

MEDIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS DIANTE DA PANDEMIA DE COVID-19: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS SELECIONADAS¹

Renan Ferreira de Araujo²

Vítor Lopes de Souza Alves³

Newton Gracia da Silva⁴

João Guilherme Marques Augusto Monteiro⁵

Alex Wilhans Antonio Palludeto⁶

Roberto Alexandre Zanchetta Borghi⁷

Diante da pandemia de Covid-19, o uso ativo de política fiscal tem se mostrado essencial para mitigar os efeitos sanitários e socioeconômicos. Este artigo procura analisar e comparar as medidas fiscais e parafiscais adotadas ao longo de 2020 por cinco países: China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Brasil. Em alguns casos, o volume de recursos mobilizados superou 20% do produto interno bruto (PIB), denotando a centralidade assumida por tais medidas. À luz das experiências selecionadas, ressalta-se a complementaridade entre as ações nos âmbitos sanitário e econômico, o que reforça a necessidade de coordenação entre ambas para o efetivo enfrentamento dos efeitos advindos da pandemia. Entre os países analisados, os esforços tanto de políticas sanitárias como de destinação dos recursos fiscais e parafiscais foram bastante diversos, afetando diretamente suas respectivas conjunturas sanitárias e socioeconômicas.

Palavras-chave: política fiscal; Covid-19; impactos econômicos; pandemia; experiências internacionais.

FISCAL AND QUASI-FISCAL MEASURES IN FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC: SELECTED INTERNATIONAL EXPERIENCES

In face of Covid-19 pandemic, the active adoption of fiscal policy has been essential to mitigate both sanitary and socioeconomic effects. This paper aims to analyze and compare fiscal and quasi-fiscal measures implemented over 2020 by five countries: China, United States, Germany, United Kingdom and Brazil. In some cases, the amount of resources surpassed 20% of

1. Este artigo é resultado do esforço de acompanhamento das medidas econômicas adotadas por diferentes países diante da pandemia de Covid-19 no âmbito do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri) do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). O trabalho corresponde a uma versão resumida e ligeiramente modificada de capítulo de *e-book* a ser publicado pelo IE/Unicamp (Palludeto, Oliveira e Deos, no prelo). O artigo foi elaborado com dados e informações disponíveis até abril de 2021. Os autores agradecem os comentários e as sugestões dos pareceristas e, naturalmente, os eximem de quaisquer equívocos remanescentes.

2. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-9711-6725>>. E-mail: <renanaraujo.rfa@gmail.com>.

3. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-9925-2336>>. E-mail: <vitoralves2607@hotmail.com>.

4. Doutorando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-6785-9459>>. E-mail: <newton.gracia@gmail.com>.

5. Mestrando em ciências econômicas pelo IE/Unicamp; e economista pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-5695-8440>>. E-mail: <joaogmam@gmail.com>.

6. Professor no IE/Unicamp; e doutor em ciências econômicas pelo IE/Unicamp. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1528-7548>>. E-mail: <alexwap@unicamp.br>.

7. Professor no IE/Unicamp; e PhD em Development Studies pela Universidade de Cambridge. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5471-9705>>. E-mail: <razb@unicamp.br>.

gross domestic product (GDP), showing the importance of such measures. In light of these selected experiences, the complementarity between sanitary and economic measures is highlighted, thus reinforcing the need for coordination between them for effectively coping with the pandemic impacts. Among countries, efforts in both sanitary policies and fiscal and quasi-fiscal resource allocation have been very diverse, directly affecting the evolution of their respective sanitary and socioeconomic conditions.

Keywords: fiscal policy; Covid-19; economic impacts; pandemic; international experiences.

MEDIDAS FISCALES Y PARAFISCALES FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SELECCIONADAS

Frente a la pandemia de Covid-19, el uso activo de la política fiscal se ha mostrado fundamental para mitigar los efectos sanitarios y socioeconómicos. Este artículo busca analizar y comparar las medidas fiscales y parafiscales adoptadas a lo largo de 2020 por cinco países: China, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Brasil. En algunos casos, el volumen de recursos superó el 20% del producto interno bruto (PIB), lo que denota la centralidad que asumen tales medidas. A la luz de las experiencias seleccionadas, se enfatiza la complementariedad entre acciones en el ámbito sanitario y económico, lo que refuerza la necesidad de coordinación entre ambas para afrontar eficazmente los efectos de la pandemia. Entre los países analizados, los esfuerzos tanto de las políticas de salud como de la asignación de recursos fiscales y parafiscales fueron bastante diversos, afectando directamente sus respectivas condiciones sanitarias y socioeconómicas.

Palabras clave: política fiscal; Covid-19; impactos económicos; pandemia; experiencias internacionales.

