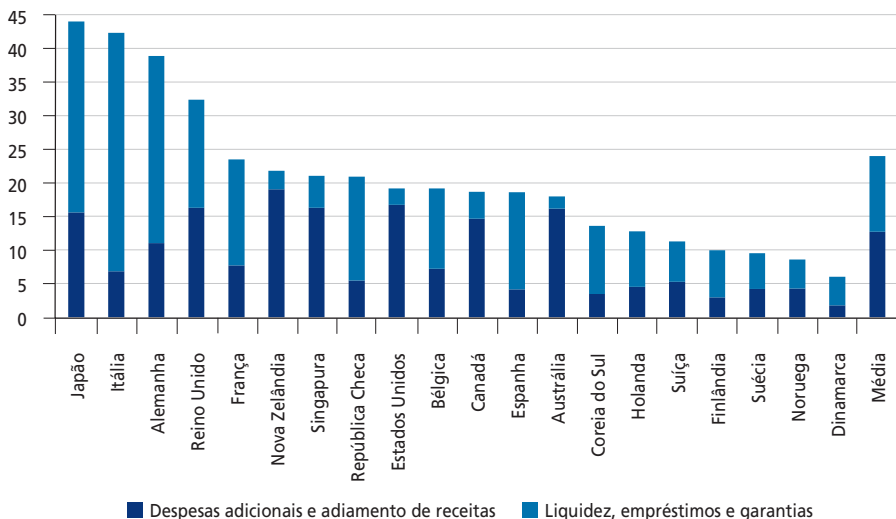
Voltaremos a esse último ponto nas considerações finais. Antes disto, faz-se útil avaliar a magnitude dos pacotes fiscais. O gráfico 1 mostra o tamanho das

8. Entre essas medidas estão: desonerações tributárias; suspensões, adiamentos ou reestruturações dos pagamentos de tributos e demais obrigações para o governo; subsídios e concessões de garantias para linhas favorecidas de crédito; reestruturação de dívidas; e flexibilizações regulatórias no mercado financeiro que reduzem as exigências de provisionamento e capital mínimo ou autorizam novas modalidades de empréstimos e captação de depósitos. Para uma análise das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil para evitar uma crise de liquidez e assegurar o funcionamento do mercado de crédito, ver Paula (2021).

respostas fiscais à emergência causada pela pandemia da Covid-19 para sessenta países com informações disponíveis na base de dados do Fiscal Monitor do FMI (IMF, 2021).⁹ O dado é decomposto em dois componentes: i) despesas adicionais e adiamento de receitas; e ii) liquidez, empréstimos e garantias. Em metade desses países os pacotes de respostas fiscais à pandemia superaram 7% do PIB (o valor da mediana da resposta fiscal). Contudo, este valor e sua composição apresentam grandes disparidades entre grupos de países. Por exemplo, as economias avançadas implementaram pacotes fiscais que em média corresponderam a 27,8% do PIB, apenas a Dinamarca com 6% gastou menos do que a mediana, enquanto no outro extremo o Japão teve uma resposta fiscal de 44% (gráfico 1A).

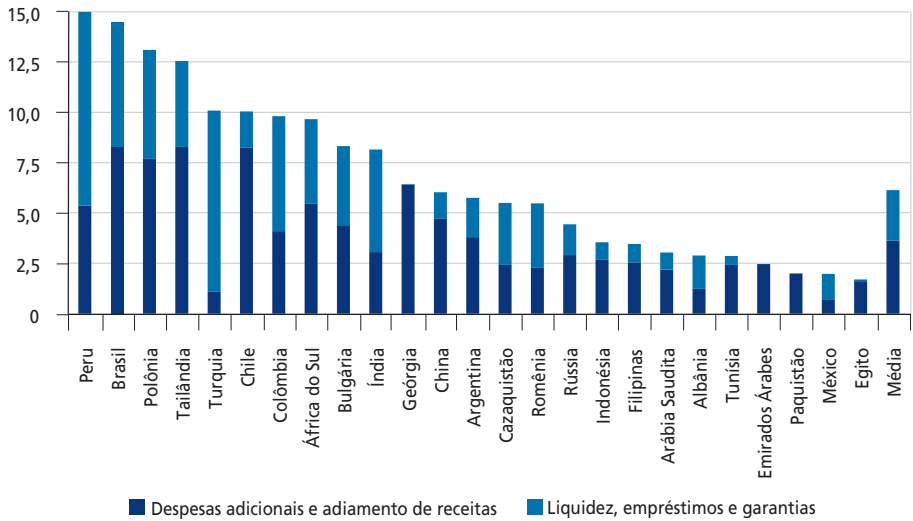
GRÁFICO 1
Resposta fiscal à pandemia em países selecionados
 (Em % do PIB)

1A – Economias avançadas

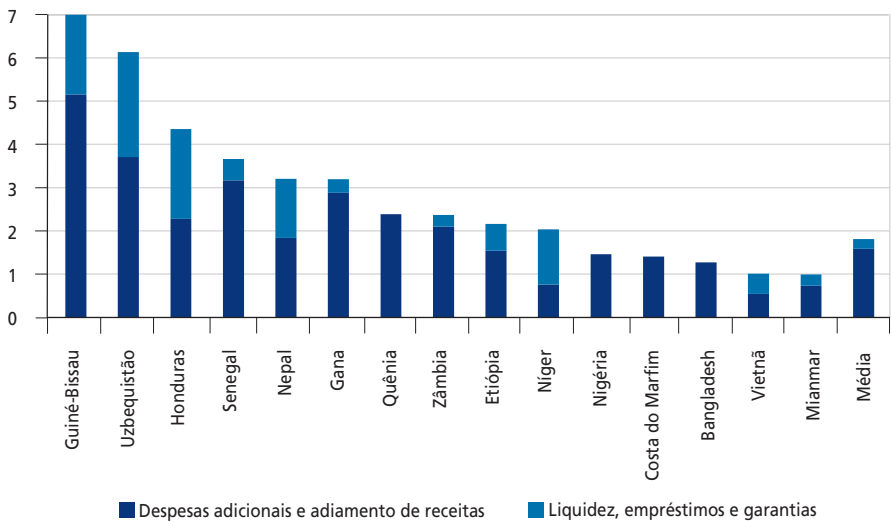


9. Disponível em: <<https://bit.ly/3mniw5R>>.

1B – Economias emergentes



1C – Países em desenvolvimento de baixa renda



Fonte: Fiscal Monitor/FMI.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Médias por grupos de países são ponderadas pelo PIB.

2. Estimativas relativas ao final de 2020.

Nas economias emergentes, a média ficou em, 6,7%, quatro vezes menor que a média dos países de economia avançada. Peru e Brasil com pacotes de 15% e 14% do PIB, respectivamente, foram os países que mais gastaram com a resposta entre os emergentes (gráfico 1B). Finalmente, entre os países em desenvolvimento

de baixa renda, apenas Guiné-Bissau atingiu o valor de 7% do PIB, sendo a média para este grupo de 1,9% (gráfico 1C). Em termos de composição da resposta, em média as economias avançadas tiveram uma resposta fiscal mais equilibrada entre medidas de alívio de liquidez, empréstimos e garantias, 47% do total da resposta, e despesas adicionais e adiamento de receitas, com 53%, comparadas aos países emergentes (59% e 41%, respectivamente) e de baixa renda (88% e 12%).

3.2 A resposta emergencial: a expansão da proteção social

A resposta fiscal apresentou um forte componente de expansão do gasto e da cobertura da proteção social. Mesmo nas economias avançadas a resposta da proteção social implicou medidas extraordinárias que foram além da utilização dos mecanismos de proteção social existentes, devido à natureza sistêmica e não idiossincrática da tripla crise. Várias instituições mapearam estas respostas, como o Banco Mundial por intermédio do *living paper* de Gentilini *et al.* (2021) e o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG).¹⁰ A base de dados do IPC-IG mapeia as respostas dos países do sul global, incluindo a América Latina e o Caribe, a África Subsaariana, o Norte da África e o Oriente Médio, o Sul da Ásia, a Ásia do Leste e o Pacífico, utilizando a abordagem da proteção social responsiva a choques com um foco em: i) expansão da cobertura da proteção social, seja através de novos programas (emergenciais) ou de programas preexistentes; ii) expansão vertical dos programas com aumento de valores transferidos, de prazos de permanência e/ou adição de novos componentes; e iii) adaptações para tornar os programas resilientes às crises, como a conversão da alimentação escolar em refeição ou cestas básicas entregues aos alunos no período de suspensão das aulas por causa da pandemia.