JEL: E58; E62; H51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm26art1>

Data de envío do artigo: 30/4/2021. Data de aceite: 28/7/2021.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) e seus desdobramentos socioeconômicos têm se apresentado como um dos mais dramáticos eventos enfrentados pela humanidade na história recente. Diante desse cenário, a mobilização de recursos via política fiscal tem assumido magnitudes que não encontram precedentes nas últimas décadas, reforçando seu caráter anticíclico e indutor de tendências de mais longo prazo, tal como indicam contribuições keynesianas (Keynes, 1983; Kelton e Wray, 2006; Carvalho, 2008; Skidelsky, 2011). Nesse sentido, as respostas fiscais e parafiscais praticadas atualmente parecem se distanciar do arcabouço predominante da macroeconomia nas últimas décadas, segundo o qual a política fiscal deve ser orientada por regras que visem garantir a “sustentabilidade” da dívida pública, objetivo que, de modo geral, se traduz em medidas de austeridade fiscal (Arestis, 2009).

Com efeito, observa-se a retomada da política fiscal enquanto instrumento de suporte e incentivo à atividade econômica ao centro do debate. Como ressalta

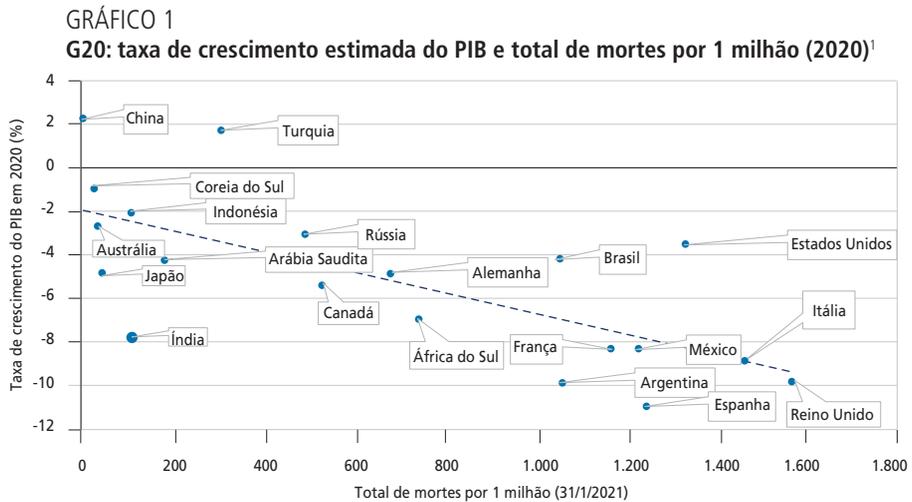
Blanchard (2020), o enfrentamento da pandemia passou a exigir uma resposta da política fiscal em três sentidos: i) combate e prevenção à infecção pelo vírus, por meio, por exemplo, de gastos em testes e vacinas; ii) provisão de alívio financeiro, disponibilizando recursos às empresas e famílias com problemas de liquidez para sua sobrevivência; e iii) fomento à demanda agregada, permitindo recuperação econômica, ainda que, segundo o autor, isso esteja condicionado ao controle sanitário da pandemia e possa resultar em maior endividamento público. Soma-se a essas ações mais imediatas o papel da política fiscal no momento posterior à estabilização da crise sanitária, de modo a promover o desenvolvimento de forma inclusiva e sustentável⁸ (UNCTAD, 2020).

A conjuntura atual, de fato, reforça a indissociabilidade entre as políticas de saúde – em particular, o distanciamento social, o rastreamento de casos por meio de testagens em massa e a aceleração do ritmo da vacinação – e o desempenho econômico esperado, sobretudo quando tais políticas são amparadas por medidas econômicas tomadas rapidamente e em grande escala para a preservação do tecido econômico e social (Greer *et al.*, 2021). Nesse contexto, conforme destaca Storm (2021), a austeridade fiscal contribui para o agravamento da crise, com elevação do número de casos e mortes por Covid-19.

A pandemia provocou fortes impactos tanto pela oferta como pela demanda. Por um lado, atividades precisaram ser paralisadas, cadeias produtivas foram desarticuladas, comércio e serviços foram fortemente impactados com a necessidade de medidas restritivas para a contenção do espriamento do vírus, e muitos negócios, sobretudo de empresas de menor porte, na ausência de apoio governamental adequado, entraram em falência. Por outro lado, sob um contexto de enorme incerteza, os gastos privados em investimento e consumo foram reduzidos ou postergados. Problemas de liquidez nas empresas, queda do emprego e agravamento imediato das condições de renda da população exacerbaram a espiral de baixa atividade econômica, exigindo respostas rápidas e amplas por parte dos governos mundo afora, de modo a servirem de suporte às medidas sanitárias na contenção da pandemia (Jomo e Chowdhury, 2020).

Conforme ilustra o gráfico 1, ao considerar os países do Grupo dos Vinte (G20), aqueles que apresentaram maior número de mortes por 1 milhão de habitantes devido à Covid-19 tenderam a ser também os que registraram pior desempenho econômico, mensurado pela taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB), em relação aos demais ao longo de 2020.

8. Por exemplo, o caso dos Estados Unidos, em que o governo Biden propôs um plano de investimentos em infraestrutura que perfaz cerca de US\$ 2 trilhões ao longo da década (Tankersley, 2021).



Fonte: OWID (2021), IMF (2021a) e Deos, Ferreira e Palludeto (2021).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A consideração do total de mortes por 1 milhão até 31 de janeiro de 2021 visa capturar o efeito de contaminações ocorridas ainda em 2020, bem como de mortes ocorridas em 2020 e registradas em 2021.

O objetivo deste artigo é descrever e sistematizar as medidas fiscais e parafiscais de enfrentamento à pandemia, implementadas de modo diferenciado ao longo de 2020 por um conjunto de países.⁹ Com o intuito de identificar e comparar a forma como diferentes países lidaram com a pandemia, compõem o leque de casos examinados os seguintes países do G20: Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos e Reino Unido.¹⁰

A sistematização e a análise das medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos países em questão baseiam-se, fundamentalmente, no *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the Covid-19 Pandemic*, do Fundo Monetário Internacional (FMI).¹¹ Nesse contexto, as políticas se subdividem em dois grupos: i) medidas acima da linha, que compreendem “gastos adicionais ou renúncias fiscais”, distinguidos, por IMF (2021b), entre aqueles que se destinam à área da saúde e às demais áreas, e “aceleração de despesas ou diferimento de

9. Ressalte-se que tais países também praticaram extensivamente políticas monetárias e de estabilidade do sistema financeiro convencionais e não convencionais, visando atenuar os efeitos da crise, que não foram contempladas no escopo deste artigo. Ver, por exemplo, Cantú *et al.* (2021).

10. Cabe salientar que esses países apresentam diferentes institucionalidades, inclusive no âmbito da gestão fiscal. Embora não seja o foco explorá-las neste artigo, é importante considerar que, em parte, condicionaram as respostas econômicas dos países diante da pandemia. O Brasil, por exemplo, apenas promoveu políticas fiscais mais profundas em 2020 em meio ao estado de calamidade pública que permitiu flexibilizar regras orçamentárias, como o teto de gastos e a Lei de Responsabilidade Fiscal, durante aquele ano (Silva, 2020).

11. IMF (2021b) considera em sua base as medidas fiscais e parafiscais anunciadas ou tomadas pelos governos centrais como resposta à pandemia. Como forma de apresentar um maior detalhamento a respeito das medidas econômicas do governo federal brasileiro, utilizou-se como fonte de dados adicional a plataforma de monitoramento de gastos do Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

receitas”; e ii) suporte de liquidez, que compreende medidas abaixo da linha, as quais abrangem injeções de capital, compra de ativos, empréstimos e assunção de dívidas, e passivos contingentes,¹² que abarcam garantias sobre empréstimos e depósitos, bem como operações parafiscais diversas.

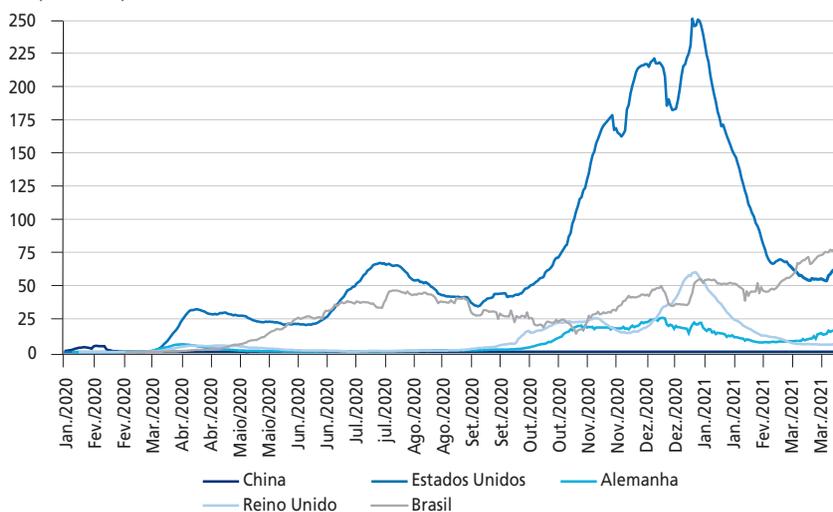
O texto encontra-se dividido em três seções, além desta introdução. A seção 2 retrata a evolução da pandemia nos países analisados. A terceira seção mapeia as principais medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos respectivos países, destacando sua magnitude e seus diferentes instrumentos e programas. Considerações finais acerca das experiências analisadas encerram o artigo.