A resposta da proteção social pode ser classificada em três macrocomponentes: i) assistência social (transferências em dinheiro ou espécie, condicionais ou não, subsídios, programas de alimentação escolar e frentes de trabalho); ii) seguridade social (seguro-desemprego, seguro de saúde, licença de saúde, aposentadorias e pensões contributivas); e iii) mercado de trabalho (políticas ativas e passivas do mercado de trabalho, incluindo subsídios salariais, isto é, complementação de salários pelo governo).

10. Os dados utilizados nessa análise foram acessados em 20 de maio de 2021 (versão beta). A base de dados do IPC-IG está disponível em: <<https://socialprotection.org/social-protection-responses-covid-19-global-south>>.

TABELA 1

Participação dos componentes da proteção social na resposta dos países do sul global à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)

Grupo de renda	Países	Medidas	Componente da proteção social (%)			Total (%)
			Assistência	Seguridade	Mercado de trabalho	
Alta	23 (18%)	131 (15%)	46	14	40	100
Baixa	23 (18%)	88 (10%)	88	2	10	100
Média-baixa	44 (34%)	311 (34%)	57	8	35	100
Média-alta	39 (30%)	373 (41%)	45	14	41	100
Total	129 (100%)	903 (100%)	53	11	36	100

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.

Elaboração dos autores.

A base de dados do IPC-IG identificou 903 medidas de proteção social em 129 países do sul global. Medidas de assistência social foram responsáveis por 53% do total, seguidas por medidas do mercado de trabalho, 36%, e em menor proporção medidas relacionadas à seguridade social, 11%. Estas últimas foram relativamente mais utilizadas nos países do sul global de renda alta e média-alta – 14% do total em ambos os grupos – e quase não foram implementadas em países de renda baixa. As medidas de assistência social foram relativamente mais importantes nos países de baixa renda (88% do total), enquanto as medidas do mercado de trabalho se destacaram nos países de renda alta e média-alta (40% e 41%, respectivamente). Os países de renda baixa, apesar de serem 18% do total de países mapeados, foram responsáveis por apenas 10% das medidas, refletindo uma menor diversidade de políticas e um menor gasto relativo, como visto na análise da resposta fiscal na subseção anterior. Foram os países de renda média-alta (30% do total) que apresentaram um conjunto maior (41%) e mais diversificado de medidas de proteção social.

As transferências monetárias representam 47% do total das medidas e se subdividem em quatro principais linhas de ação: i) implementação de programas emergenciais de transferência de renda; ii) expansão temporária de programas de transferência preexistentes; iii) extensão de programas de seguro-desemprego (seguridade social); e iv) subsídios salariais pagos diretamente a empregados ou indiretamente aos empregadores para evitar demissões, assim como trabalhadores por conta própria, geralmente nos setores mais atingidos pelas medidas de contenção (por exemplo, trabalhadores dos setores de turismo, hotelaria, acomodação e divertimento).

TABELA 2
Tipo de apoio da proteção social ofertado pelos países do sul global na resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)
 (Em %)

Tipo de apoio da proteção social	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Transferência monetária	50	36	44	51	47
Transferência em espécie	16	22	13	10	13
Transferência monetária e em espécie	2	5	1	0	1
Alívio de liquidez	26	34	35	31	32
Seguro de saúde	2	1	3	3	3
Treinamento profissional e proteção à criança	2	0	1	2	1
Incentivos ao pessoal de saúde (linha de frente)	2	1	3	2	2
Outros	2	1	0	1	1
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
 Elaboração dos autores.

O segundo conjunto mais importante de medidas se refere ao alívio de liquidez para famílias – mediante subsídios, particularmente para o pagamento de contas de água e luz – e para empresas e trabalhadores, com uma forte participação do adiamento ou da redução temporária do valor das contribuições para a seguridade social e/ou de taxas e impostos e aluguel. Também fazem parte do conjunto de medidas para o alívio de liquidez o crédito para financiar a folha de pagamento de empresas e transferências e/ou crédito subsidiado para empregados, trabalhadores por conta própria e/ou pequenas e médias empresas, condicionado à manutenção do nível de emprego por certo período.

As transferências monetárias foram relativamente mais utilizadas em países de renda alta e média-alta (50% e 51%, respectivamente), quando comparados aos países de renda baixa (36%), onde transferências em espécie foram relativamente mais importantes (22%) em relação aos países de grupos de renda alta e média-alta (16% e 10%). Outros tipos de programas, como treinamento profissional, tiveram uso mais limitado e estariam mais associados à fase de recuperação do que à fase emergencial da resposta da proteção social.

Entre as categorias de apoio de renda na tabela 3, observa-se que os benefícios assistenciais – transferências emergenciais, categóricas incondicionais e não contributivas e transferências condicionais – correspondem a 46% das 425 medidas relacionadas às transferências monetárias, seguidos por medidas de subsídios salariais (32%).

TABELA 3

Tipo de apoio de renda ofertado pelos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)
(Em %)

Tipo de apoio de renda	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Transferências emergenciais	14	44	31	25	27
Transferências categóricas incondicionais ¹	14	25	14	10	13
Transferências condicionais ²	5	3	5	7	6
Frentes de trabalho ³	0	16	7	2	4
Seguro-desemprego	9	3	2	6	5
Benefícios securitários	8	0	1	5	4
Compensação por fim de contrato e/ou outros benefícios salariais	5	0	7	8	7
Aposentadorias e pensões (contributivas)	3	0	1	3	2
Subsídio salarial	43	9	31	32	32
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui benefícios assistenciais para pessoas idosas, deficientes e famílias com filhos.

² Inclui os programas de transferências condicionadas vinculadas à educação e saúde dos filhos. Em geral, estes programas tiveram suas condicionalidades relaxadas durante as medidas de restrição de movimento, incluindo o fechamento das escolas.

³ A maior parte das intervenções referentes a frentes de trabalho consistiu em dispensar a necessidade de trabalhar para receber o benefício (salário) durante períodos de restrição de movimento. Trata-se assim de uma medida de adaptação do programa à situação de emergência sanitária.

A baixa utilização do seguro-desemprego se deve à ausência ou incipiência do instrumento na maior parte dos países. Apenas nos países de renda alta do sul global este instrumento foi responsável por 9% das medidas de transferência monetária aos indivíduos. Em contrapartida, os subsídios salariais desempenharam o papel que normalmente seria atribuído a um regime de seguro-desemprego, com a vantagem de manter o vínculo empregatício no caso dos empregados formais. Esses subsídios se mostraram particularmente preponderantes nos países de renda alta, onde as transferências emergenciais tiveram uma importância relativa menos destacada. Nos países de renda baixa do sul global, os subsídios salariais corresponderam apenas a 9% das medidas de apoio monetário.

É interessante observar, como mostra a tabela 4, que nos países de renda alta houve uma maior proporção de subsídios salariais que apoiavam os empregados mediante repasse aos empregadores. Já nos países de renda média (baixa e alta) predominaram subsídios salariais pagos diretamente aos empregados, mesmo que a documentação da redução de horas de trabalho tivesse que ser atestada pelo empregador. Ademais, os trabalhadores informais, particularmente os trabalhadores por conta própria em setores de serviços de alto contato (turismo, hotelaria, restaurantes, feirantes etc.), também tiveram acesso a subsídios salariais

via atestação da ocupação. Nos países de renda baixa, estes subsídios praticamente não diferenciavam a situação de empregado e conta própria, bastando estar ocupado nos setores mais atingidos.

TABELA 4
Receptor dos subsídios salariais pagos pelos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)
 (Em %)

Receptor dos subsídios salariais	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Empregador	39	0	7	25	21
Empregador e empregado	0	0	2	2	1
Empregador e conta própria	4	0	0	0	1
Empregado	18	33	53	43	41
Empregado e conta própria	14	67	14	15	16
Conta própria	21	0	14	16	16
Funcionário público	4	0	9	0	4
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
 Elaboração dos autores.

Isso mostra que o recurso a subsídios salariais foi utilizado em muitos países para focalizar os apoios monetários – e, portanto, reduzir os custos fiscais da resposta – nos setores mais afetados e com claras restrições para o seu funcionamento normal. Dessa maneira, as transferências emergenciais de caráter assistencial mais amplo, como o auxílio emergencial no Brasil, não foram o único instrumento utilizado para alcançar os trabalhadores informais no sul global.