2 EVOLUÇÃO DA PANDEMIA

A pandemia de Covid-19 apresentou uma evolução própria nos países considerados. Os gráficos 2 e 3 permitem visualizar a dinâmica da pandemia, no que se refere tanto ao número diário de casos da doença como às mortes diárias decorrentes dela.

GRÁFICO 2

Casos diários de Covid-19 – média móvel dos últimos sete dias
(28 jan./2020-31 mar./2021)
(Em 1 mil)

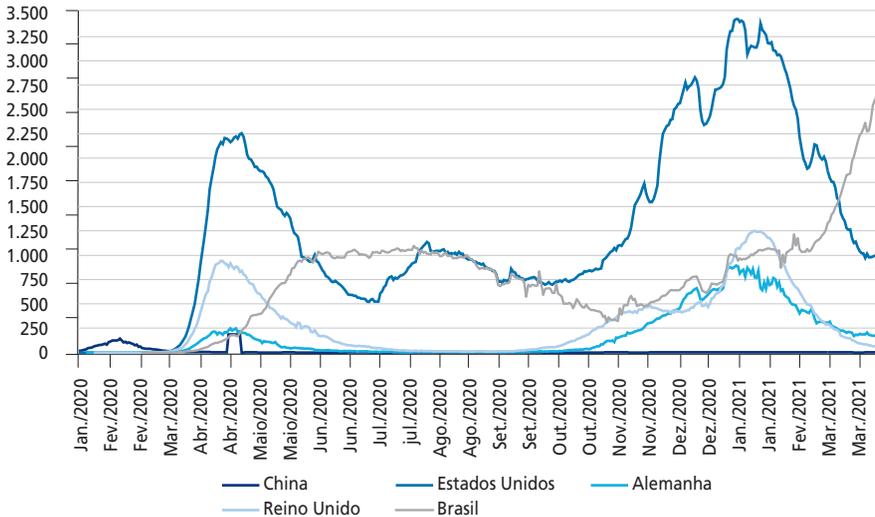


Fonte: OWID (2021).
Elaboração dos autores.

12. De acordo com IMF (2020a), *box 1.1*, as classificações *acima da linha*, *abaixo da linha* e *passivos contingentes* resultam da avaliação do impacto diferenciado de medidas fiscais e parafiscais nas contas públicas. As medidas acima da linha se refletem diretamente no saldo do orçamento público e no endividamento do governo. Medidas abaixo da linha envolvem a criação de ativos para o setor público por meio de, por exemplo, injeção de capital ou suporte financeiro pela concessão de empréstimos às empresas. Por sua vez, quando o setor público oferece garantia ao endividamento de outros agentes, tal operação representa a criação de um passivo contingente, posto que o setor público pode ser acionado como garantidor, a depender do desempenho econômico do tomador, o que levará a uma redução de seu patrimônio líquido.

GRÁFICO 3

Mortes diárias por Covid-19 – média móvel dos últimos sete dias
(28 jan./2020-31 mar./2021)



Fonte: OWID (2021).

Elaboração dos autores.

A China, epicentro inicial da pandemia, registrou o primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus em novembro de 2019 e a primeira morte provocada pela doença ocorreu em 11 de janeiro de 2020, na cidade de Wuhan, localizada na província de Hubei.¹³ O país assistiu a uma única onda de infecções e mortes, entre janeiro e março de 2020, com a média móvel de mortes diárias atingindo o pico de 142 no dia 19 de fevereiro. Em 24 de abril de 2020, a média móvel de mortes foi reduzida a zero. Desde então, essa média não chegou a superar o patamar de quatro mortes diárias, o que aponta para o controle da doença no país. Até o final de março de 2021, a China contabilizou um total de 4.841 mortes por Covid-19, o equivalente a apenas 3,363 mortes por 1 milhão de habitantes.

Para Wang *et al.* (2020), as medidas de isolamento social adotadas em Wuhan, incluindo seu completo *lockdown*, a partir de 23 de janeiro de 2020, tiveram um importante papel na contenção da disseminação do vírus. Além do *lockdown* em Wuhan, Yuan *et al.* (2020) demonstram que as restrições impostas ao deslocamento intermunicipal de pessoas também contribuíram para o controle da pandemia no país. Cabe ressaltar que, mesmo considerando o direcionamento central, várias das medidas de combate à pandemia foram descentralizadas, ficando a cargo das províncias chinesas (Zhou e Xin, 2021). Ao longo de 2020 e

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3sTVqqg>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

ainda durante 2021, as autoridades chinesas preservaram medidas restritivas e de isolamento social, como o controle à entrada de cidadãos estrangeiros.¹⁴ Ademais, fez-se testagem em massa para realizar o devido isolamento de pessoas infectadas e usaram-se ferramentas digitais para a detecção precoce de novos surtos da doença.