A população-alvo da expansão de cobertura de intervenções da proteção social variou significativamente por componente da proteção social e por grupos de renda de países (tabela 5). Intervenções vinculadas à assistência social foram relativamente mais usadas nos países de renda baixa e renda média-baixa e tiveram como população-alvo domicílios pobres e pessoas de grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e crianças. Já os instrumentos vinculados à seguridade social, mais prevalentes em países de renda alta ou média-alta, focalizaram empregados formais e, em menor medida, trabalhadores informais. As medidas do mercado de trabalho tiveram sua cobertura ampliada com um forte foco nos trabalhadores formais, particularmente nos países de renda alta e com um pouco menos de intensidade nos países de renda média-alta e média-baixa.

TABELA 5
População-alvo da expansão da cobertura da proteção social nos países do sul global, por componente e grupo de renda (2020-2021)
 (Em %)

Grupo-alvo	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Assistência social					
Empregados formais (A)	1,4	0,0	0,0	0,5	0,4
Empregados informais (B)	4,3	2,2	5,2	5,3	4,9
(B) + grupos vulneráveis	0,0	0,0	0,6	0,5	0,4
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0,0	0,0	0,6	0,5	0,4
(B) + pobres	0,0	2,2	0,6	1,4	1,0
(A) + (B)	4,3	0,0	2,9	1,4	2,2
(A) + (B) + pobres	0,0	0,0	1,2	0,0	0,4
Grupos vulneráveis	11,6	23,9	15,1	9,2	13,0
Grupos vulneráveis e pobres	1,4	8,7	1,7	1,9	2,4
Pobres	10,1	43,5	24,4	18,8	21,9
Universal	0,0	2,2	0,6	1,4	1,0
Subtotal	33,3	82,6	52,9	41,1	48,0
Seguridade social					
Empregados formais (A)	6	2	3	6	4
Empregados informais (B)	1	0	0	0	0
(B) + grupos vulneráveis	0	0	0	0	0
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	0	0	0
(B) + pobres	0	0	0	0	0
(A) + (B)	3	0	1	1	1
(A) + (B) + pobres	0	0	0	0	0
Grupos vulneráveis	0	0	1	1	1
Grupos vulneráveis e pobres	0	0	0	0	0
Pobres	0	0	0	0	0
Universal	3	2	0	0	1
Subtotal	13	4	5	8	7
Mercado de trabalho					
Empregados formais (A)	38	4	28	30	28
Empregados informais (B)	6	4	3	7	5
(B) + grupos vulneráveis	0	0	0	0	0
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	0	0	0
(B) + pobres	0	0	0	0	0
(A) + (B)	9	4	10	13	11
(A) + (B) + pobres	0	0	0	0	0
Grupos vulneráveis	0	0	1	0	1
Grupos vulneráveis e pobres	0	0	0	0	0
Pobres	0	0	0	1	0
Universal	1	0	0	0	0
Subtotal	54	13	42	51	45

(Continua)

(Continuação)

Grupo-alvo	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
	Total				
Empregados formais (A)	45	7	31	36	33
Empregados informais (B)	12	7	8	12	10
(B) + grupos vulneráveis	0	0	1	0	0
(B) + grupos vulneráveis + pobres	0	0	1	0	0
(B) + pobres	0	2	1	1	1
(A) + (B)	16	4	14	15	14
(A) + (B) + pobres	0	0	1	0	0
Grupos vulneráveis	12	24	17	11	14
Grupos vulneráveis e pobres	1	9	2	2	2
Pobres	10	43	24	20	22
Universal	4	4	1	1	2
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
Elaboração dos autores.

De maneira geral, os trabalhadores formais e informais foram o público-alvo de 58% das medidas de expansão da cobertura da proteção social. Essa cobertura foi na maior parte das vezes assegurada por subsídios salariais e não pelos programas de seguro-desemprego, apesar de muitas vezes o pagamento dos subsídios utilizar-se da estrutura e mesmo de parte do orçamento previsto para despesas do seguro-desemprego. A população pobre e os grupos vulneráveis foram público-alvo de 39% das medidas de expansão da cobertura da proteção social, beneficiando-se em larga medida da expansão de programas de transferência de renda preexistentes ou de programas emergenciais que usaram a estrutura de programas preexistentes, como os canais e as formas de pagamento.

Em média, as medidas de apoio monetário relacionadas ao mercado de trabalho (subsídio salarial), para as quais se tem informação, tiveram uma duração maior – 4,6 meses – do que as medidas da assistência social e da seguridade social – 3,8 e 3,4 meses, respectivamente (tabela 6). Além disso, nos países de renda alta a duração do subsídio salarial foi de 5,7 meses, enquanto os três casos observados para países de renda baixa consistiram em apenas um pagamento. Nos países de renda média-baixa a duração foi de 3,9 meses e nos de renda média-alta, 4,6 meses. Já a duração dos benefícios assistenciais, na sua maioria benefícios emergenciais temporários, foi maior nos países de renda média-alta – 4,1 meses –, seguidos pelos países de renda média-baixa e renda baixa. Apesar da duração menor nos países de renda alta é importante destacar que, nesses países, os subsídios salariais tiveram uma participação mais importante do que os benefícios assistenciais (tabela 3).

TABELA 6

Duração média das medidas de apoio monetário dos países do sul global às famílias e/ou trabalhadores em resposta à Covid-19, por componente e grupo de renda (2020-2021)

Componente		Grupo de renda				Total
		Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Assistência	Duração (meses)	3,1	3,5	3,7	4,1	3,8
	Número de medidas	16	15	51	70	152
Seguridade	Duração (meses)	3,8	-	2,2	3,5	3,4
	Número de medidas	11	1	10	35	57
Mercado de trabalho	Duração (meses)	5,7	1,0	3,9	4,6	4,6
	Número de medidas	26	3	34	58	121

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
Elaboração dos autores.

A coluna A da tabela 7 mostra a cobertura adicional média estimada da população do país que se beneficia direta ou indiretamente da expansão dos programas de transferências monetárias de caráter assistencial (exclui o subsídio salarial, que é classificado como medida do mercado de trabalho). As medidas de transferência monetária adotadas pelos países de renda média-alta e renda alta foram as que possibilitaram uma maior expansão da cobertura da população-alvo dos benefícios de natureza assistencial, 20% e 17% respectivamente. As medidas dos países de renda baixa implicaram uma expansão mais modesta em torno de 7%, enquanto as medidas adotadas pelos países de renda média-baixa levaram a uma expansão média duas vezes maior (14%).

TABELA 7

População coberta pelas medidas de apoio monetário (assistência social) dos países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda e tipo de cobertura (2020-2021)

Grupo de renda		Cobertura adicional (A)	Cobertura adicional (apenas novos programas) (B)	Cobertura programas preexistentes (C)	Cobertura total (D)
Alta	População coberta (%)	17	22	17	31
	Número de programas	8	3	5	5
Baixa	População coberta (%)	7	14	4	9
	Número de programas	18	5	13	13
Média-baixa	População coberta (%)	14	20	8	16
	Número de programas	46	22	24	24
Média-alta	População coberta (%)	20	24	13	30
	Número de programas	42	22	20	20
Total	População coberta (%)	15	18	9	19
	Número de programas	114	52	62	62

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
Elaboração dos autores.

Note que a cobertura ofertada por novos programas emergenciais foi, em média, maior do que a cobertura dos programas preexistentes que foram utilizados na resposta mediante alguma expansão, independentemente do grupo de renda do país. Isso demonstra um esforço por parte desse grupo para implementar novos programas emergenciais de transferência de renda em um prazo curtíssimo de tempo. Os países de renda alta e média-alta foram aqueles que mais expandiram a cobertura da proteção social por meio dos novos programas, 22% e 24%, respectivamente, revelando uma certa inércia em relação à cobertura preexistente (coluna C) de programas que foram expandidos ou serviram de base para a expansão via programas emergenciais.

A cobertura média dos programas de assistência social ficou em torno de 30% da população nos países de renda alta e média-alta, caindo quase a metade (15%) nos casos dos países de renda média-baixa e não alcançando nem 10% para os países de renda baixa. Isto evidencia que os sistemas de assistência/proteção social são extremamente limitados nos países de renda baixa, apesar do esforço anterior à pandemia da Covid-19 de alguns deles em criar programas de transferência monetária para grupos pobres e vulneráveis.