Quanto à vacinação na China, o início da aplicação dos imunizantes ocorreu em julho de 2020, ainda em caráter experimental (Woodyatt, 2020). Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS),¹⁵ até 4 de abril de 2021, 139,97 milhões de doses já haviam sido administradas. O êxito em conter o avanço da pandemia ainda em seus estágios iniciais permitiu a mitigação de perdas econômicas à China. O PIB chinês apresentou crescimento de 2,3% em 2020, a despeito de uma retração de 6,8% no primeiro trimestre daquele ano (IMF, 2021a). É válido ressaltar que, entre as principais economias do mundo, a China foi a única que não apresentou uma recessão.

Os Estados Unidos registraram seu primeiro caso de Covid-19 em 22 de janeiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença aconteceu em 29 de fevereiro do mesmo ano (OWID, 2021). Observa-se no país uma primeira subida da curva de novas mortes por Covid-19 em março e abril de 2020, seguida por queda e estabilização, até um novo aumento entre julho e agosto. A partir de outubro, no entanto, pode-se afirmar que houve a emergência de uma segunda onda, muito mais intensa, tanto com relação ao número de casos diários quanto ao número de mortes, que perdurou até janeiro de 2021. A partir de então, essa segunda onda começou a perder força de modo rápido, embora os números de novos casos e de mortes ainda fossem alarmantes. Em fevereiro, iniciou-se uma tendência de queda persistente.

Convém notar que a pandemia de Covid-19 nos Estados Unidos não foi um fenômeno distribuído de forma homogênea entre estados, condados e municípios (Mervosh, Lu e Swales, 2020). A título de exemplo, os estados liderados por republicanos e do meio-oeste têm os níveis mais baixos de rigor nas políticas restritivas, mesmo quando apresentam uma contagem crescente de casos.¹⁶

Nota-se que a administração da crise sanitária por parte do governo de Donald Trump favoreceu a descoordenação de esforços ligados à economia, à saúde e ao bem-estar com vistas à mitigação dos impactos da pandemia de Covid-19. Em outras palavras, apesar das orientações do Centers for Disease Control and Prevention (CDC), de universidades e de agências federais de segurança interna, a contraíndicação por parte do presidente de medidas restritivas, uso de máscaras e higienização de ambientes, aliada à campanha massiva para o

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3myrXB6>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3mBL25d>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3krrnJZ1>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

uso de medicamentos e tratamentos precoces ineficazes, contribuiu decisivamente para que a pandemia se transformasse em uma grave crise sanitária, econômica e social no país. A mudança de liderança no governo dos Estados Unidos, com a posse do presidente Joe Biden em 20 de janeiro de 2021, demonstra uma inflexão nas medidas de combate à pandemia e no compromisso em contê-la, por meio de ampla campanha de vacinação, bem como no compromisso em retomar a atividade econômica do país.

Desde que a distribuição de vacinas começou nos Estados Unidos, em 14 de dezembro de 2020, o país aumentou rapidamente o ritmo de aplicação de doses, chegando a aplicar mais de 3 milhões de doses por dia, em média, nas primeiras semanas de abril de 2021.¹⁷ Em 31 de março, os percentuais de vacinados entre a população norte-americana eram de 29,18% (ao menos uma dose de vacina) e 16,33% (completamente imunizados) (OWID, 2021). Segundo IMF (2021a), estima-se que o PIB do país tenha diminuído 3,5% em 2020, com fortes consequências negativas sobre o mercado de trabalho.

Na Alemanha, o registro do primeiro caso de Covid-19 ocorreu em 27 de janeiro de 2020 e o das duas primeiras mortes, em 9 de março daquele ano (OWID, 2021). O país já enfrentou duas ondas de mortalidade pela doença, sendo a segunda de intensidade e duração bastante superiores. A primeira onda se estendeu do final de março ao início de junho de 2020, com pico de 248 mortes por dia, em média, em 21 de abril. Do início de junho ao final de outubro de 2020, as mortes por Covid-19 no país estiveram razoavelmente sob controle, jamais ultrapassando a média diária de 25. A segunda onda se iniciou no final de outubro e atingiu o pico de 894 mortes em 13 de janeiro de 2021. Em 31 de março de 2021, a Alemanha apresentava um total acumulado de 76.589 mortes por Covid-19, o que correspondia a 914,125 óbitos por 1 milhão de habitantes.