As medidas baseadas em subsídios salariais foram particularmente importantes não só em termos do número de medidas nos países de renda alta (tabela 3), como também no que se refere ao maior alcance da cobertura média da força de trabalho nestes países (12%), como mostrado na tabela 8, seguidos por países de renda média-alta (8%) e renda média-baixa (4%). Os países de renda baixa tiveram poucas medidas de subsídios salariais, apenas 9% do total, e as informações disponíveis indicam uma cobertura muito baixa, de apenas 1% da força de trabalho. De todo modo, é importante destacar que os programas de subsídios salariais incluíram desde programas nacionais com alta cobertura – acima de 45% da força de trabalho – até programas setoriais bastante específicos e focalizados com cobertura inferior a 1% da força de trabalho (tabela 8).

TABELA 8

Força de trabalho coberta por subsídios salariais em países do sul global em resposta à Covid-19, por grupo de renda e tipo de cobertura (2020-2021)

Grupo de renda	Cobertura média (%)	Cobertura mínima (%)	Cobertura máxima (%)	Número de medidas
Alta	12	0,200	45,5	22
Baixa	1	0,516	2,0	3
Média-baixa	4	0,001	27,0	27
Média-alta	8	0,008	48,5	46
Total	7	0,001	48,5	98

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
Elaboração dos autores.

Como vimos na tabela 2, o segundo grupo de apoio mais importante na resposta dos países do sul global segundo os dados coletados pelo IPC-IG se refere às medidas de alívio de liquidez para as famílias (subsídio ao consumo) e a população ocupada (empregados e conta própria). O alívio de liquidez às famílias pelo viés do consumo foi a medida mais prevalente no sul global, independentemente do grupo de renda. Foi nos países de renda baixa, contudo, que os subsídios foram mais utilizados, correspondendo a 87% das medidas de alívio de liquidez (tabela 9).

TABELA 9
Distribuição das medidas de alívio de liquidez adotadas pelos países do sul global para atenuar os efeitos da crise da Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)
(Em %)

Medida de alívio de liquidez	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Subsídios	47	87	49	34	47
Flexibilização do pagamento de impostos, taxas e aluguel (empregados de setores afetados)	9	3	13	16	12
Flexibilização do pagamento de impostos, taxas e aluguel (conta própria)	12	0	4	4	5
Flexibilização do contrato de seguridade social (empregado e empregador)	18	0	18	19	17
Flexibilização do contrato de seguridade social (conta própria)	6	3	1	2	2
Crédito subsidiado para trabalhadores	3	7	6	3	4
Crédito para folha de pagamento	6	0	6	16	9
Transferência para manter negócio (conta própria e microempresas)	0	0	3	7	4
Total	100	100	100	100	100
Quantidade de medidas	34	30	108	114	286

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
Elaboração dos autores.

Nos países de renda alta e renda média-baixa e média-alta, a flexibilização – adiamento do pagamento ou redução do valor, ou mesmo isenção do pagamento – das contribuições previdenciárias assim como a flexibilização de impostos, aluguéis e dívidas foram os dois conjuntos de medidas mais importantes após os subsídios, em torno de 20% para esse grupo de países, enquanto nos países de renda baixa eles corresponderam a apenas 3% das medidas. A outra medida de alívio de liquidez adotada em países de renda baixa foi vinculada a empréstimos (crédito subsidiado) para trabalhadores (empregados e conta própria). Essa medida se assemelha a um subsídio salarial, com a diferença de que os trabalhadores devem, em princípio, reembolsar o governo com prazos e condições favoráveis em comparação com o mercado.

Finalmente, nos países de renda média-alta, o crédito para folha de pagamento e a transferência para manutenção de negócios (conta própria e microempresa) corresponderam a 23% das medidas – nos países de renda

média-baixa, 9%, e nos de renda alta, 6%. Nos países de renda baixa não houve adoção desse tipo de medida.

Dada a importância dos subsídios no conjunto do alívio financeiro propiciado pelos governos às famílias, é interessante analisar sua distribuição por tipo de consumo subsidiado. Em termos globais, medidas relacionadas ao adiamento do pagamento de contas de água e luz corresponderam a 42% do total de subsídios anunciados pelos governos para aumentar a renda disponível das famílias (tabela 10). Trata-se de uma maneira imediata de alívio financeiro, em que o consumo de eletricidade ou de água é utilizado como uma *proxy* de nível de renda para fins de focalização. Em muitos casos os limites das tarifas sociais de energia foram expandidos para aumentar a cobertura de beneficiários.

TABELA 10
Distribuição dos tipos de subsídios adotados pelos países do sul global para atenuar os efeitos da crise da Covid-19, por grupo de renda (2020-2021)
 (Em %)

Tipo de subsídio	Grupo de renda				Total
	Alta	Baixa	Média-baixa	Média-alta	
Serviços de água e luz	56	31	38	46	42
Produtos alimentares, combustível e produtos de higiene	19	23	19	18	20
Impostos, aluguel e empréstimos para a população em geral	25	8	13	31	18
Telefone celular e internet	0	38	29	5	20
Total	100	100	100	100	100
Quantidade de subsídios	16	26	52	39	133

Fonte: Base de dados do IPC-IG, 2021.
 Elaboração dos autores.

Esse tipo de subsídio foi relativamente mais importante nos países de renda alta e renda média-alta, mas em larga medida pelo fato destes países não terem subsidiado o consumo de telefonia celular e transmissão de dados pela internet. Enquanto medidas de subsídio à telefonia celular e internet nos países de renda baixa e renda média-baixa corresponderam a 38% e 29% do total de medidas mapeadas, nos países de renda média-alta elas representaram apenas 5% do total, e nos de renda alta não houve sequer este tipo de medida. Em sua maioria, estes subsídios tiveram por finalidade permitir que famílias pobres tivessem acesso às plataformas digitais para inscrição nos programas de transferência de renda emergenciais. Trata-se de um subsídio que visa viabilizar outras medidas de proteção social.

4 A RESPOSTA FISCAL BRASILEIRA

4.1 Superando as restrições legais à flexibilização do gasto

O regime fiscal brasileiro passou por uma flexibilização sem precedentes em 2020 para acomodar um pacote amplo de ações emergenciais, incluindo um conjunto de mudanças institucionais com vistas a criar condições de governança fiscal adequadas para o enfrentamento da tripla crise provocada pela Covid-19 (Silva, 2020).

A principal restrição do ponto de vista fiscal para a resposta à pandemia residia no caráter pró-cíclico do arcabouço fiscal vigente, composto por três principais regras: i) Regra de Ouro, que restringe o volume das despesas correntes por meio da vedação à realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital; ii) Regra de Primário, que impõe a necessidade de se contingenciar despesas por meio da limitação de empenhos e movimentações financeiras, com o propósito de cumprir a meta de resultado primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e iii) Novo Regime Fiscal, que fixou um teto congelado em termos reais para as despesas primárias para vigorar pelo período de duas décadas, de 2017 a 2036.

Tanto a Regra de Ouro quanto a Regra de Primário se caracterizam por um viés pró-cíclico. Os períodos recessivos ou de crises econômicas estão vinculados a frustrações nas estimativas de arrecadação e, por conseguinte, a ampliações não previstas nas necessidades de financiamento do governo. Isto impõe a necessidade de se promover contingenciamentos das despesas, que asseguram o cumprimento das metas fiscais nestes momentos de maior dificuldade econômica. Além disso, o Novo Regime Fiscal não possui uma cláusula de escape explícita para ser acionada nos momentos de crise econômica, como é muito comum entre as principais experiências de regras de despesa ao redor do mundo, de modo que o teto de gastos é fixado no mesmo valor independentemente das fases do ciclo econômico.

Esse constrangimento à atuação anticíclica da política fiscal, entretanto, pode ser contornado pelo recurso a brechas ou mudanças legislativas. Este foi o caminho percorrido em 2020 para viabilizar uma flexibilização sem precedentes no regime fiscal brasileiro. A primeira das brechas na legislação é uma cláusula de escape da Regra de Primário,¹¹ que dispensa a necessidade de cumprimento da meta fiscal em caso de decretação do estado de calamidade pública. A segunda brecha é uma excepcionalidade do Novo Regime Fiscal¹² que exclui do teto de gastos os créditos extraordinários que sejam abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade

11. Prevista no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

12. Prevista no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

pública. Para se aproveitar dos dois dispositivos, o governo enviou ao Congresso em meados de março de 2020 – pouco após o anúncio da pandemia – o pedido de reconhecimento de estado de calamidade em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia. O reconhecimento ocorreu dois dias depois, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

A partir de então, o Poder Executivo editou sucessivas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários referentes às despesas de enfrentamento da pandemia, totalizando um volume de despesas autorizadas de R\$ 603,9 bilhões em 2020. Adicionalmente, o Congresso se mobilizou em tempo recorde para aprovar a Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública. De maneira sintética, o regime extraordinário dispensou a União do cumprimento da Regra de Ouro e de uma série de requisitos legais para aumento de despesas ou benefícios tributários em ações de enfrentamento da calamidade.

As medidas legislativas levadas a cabo desde março de 2020 tiveram duas principais consequências em termos de flexibilização do arcabouço fiscal vigente no país. A primeira foi a suspensão das regras fiscais, que permitiu que o governo descumprisse a Regra de Ouro e a Regra de Primário sem sofrer qualquer sanção legal. Os dados orçamentários do governo central mostram uma margem de insuficiência da Regra de Ouro de R\$ 346,4 bilhões e um *deficit* primário de R\$ 745,3 bilhões, que é aproximadamente cinco vezes o valor da meta de R\$ 124,1 bilhões (tabela 11). Já a regra do Novo Regime Fiscal foi cumprida com uma margem de folga de R\$ 52,2 bilhões. Este cumprimento foi facilitado pelo deslocamento do orçamento para as despesas executadas a partir de créditos extraordinários que estão fora do teto de gastos. Assim, a única das três regras formalmente em vigor em 2020 deixou de ser restritiva devido ao deslocamento de despesas que abriu espaço fiscal dentro do teto de gastos.¹³

A segunda consequência da flexibilização do arcabouço fiscal em 2020 foi a constituição do denominado “orçamento de guerra”, um orçamento livre das restrições fiscais usuais e apto a responder com agilidade às pressões de gastos para conter a pandemia e mitigar os impactos da tripla crise.¹⁴ As despesas primárias executadas a partir de créditos extraordinários totalizaram R\$ 520,6 bilhões (7,0%

13. O maior exemplo desse deslocamento de despesas foi o espaço fiscal criado pelo não pagamento do benefício do Programa Bolsa Família (PBF) pelo simples fato da maior parte dos beneficiários terem recebido o auxílio emergencial, cujos valores são mais elevados do que o benefício padrão do PBF e cujo gasto total estava fora do teto. O PBF teve despesas executadas de R\$ 7,6 bilhões no primeiro trimestre do ano e quase nulas no restante do ano, já que seus beneficiários estavam recebendo o auxílio emergencial durante este último período. Para remediar este efeito, o Tribunal de Contas da União recomendou ao Ministério da Economia (Acórdão nº 2.026/2020) que cancelasse as dotações orçamentárias ou direcionasse o espaço fiscal para custeio de despesas de enfrentamento da pandemia. O direcionamento foi apenas parcial e validado somente para os quatro últimos meses do ano.

14. Feita a ressalva de que essas despesas devem se restringir às ações de enfrentamento da pandemia, ser autorizadas por créditos extraordinários e não ter efeitos que permaneçam além do período pandêmico.

do PIB) em 2020, dispendidos fundamentalmente nas áreas de suplementação de recursos para emergência de saúde pública, suporte de renda para as famílias, suporte de liquidez e crédito para as empresas e auxílio financeiro para os governos estaduais e municipais. Como resultado, as despesas primárias do governo central sofreram um salto brusco em 2020, ao saírem de 19,5% para 26,1% do PIB, o nível mais elevado na série histórica no gráfico 2.

TABELA 11
Margens de cumprimento das regras fiscais (2017-2021)
(Em R\$ bilhões)

Regras fiscais	2017	2018	2019	2020	2021
1 Margem da regra de ouro (1.1 - 1.2)	28,8	35,8	-185,3	-346,4	-453,7
1.1 Despesas de capital	899,0	904,1	871,7	1.213,0	1.980,5
1.2 Operações de crédito	870,2	868,3	1.057,0	1.559,4	2.434,2
1.3 Crédito aprovado	0,0	0,0	241,0	0,0	453,7
2 Margem de resultado primário (2.2 - 2.1)	20,6	12,8	50,1	-621,2	-69,0
2.1 Meta de resultado primário	-139,0	-129,0	-139,0	-124,1	-247,1
2.2 Resultado primário	-118,4	-116,2	-88,9	-745,3	-316,1
2.2.1 Receitas primárias	1.154,7	1.227,5	1.346,8	1.203,9	1.302,1
2.2.2 Despesas primárias	-1.279,0	-1.351,8	-1.441,8	-1.947,0	-1.618,2
2.2.3 Discrepância estatística e demais ajustes contábeis	5,8	8,1	6,2	-2,2	0,0
3 Margem do teto de gastos (3.1 - 3.2)	50,1	60,6	34,3	52,2	0,0
3.1 Teto de gastos	1.309,1	1.348,3	1.407,5	1.454,9	1.485,9
3.2 Despesas sujeitas ao teto	1.258,9	1.287,8	1.373,2	1.402,8	1.485,9
3.3 Despesas não sujeitas ao teto	250,6	286,9	356,4	806,7	426,2
3.3.1 Transferências intergovernamentais	220,3	248,1	278,6	255,2	284,3
3.3.2 Créditos extraordinários	1,0	5,8	3,5	520,6	101,4
3.3.3 Demais	29,3	33,1	74,3	30,9	40,4

Fonte: Relatórios contábeis e orçamentários da União.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Margens negativas indicam descumprimento da regra fiscal.

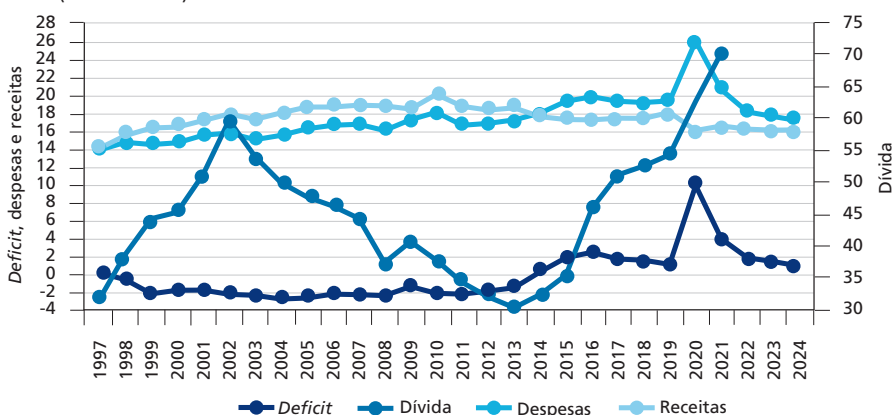
2. Dados de 2021 são previsões da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da LDO, ajustadas pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

O pacote fiscal brasileiro de resposta à pandemia contou ainda com medidas que reduziram as receitas primárias do governo central, a exemplo das desonerações tributárias (estimadas em 0,4% do PIB) e das postergações de pagamentos para o governo. Somando-se a isso um conjunto de medidas fiscais financeiras ou extraorçamentárias, reforça-se o diagnóstico do caráter sem precedentes da flexibilização atravessada pelo regime fiscal em 2020. As medidas do pacote fiscal, juntamente com o impacto da crise econômica sobre a arrecadação, explicam quase integralmente a queda verificada nas receitas primárias de 18,2% para

16,2% do PIB em 2020, retomando-se um nível arrecadatário que remonta àquele verificado na crise de 2008.

GRÁFICO 2

Despesas, receitas e *deficit* primário do governo central e dívida líquida do setor público (1997-2024)
(Em % do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central, 1997-2020; LOA, 2021; e LDO, 2022. Elaboração dos autores.

Obs.: Dados de 2021 a 2024 são previsões da LOA e da LDO, ajustadas em 2021 pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

As séries históricas dos indicadores fiscais no gráfico 2 não deixa dúvidas que o ano de 2020 é literalmente um ponto fora da curva. Após o *deficit* primário oscilar ao redor da média de 1,6% do PIB no período 2014-2019, ele atingiu seu auge de 10,0% em 2020, enquanto a dívida líquida do setor público superou seu pico anterior de 59,9% do PIB no final de 2002 para alcançar 63,0% em 2020. É claro que os números de *deficit* e endividamento devem ser relativizados neste último ano de queda do PIB de 4,1% e que poderia ter sido mais pronunciada na ausência das medidas de contenção e mitigação da pandemia. Assim como as estimativas do FMI para o PIB global, estimativas preliminares sugerem que o colapso do PIB teria sido de duas a três vezes e meia maior na ausência de uma política como o auxílio emergencial, que representou pouco mais de metade das despesas do orçamento de guerra (Sanches, Cardomingo e Carvalho, 2021; Paula, 2021).