Entre os países europeus mais populosos, a Alemanha foi o que apresentou os melhores resultados em termos do número de mortes, sobretudo na primeira fase da pandemia. Em todo o período, foram adotadas medidas sanitárias diversas. Restrições à circulação de pessoas (*lockdowns*) e proibições ao funcionamento de atividades econômicas não essenciais ocorreram em escala nacional, abrangendo simultaneamente todos os dezesseis estados alemães, entre março e abril de 2020 e entre dezembro de 2020 e março de 2021. O país deu início à vacinação em massa de sua população em 26 de dezembro de 2020. Assim como em toda a União Europeia, entretanto, o ritmo da vacinação tem sido relativamente lento. Findo o mês de março de 2021, apenas 11,86% dos alemães já haviam recebido a primeira dose da vacina. Conforme IMF (2021a), o PIB alemão recuou 4,9% em 2020, a menor queda entre as maiores economias europeias.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3jgiYT5>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

O Reino Unido teve o seu primeiro caso de Covid-19 confirmado em 31 de janeiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença ocorreu em 6 de março do mesmo ano (OWID, 2021). Tal como em outros países europeus, verificou-se a ocorrência de duas grandes ondas de mortalidade. A primeira delas teve início no final de março de 2020 – pico em 13 de abril, com o registro médio de 943 mortes diárias, e término em meados de julho daquele ano. Entre meados de julho e o final de setembro, a média diária de mortes ficou num nível razoavelmente baixo, jamais tendo ultrapassado a marca de 25 mortes por dia e estando a maior parte desse período abaixo de 15 mortes diárias. A segunda onda, por sua vez, teve início após nova subida da curva de mortes no final de setembro, seguida por estabilização no patamar de 400 a 530 mortes diárias em dezembro, nova ascensão de mortes a partir de janeiro de 2021, com pico de 1.253 mortes no dia 23 daquele mês, porém queda desde então. O mês de março de 2021 encerrou-se com um total de 126.955 mortes, o equivalente a 1.870,12 mortes a cada 1 milhão de habitantes no país.

A exemplo de várias outras nações europeias, nos quatro países do Reino Unido – Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte –, foram adotadas medidas sanitárias envolvendo a suspensão de atividades não essenciais e a restrição à circulação de pessoas. Houve, contudo, momentos diversos de aplicação entre eles e graus variados de intensidade, sendo as medidas, em geral, mais brandas nos períodos de menor mortalidade e mais severas (*lockdowns*) diante do agravamento do número de mortes. Em 8 de dezembro de 2020, o Reino Unido tornou-se a primeira nação ocidental a iniciar a vacinação em massa. Esta segue em ritmo acelerado: em 31 de março de 2021, 45,88% dos habitantes do país já haviam tomado a primeira dose da vacina, o segundo maior percentual entre países com mais de 500 mil habitantes (atrás apenas de Israel), muito superior ao que se verifica na Europa continental. Segundo IMF (2021a), o PIB do Reino Unido sofreu uma contração de 9,9% em 2020, a maior queda anual já registrada na história.

O Brasil, por sua vez, registrou seu primeiro caso de Covid-19 em 26 de fevereiro de 2020 e a primeira morte provocada pela doença em 17 de março do mesmo ano, ambos em São Paulo. Uma primeira onda de Covid-19 se intensificou no país entre abril e agosto de 2020, com lenta queda no número de mortes e casos entre setembro e novembro. A partir de dezembro, o país passou a enfrentar uma segunda onda da pandemia associada à disseminação da variante amazônica (P.1), de maior potencial de transmissão, e ao relaxamento de medidas restritivas. Em números absolutos, entre janeiro e março de 2021, houve 126.566 mortes no país, o equivalente a quase 40% do total de mortes ocorridas entre março de 2020 e março de 2021, que somou 321.515. Esse total, contabilizado em 31 de março de 2021, equivalia a 1.512,589 por 1 milhão de habitantes.

Diante da postura negacionista do presidente Jair Bolsonaro em relação ao vírus, o país careceu de uma política coordenada de combate à pandemia, de sorte que medidas mais restritivas de isolamento social ficaram sob responsabilidade de governos municipais e estaduais. Em mais de uma oportunidade, o chefe de Estado brasileiro minimizou os impactos da pandemia e as necessárias medidas sanitárias para combate e atenuação de seus efeitos na saúde pública, sob a justificativa de que medidas de isolamento social teriam efeitos econômicos perversos, como elevação do desemprego e queda da renda (Arcanjo, 2021). Essa postura, no entanto, pode denotar o baixo comprometimento do governo federal com a preservação de vidas e, ao mesmo tempo, a baixa disposição em adotar medidas efetivas para atenuar os efeitos econômicos.

A vacinação no Brasil teve início em 17 de janeiro de 2021 e, até 31 de março, 17.113.726 pessoas (cerca de 8% da população) tinham recebido a primeira dose e 4.687.161 pessoas (cerca de 2,2% da população) tinham recebido as duas doses do imunizante.¹⁸ No final de março, o país estava aplicando cerca de 600 mil doses por dia. No que diz respeito ao aspecto econômico, em junho de 2020, IMF (2020b) chegou a projetar uma queda de 9,1% do PIB no país. A queda do PIB em 2020, no entanto, foi de 4,1%,¹⁹ atenuada em função das medidas adotadas, especialmente do auxílio emergencial.