Do ponto de vista prospectivo, as estimativas oficiais no gráfico 2 sugerem que, após um breve interregno em 2021, quando o orçamento de guerra permanece com um tamanho muito menor do que no ano anterior, as despesas primárias retroagiriam para patamares inferiores aos do imediato pré-pandemia. As projeções oficiais do projeto da LDO de 2022 indicam uma queda das despesas da ordem de 8,9 p.p. do PIB entre 2020 e 2024, com redução correspondente

no *deficit* primário. Estas projeções trazem implicitamente a hipótese de que será possível transitar de maneira rápida para um cenário econômico relativamente benigno, com projeções de crescimento econômico de 3,2% em 2021 e 2,5% nos três anos seguintes, prescindindo-se de um pacote de estímulos fiscais. Hipótese controversa que será discutida mais adiante neste texto.

4.2 A resposta fiscal brasileira vista pelo “orçamento de guerra”

O volume de despesas pagas em 2020 alcançou a impressionante cifra de R\$ 524 bilhões. Deste total, os recursos suplementares para emergência de saúde pública alcançaram R\$ 44 bilhões (8,4% do total), com destaque para os R\$ 32,1 bilhões de transferências para execução descentralizada por parte dos governos estaduais e municipais. Além destas transferências com recursos carimbados para ações emergenciais de saúde, os governos regionais receberam mais um auxílio financeiro de R\$ 78,3 bilhões (14,9% do total) para amortecer os impactos da crise econômica sobre seus orçamentos (tabela 12).

TABELA 12
Despesas da União de enfrentamento da pandemia da Covid-19 (2020-2021)

Descrição	2020		2021	
	Valor pago (R\$ bilhões)	Participação no total (%)	Valor previsto (R\$ bilhões)	Participação no total (%)
Suporte de renda para as famílias	327,0	62,4	56,5	55,7
Auxílio emergencial	293,1	55,9	44,9	44,2
Benefício emergencial	33,5	6,4	11,7	11,5
Ampliação do PBF	0,4	0,1	-	0,0
Auxílio financeiro para governos regionais	78,3	14,9	-	0,0
Suporte de liquidez e crédito para empresas	73,0	13,9	1,9	1,9
Financiamento da folha salarial	6,8	1,3	-	0,0
Garantias e subsídios para crédito	63,1	12,0	-	0,0
Outros estímulos setoriais	3,1	0,6	1,9	1,9
Emergência de saúde pública	44,0	8,4	41,7	41,2
Aquisição de vacinas	2,2	0,4	22,3	22,0
Transferências fundo a fundo	32,1	6,1	7,4	7,3
Demais ações de saúde	9,6	1,8	12,1	11,9
Demais despesas	1,9	0,4	1,2	1,2
Total	524,0	100,0	101,4	100,0

Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Os valores de 2021 incluem as reinscrições de restos a pagar do ano anterior e os créditos abertos em 2021.

A área de atuação com maior volume de despesas foi o suporte de renda para as famílias e trabalhadores: R\$ 327 bilhões em 2020 (quase dois terços

do total), despendidos basicamente nos programas de auxílio emergencial e benefício emergencial (R\$ 293,1 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente). O auxílio emergencial é um benefício assistencial para famílias pobres e vulneráveis beneficiárias do PBF ou registradas no Cadastro Único e pessoas maiores de dezoito anos que não tenham um emprego formal e cuja renda familiar fica abaixo de três salários mínimos. Por meio deste programa se buscava proteger grupos pobres e vulneráveis e trabalhadores informais de baixa renda. Essa transferência não contributiva representou em 2020 um verdadeiro marco no país, alcançando cerca de 67 milhões de beneficiários em mais de 40 milhões de famílias, compostas por quase 130 milhões de pessoas, o que corresponde a 60% da população (Paiva *et al.*, 2021).

O benefício emergencial, por sua vez, consiste em um subsídio salarial, ancorado no programa de seguro-desemprego, cujo público beneficiário corresponde aos empregados com carteira assinada que formalizaram acordos com seus empregadores de suspensão do contrato de trabalho ou redução da jornada. Durante o prazo de vigência dos acordos, os empregados tiveram seus salários reduzidos e, em contrapartida, receberam o benefício do governo que equivale a uma porcentagem do seguro-desemprego que teriam direito caso tivessem sido demitidos (entre R\$ 261,25 e R\$ 1.813,03 dependendo do tipo de acordo celebrado). Ambos os programas tiveram um forte efeito contracíclico e contribuíram decisivamente para a redução da pobreza e desigualdade durante a crise (Paula, 2021; Barbosa e Prates, 2020).

A quarta área de atuação destacada na tabela 12 é o suporte de liquidez e crédito para as empresas, que totalizou R\$ 73 bilhões (13,9% do total). No entanto, o foco restrito sobre as despesas primárias do orçamento de guerra fornece uma visão parcial da resposta emergencial à pandemia, sobretudo no caso dessas medidas de suporte para as empresas, que contaram com um espectro muito mais amplo de medidas fiscais e creditícias.

A tabela 13 oferece uma visão mais completa do pacote emergencial de combate à pandemia no Brasil, por um critério de contabilização próximo ao que o FMI utiliza nas comparações internacionais e, portanto, com dados de magnitude similar aos apresentados na seção 3.¹⁵ Por esta métrica, o pacote fiscal do Brasil chega a R\$ 1 trilhão ou 13,9% do PIB, após a inclusão de medidas de desonerações tributárias, reestruturação de dívidas e disponibilização de crédito.

15. Os números da tabela 13 devem ser interpretados como estimativas potenciais porque se baseiam em previsões de despesas, receitas e disponibilização de operações de créditos que não necessariamente se materializarão integralmente. As estimativas foram extraídas do relatório das medidas emergenciais do Ministério da Economia (Brasil, 2020). Para seguir um critério mais próximo ao do FMI, optamos por incluir uma linha de crédito adicional do Banco do Brasil que não constava no relatório, e, em contrapartida, excluir as estimativas de suspensão da cobrança da dívida ativa da União e das flexibilizações da legislação regulatória do mercado financeiro.

Ou, ainda, 17,5% do PIB se for adicionado o efeito das medidas de antecipação de pagamentos de benefícios sociais e de adiamento de recebimentos de tributos, que a princípio terão seus impactos fiscais compensados ao longo do tempo.

TABELA 13
Pacote fiscal da União de enfrentamento da pandemia da Covid-19 (2020)

Descrição	Valor (R\$ bilhões)	Participação no PIB (%)
Despesas do orçamento de guerra	594,1	8,0
Desonerações tributárias	28,4	0,4
Específicas para a área de saúde	5,1	0,1
Gerais	23,3	0,3
Reestruturação de dívidas dos governos regionais	80,1	1,1
Disponibilização de crédito por bancos e fundos públicos	332,2	4,5
Subtotal	1.034,7	13,9
Antecipação de despesas e adiamento de receitas	268,0	3,6
Antecipação de benefícios sociais	89,9	1,2
Adiamento de tributos	178,1	2,4
Total	1.302,7	17,5

Fonte: Brasil (2020).
Elaboração dos autores.

Em termos de escopo, as áreas de atuação das medidas fiscais complementares são semelhantes às do próprio orçamento de guerra, subdividindo-se principalmente em: i) emergência de saúde pública (desonerações tributárias de medicamentos, insumos e equipamentos médico-hospitalares); ii) auxílio para governos regionais (adiamento do pagamento de tributos federais e reestruturação de dívidas com a União, bancos públicos e organismos multilaterais); iii) alívio de liquidez para as famílias (antecipação do pagamento do 13^o de aposentadorias, abono salarial e saque emergencial do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS); e iv) suporte de liquidez e crédito para as empresas (desonerações e adiamentos do pagamento de tributos, disponibilização de linhas de crédito favorecidas e reestruturações de dívidas por bancos e fundos públicos).

Pode-se, portanto, concluir que o pacote emergencial de enfrentamento da Covid-19 no Brasil em 2020 guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas, tanto em termos de volume de recursos quanto de escopo das áreas de atuação. Não por acaso o pacote fiscal brasileiro, em proporção do PIB, aparece como o 15^o maior entre os sessenta países com informações disponíveis e junto com o Peru na liderança dos países emergentes (gráfico 1).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A POLÍTICA FISCAL NA ERA PÓS-PANDEMIA E OS RISCOS DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA

Apesar do otimismo em torno das vacinas desenvolvidas ao longo de 2020 e que começaram a ser aplicadas em 2021 em escala global, os desafios da Covid-19 estão longe de serem superados. Há dúvidas sobre a eficácia geral das vacinas diante das novas variantes; limitações da capacidade de produção e logística em escala global e desigualdade de acesso às vacinas levam a um avanço lento e heterogêneo da vacinação; informações falsas amplificam a resistência da população à vacinação e dificultam o alcance da imunidade coletiva; entre tantos outros riscos. Diante de todas as incertezas, é importante se preparar para um cenário no qual o tempo necessário para ter a crise de saúde sob controle se prolongue além de 2021, na maioria dos países, e no qual a ameaça do vírus persista por um prazo ainda maior (OECD, 2021).

Nesse contexto, parece razoável admitir que a recuperação econômica se dará de maneira muito desigual, na medida em que os países estão caminhando em diferentes níveis na contenção da pandemia e a intensidade do choque causado pela tripla crise varia muito entre eles. Enquanto alguns países já antecipam ou planejam remover em breve as medidas de distanciamento social que mais restringem as atividades econômicas e sociais, países menos exitosos na contenção da disseminação do vírus convivem com uma incerteza muito maior quanto aos desenvolvimentos futuros. Onde a vacinação avança mais devagar e os esforços de flexibilização são precipitados e descoordenados, o controle da crise de saúde pode levar mais tempo e os danos sobre o tecido econômico e social tendem a ser mais severos.

A capacidade da economia de se recuperar no período pós-pandêmico será condicional ao tamanho desses danos. Se o sistema econômico estiver mais comprometido, a superação da crise econômica se torna mais difícil e dependente de estímulos fiscais, diferentemente das experiências mais exitosas, que talvez não precisem contar tanto com estímulos fiscais porque atravessaram o período pandêmico sem maiores traumas econômicos e sociais. Este tipo de preocupação em fortalecer a recuperação econômica pós-pandemia tem levado vários países a anunciar pacotes de estímulo fiscal para os próximos anos (OECD, 2020).

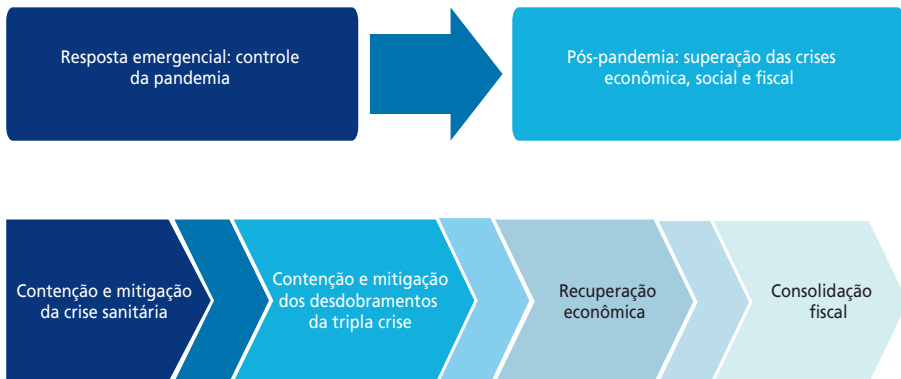
Sobre esse último ponto, vale esclarecer um equívoco muito comum no debate público que é tratar os pacotes emergenciais de resposta à Covid-19, propostos durante as duas etapas iniciais de contenção e mitigação da pandemia, como sinônimo de estímulo fiscal. As medidas fiscais implementadas nas duas primeiras etapas de enfrentamento da pandemia devem ser pensadas como uma resposta emergencial – cujos propósitos prioritários eram conter e mitigar a crise sanitária, viabilizar o distanciamento social e depois mitigar os impactos sociais

e econômicas da crise –, e não confundidas com medidas fiscais tradicionais de estímulo ao consumo e investimento para ampliar a demanda agregada e favorecer o crescimento econômico.

A retirada das restrições no pós-pandemia abre caminho para uma nova mudança de ênfase da política fiscal, passando a priorizar os pacotes fiscais de estímulo à recuperação econômica (terceira etapa). Como indicado na figura 1, contudo, as transições entre as etapas não devem ser interpretadas como função monotônica do tempo. Por exemplo, as remoções das restrições às atividades sociais e econômicas tendem a se dar de maneira gradual, levando a uma fase intermediária entre a segunda e terceira etapa, quando as medidas de estímulo fiscal sobrepõem-se às medidas de contenção/mitigação da pandemia, até o momento em que aquelas adquiram de fato proeminência. Esta fase intermediária pode ser mais ou menos duradoura, a depender do êxito de cada país no controle da pandemia, e está sujeita a retrocessos, como nos casos de flexibilizações malsucedidas e revertidas (retorno à segunda etapa).

FIGURA 1

Etapas de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19



Fonte: OECD (2020).
Elaboração dos autores.

A flexibilização das medidas restritivas não deve se dar de maneira imediata, pelo menos não antes de serem alcançadas as metas de vacinação em larga escala da população, sob o risco de levar a novo descontrole da crise sanitária. Tampouco a revisão das medidas fiscais emergenciais de suporte de renda, liquidez e crédito pode ser feita rapidamente, sob o risco de fragilizar ainda mais a situação financeira das empresas e comprometer a capacidade da economia de se recuperar. Este período de transição da política fiscal, que corresponde à fase intermediária entre a segunda e terceira etapa na figura 1, vai se caracterizar por um difícil dilema originado da necessidade de se balancear objetivos contraditórios. Por um

lado, prolongar determinadas medidas emergenciais e de distanciamento social, que limitam as atividades econômicas e sociais, e, por outro, introduzir novas medidas fiscais, flexibilizar restrições e estimular a recuperação econômica.

Se medidas fiscais preexistentes devem coexistir por algum tempo com as novas medidas de estímulo, os tamanhos dos pacotes fiscais se avolumam, trazendo à tona desafios fiscais ilustrados na introdução deste texto. O período de enfrentamento da pandemia coincidiu com a escalada da dívida pública dos países, mas uma precipitação de esforços de ajustes fiscais corre grande risco de se mostrar inconsistente em relação ao objetivo conjuntural de favorecer a recuperação econômica e aos objetivos estratégicos de promover inclusão social e sustentabilidade, ou até mesmo de alcançar o resultado contrário de agravamento da crise econômica e fiscal.

Para evitar incorrer em tais riscos, os esforços de consolidação fiscal devem ser conduzidos de maneira cuidadosa e, salvo medidas muito pontuais, não devem vir tão cedo. É para chamar atenção a este aspecto que a figura 1 destaca a quarta e última etapa da resposta à Covid-19, após a recuperação econômica criar condições para que o objetivo de consolidação fiscal assuma prioridade na orientação da política fiscal.

Em relação à terceira etapa de enfrentamento da Covid-19, uma tônica comum aos pacotes de estímulo fiscal anunciados por boa parte dos países tem sido aproveitar a janela de oportunidade para conciliar o objetivo conjuntural de superação da crise econômica com objetivos estratégicos de médio e longo prazos (OECD, 2020). A natureza sem precedentes da tripla crise explicitou uma série de riscos (sanitários, econômicos, sociais e ambientais) aos quais as populações estão expostas e catalisou uma reflexão sobre maneiras de mitigá-los no futuro. Isso tem levado os países a orientar seus pacotes fiscais na direção de ações: i) de fortalecimento do sistema de saúde, incluindo cadeias produtivas estratégicas importantes para o setor; ii) de aumento da cobertura de proteção social, particularmente de setores não cobertos e com instrumentos que sejam adequados a responder a choques idiossincráticos, mas também a choques sistêmicos covariados;¹⁶ e iii) que lidem com questões distributivas e outros riscos de longo prazo como a crise climática (OECD, 2021).