3 MEDIDAS FISCAIS E PARAFISCAIS

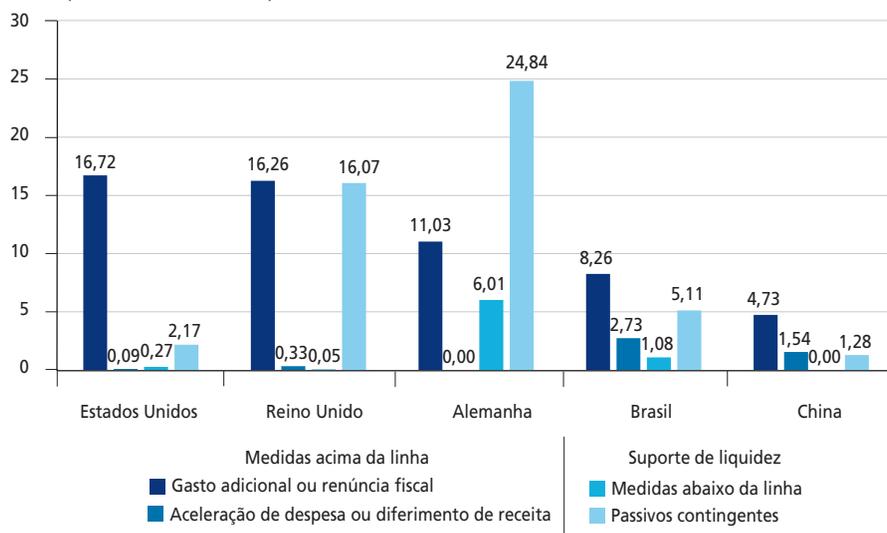
A política fiscal assumiu dimensões diferentes no conjunto de países analisados, tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo. Como primeira aproximação, o gráfico 4 apresenta as medidas fiscais e parafiscais como percentual do PIB dos respectivos países.

No sentido de avançar na interpretação comparativa entre os países, explicitam-se as medidas implementadas pelas cinco economias selecionadas nas subseções a seguir: i) medidas acima da linha; e ii) medidas abaixo da linha e passivos contingentes.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3jdfCQG>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/2Wll7CD>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

GRÁFICO 4
Medidas fiscais e parafiscais em resposta à Covid-19 (2020)
 (Em % do PIB de 2020)



Fonte: IMF (2021b).
 Elaboração dos autores.

3.1 Medidas acima da linha

Conforme se observa na tabela 1, a despeito da relevância assumida pelas medidas acima da linha de modo relativamente disseminado para os casos selecionados, evidencia-se a diversidade da composição das medidas adotadas. Assim, busca-se, a seguir, sistematizar comparativamente as respostas fiscais nesse âmbito.

TABELA 1
Medidas acima da linha

País	Gasto adicional ou renúncia fiscal						Aceleração de despesa ou diferimento de receita	
	Subtotal		Setor de saúde		Outros setores		US\$ bilhões	% do PIB
	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB		
Estados Unidos	3.503,30	16,72	483,80	2,31	3.019,50	14,41	18,00	0,09
Reino Unido	440,55	16,26	144,71	5,34	295,83	10,92	8,96	0,33
Alemanha	417,74	11,03	45,53	1,20	372,21	9,83	0,00	0,00
Brasil	117,69	8,26	16,66	1,17	101,03	7,09	38,92	2,73
China	710,77	4,73	21,31	0,14	689,46	4,59	231,90	1,54

Fonte: IMF (2021b).
 Elaboração dos autores.

3.1.1 China

As medidas acima da linha adotadas pela China diante da pandemia da Covid-19, em 2020, totalizaram US\$ 943 bilhões, equivalentes a 6,2% do PIB (tabela 1). Desse montante, US\$ 711 bilhões (4,7% do PIB) foram referentes aos gastos adicionais e às renúncias fiscais, enquanto US\$ 232 bilhões (1,5% do PIB) corresponderam à aceleração de despesas e ao diferimento de receitas.

As despesas adicionais no setor da saúde, que somaram US\$ 21 bilhões, foram dirigidas a medidas de controle e prevenção da pandemia e à gestão do atendimento de emergência do sistema público de saúde. Além disso, concedeu-se a isenção de tarifas sobre a importação de medicamentos e suprimentos hospitalares.