Nesse interim, está em curso uma série de reflexões em torno da política macroeconômica mais geral e da política fiscal mais específica na era pós-pandemia. Um exemplo é a renovada ênfase sobre o papel do ativismo da política fiscal na estabilização do ciclo econômico, diante do atual contexto de taxas de juros

16. Ver Beazley, Barca e Bergthaller (2021) para uma discussão de como as lições do uso de instrumentos da proteção social na resposta à crise da Covid-19 podem contribuir para um aumento da cobertura e da capacidade de resposta da proteção social às crises.

muito baixas e afrouxamento monetário que restringe o espaço de ação da política monetária, assim como na promoção do crescimento inclusivo e sustentável. Outra reflexão importante se refere às fontes potenciais de arrecadação e aos desafios-chave da tributação relacionados à readequação das fontes de financiamento e do desenho da proteção social, tributação da economia digital, resgate da progressividade tributária e suporte às estratégias de transição para uma economia de baixo carbono.¹⁷ Por fim, vale destacar a rediscussão das relações entre moeda e finanças públicas e de arranjos que suavizem os custos da dívida pública ao longo do tempo (monetização de *deficit*, redefinições das atribuições dos bancos centrais para absorver temporariamente títulos da dívida pública ou privada de maior maturidade, mudanças nas condições de financiamento pelos organismos multilaterais etc.).

Tais reflexões teóricas têm sido feitas tanto no âmbito do *mainstream* econômico quanto na heterodoxia. No *mainstream*, a defesa de um “novo consenso sobre a política fiscal” tem como ícone o ex-economista-chefe do FMI Olivier Blanchard, e pode ser sintetizada no conjunto de proposições em favor do ativismo das políticas macroeconômicas e em particular da política fiscal nas atuais condições extraordinárias, assim como da existência de espaço fiscal para este tipo de ativismo (Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro, 2010; Blanchard, 2019). Porém, mantém-se um rico debate sobre a validade do consenso em condições normais e nas economias emergentes e em termos de ressalvas quanto ao tamanho do espaço fiscal e às limitações colocadas pela dinâmica da dívida pública (Blanchard, Felman e Subramanian, 2021; Romer e Romer, 2019; Romer, 2021).

Por sua vez, o campo heterodoxo viu reacender o interesse pela Modern Money Theory (MMT), cujos principais expoentes são Warren Mosler, Stefanie Kelton e Randall Wray, e que na sua essência estipula que governos emissores de moeda soberana, com taxas de câmbio flexíveis e sem dívida em moeda estrangeira, são financeiramente ilimitados. Isto também suscitou um rico debate heterodoxo que identifica limitações da MMT, mas sem abrir mão da defesa do ativismo fiscal para fins de gestão da demanda agregada (Palley, 2020; Carneiro, 2020).

É evidente que esses temas estão longe de alcançar consenso na academia e que foge ao escopo deste trabalho adentrar as suas minúcias, mas eles refletem um debate mais amplo sobre gestão macroeconômica com quebra de antigos paradigmas e uma guinada na direção de maior pragmatismo para lidar com as condições extraordinárias do mundo atual. Curiosamente, o debate quase não encontra eco no Brasil. Um dos reflexos desta lacuna é apontado pelas diretrizes e projeções orçamentárias oficiais para os próximos anos: logo após se encerrarem as medidas de resposta emergencial, será recomposto imediatamente um regime

17. Para uma discussão mais aprofundada, ver Orair (2021).

fiscal de elevada rigidez e incapaz de absorver novas pressões de despesas do período pós-pandemia. Dessa maneira, é um comportamento que destoia das experiências de países que estão sinalizando que o pacote de estímulo fiscal será um pilar central do esforço de recuperação que tem como objetivo ser inclusivo e sustentável.

A aposta de que será possível superar a crise econômica e social mediante abreviação do ajuste fiscal é bastante questionável, sobretudo no caso brasileiro de pouco êxito em termos de controle da pandemia e avanço lento da vacinação, amplificando-se as incertezas quanto ao tempo necessário para controlar a crise de saúde, as potenciais sequelas sobre o tecido econômico e social e os riscos de uma recuperação mais fraca. Sob tais condições desfavoráveis, torna-se muito mais arriscado prescindir da atuação mais decisiva da política fiscal.

REFERÊNCIAS

AGHION, P. *et al.* Aiming for zero Covid-19 to ensure economic growth. **VoxEU**, 31 Mar. 2021. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/aiming-zero-covid-19-ensure-economic-growth>>. Acesso em: 1 jun. 2020.

BALDWIN, R.; MAURO, B. W. di. Introduction. *In*: _____. (Ed.). **Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes**. London: CEPR Press, 2020. p. 1-24.

BARBOSA, R. J.; PRATES, I. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, ano 26, n. 69, p. 65-79, jul. 2020. (Edição Especial Covid-19).

BEAZLEY, R.; BARCA, V.; BERGTHALLER, M. How might the lessons from the response to Covid-19 influence future social protection policy and delivery? *In*: IPC-IG – INTERNATIONAL POLICE CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH. **What's next for social protection in light of Covid-19: country responses**. Brasília: IPC-IG, 2021. v. 19, p. 11-13.

BLANCHARD, O. J. **Public debt: fiscal and welfare costs in a time of low interest rates**. [s.l.]: PIIE, Feb. 2019. (Policy Brief, n. 19-2).

BLANCHARD, O. J.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy**. [s.l.]: IMF, Feb. 2010. (Staff Position Note, n. 10/03).

BLANCHARD, O. J.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. **Does the new fiscal consensus in advanced economies travel to emerging markets?** [s.l.]: PIIE, Mar. 2021. (Policy Brief, n. 21-7).

BRASIL. Ministério da Economia. **5º relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública**. Brasília: ME, 2020.

BUSS, L. *et al.* Three-quarters attack rate of SARS-CoV-2 in the Brazilian Amazon during a largely unmitigated epidemic. **Science**, v. 371, n. 6526, p. 288-292, 2021.

CARNEIRO, R. The flaws in Modern Monetary Theory (MMT). **Brazilian Keynesian Review**, v. 6, n. 2, p. 290-312, May 2020.

DJANKOV, S.; PANIZZA, U. Developing economies after Covid-19: an introduction. *In*: _____. (Ed.). **Covid-19 in developing economies**. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. p. 8-23.

GENTILINI, U. *et al.* **Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures**. Washington: World Bank Group, 2021. (Living Paper, version 15).

GORDON, D. V.; GRAFTON, Q.; STEINSHAMN, S. I. Cross-country effects and policy responses to Covid-19 in 2020: the Nordic countries. **Economic Analysis and Policy**, v. 71, p. 198-210, 2021.

GOURINCHAS, P.-O. Flattening the pandemic and recessions curves. *In*: BALDWIN, R.; MAURO, B. W. di. (Ed.). **Mitigating the Covid economic crisis: act fast and do whatever it takes**. London: CEPR Press, 2020. p. 31-40.

HAUSMANN, R. **Flattening the Covid-19 curve in developing countries**. [s.l.]: World Economic Forum, Mar. 2020.

HEVIA, C.; NEUMEYER, A. A perfect storm: Covid-19 in emerging economies. *In*: DJANKOV, S.; PANIZZA, U. (Ed.). **Covid-19 in developing economies**. London: Centre for Economic Policy Research, 2020. p. 25-37.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor: a fair shot**. Washington: IMF, Apr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3CSkbXp>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience**. Paris: OECD, 2020.

_____. OECD economic outlook. **OECD Publishing**, Paris, v. 2021, n. 109, 2021.

OLIU-BARTON, M. *et al.* SARS-CoV-2: elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties. **The Lancet**, v. 397, n. 10291, p. 2234-2236, 2021.

ORAIR, R. O. O futuro da tributação e a reforma tributária. *In*: GIAMBIAGI, F. (Org.). **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2021. parte II, cap. 5.

PAIVA, L. H. *et al.* **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão). Publicação preliminar. Disponível em: <<https://bit.ly/3CO15BR>>.

PALLEY, T. What's wrong with Modern Money Theory: macro and political economic restraints on deficit-financed fiscal policy. **Review of Keynesian Economics**, v. 8, n. 4, p. 472-493, Oct. 2020.

PAULA, L. F. de. **A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação.** Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2021. (Texto para Discussão, n. 016).

ROMER, C. D. The fiscal policy response to the pandemic. **Brookings Papers on Economic Activity**, Mar. 2021.

ROMER, C. D.; ROMER, D. **Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why.** Cambridge: NBER, Apr. 2019. (Working Paper, n. 25768).

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. **Quão mais fundo poderia ter sido esse poço?** Analisando o efeito estabilizador do auxílio emergencial em 2020. São Paulo: Made/USP, 2021. (Nota de Política Econômica, n. 007).

SILVA, M. S. **Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital.** Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2576).

TAYLOR, L. Covid-19: is Manaus the final nail in the coffin for natural herd immunity? **BMJ**, Bogotá, v. 372, n. 394, Feb. 2021.