Os gastos adicionais nos demais setores totalizaram US\$ 450 bilhões (3% do PIB). Esse valor foi despendido em: i) ajuda aos governos locais para medidas de suporte ao emprego e atendimento de necessidades básicas de subsistência; ii) ampliação da cobertura e dos benefícios do Dibaio, um programa de assistência social, de modo a fornecer suporte às famílias afetadas pela pandemia e em condições de vulnerabilidade e pobreza; iii) restituição dos prêmios de seguro, referentes a 2019, às empresas que não realizassem ou minimizassem demissões; iv) prorrogação, por mais dois anos, do subsídio à compra de veículos de baixa emissão de poluentes; v) extensão do benefício do seguro-desemprego aos trabalhadores migrantes; e vi) ampliação do limite à emissão de títulos especiais dos governos locais (ou seja, dos governos em nível subnacional), os quais poderiam ser utilizados para financiar projetos de investimento.

A renúncia de receitas fiscais para além da área da saúde correspondeu ao montante de US\$ 240 bilhões, subdividido em: i) isenção do imposto sobre o valor agregado (IVA) sobre bens e serviços relacionados ao controle da pandemia, além de isenções aos *small taxpayers* da província de Hubei; ii) renúncia ao recebimento do IVA de instituições financeiras que estendessem empréstimos abaixo de US\$ 145 mil às pequenas e médias empresas; iii) redução do IVA às operações de compra e venda de veículos usados; iv) redução do imposto de renda a empresas em setores afetados pela pandemia; e v) isenção da contribuição à seguridade social de empregadores da província de Hubei.

Entre as medidas de aceleração de gastos, com exceção da área da saúde, foi adiantada a emissão de US\$ 232 bilhões em títulos especiais dos governos locais. Quanto às receitas fiscais que foram diferidas, cujo montante não possui estimativas de IMF (2021b), estão contidos: adiamento, em seis meses, dos pagamentos à seguridade social pelas empresas que sofreram sérios impactos sob suas cadeias de produção e operação; e prorrogação do prazo de pagamento de impostos pelos trabalhadores autônomos e por micro e pequenas empresas até 2021.

3.1.2 Estados Unidos

Para os Estados Unidos, observa-se um volume de recursos de US\$ 3,5 trilhões (16,71% do PIB) referente aos gastos adicionais ou às renúncias de receitas fiscais em 2020, situado no conjunto das medidas acima da linha (tabela 1).

Uma parcela desse montante é relacionada ao setor de saúde. Segundo sua destinação legal, a origem dos recursos pode ser apresentada do seguinte modo.

- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act: lei federal aprovada em março de 2020, que destinou US\$ 6,8 bilhões para tratamentos, medicamentos e medidas de saúde pública.
- Families First Coronavirus Response Act: outra lei federal aprovada em março de 2020, que inclui gastos com o Medicare, o Medicaid e outros programas de saúde e bem-estar social, com custo estimado de US\$ 178,9 bilhões.
- Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (ou Cares Act):²⁰ lei aprovada no final de março de 2020, com o aditivo de US\$ 128,8 bilhões para gastos com saúde, que inclui a provisão de hospitais (US\$ 100 bilhões), o CDC (US\$ 4,3 bilhões) e o desenvolvimento de vacinas, além de expansão dos pagamentos para o Medicare, bem como o fornecimento de vantagens fiscais para alguns tipos de despesas médicas.²¹
- Paycheck Protection Program²² (PPP) and Health Care Enhancement Act: lei aprovada no final de abril de 2020, que destinou US\$ 75 bilhões para hospitais e US\$ 25 bilhões para testes, com custo orçamentário total de US\$ 99,6 bilhões.²³
- Consolidated Appropriation Act: lei federal aprovada em dezembro de 2020, que acrescentou mais US\$ 20 bilhões para a aquisição de vacinas, US\$ 9 bilhões para a distribuição de vacinas, US\$ 22 bilhões para testagem, rastreamento e programas de mitigação da Covid-19, além

20. Para uma apresentação das políticas abrangidas pela Cares Act e o seu valor total, ver Amitrano, Magalhães e Silva (2020, p. 27-29).

21. Esses valores referem-se apenas àqueles destinados diretamente ao setor de saúde no âmbito da Cares Act. Estima-se que o pacote total represente US\$ 2,2 trilhões – a segunda maior dotação orçamentária da história econômica americana autorizada numa única lei (cerca de 9,51% do PIB dos Estados Unidos).

22. Programa de proteção ao salário e assistência a pequenas empresas.

23. Cabe destacar que os valores correspondem somente aos gastos relacionados à testagem em massa e ao tratamento hospitalar, isto é, gastos na área de saúde; logo, todos os benefícios do PPP para a manutenção do emprego e da renda, assim como o seu custo em termos de orçamento público, foram excluídos do cálculo.

de outros US\$ 9 bilhões para prestadores de serviço de saúde e outras medidas de suporte, totalizando US\$ 60 bilhões.²⁴

Ainda no âmbito da saúde, estima-se que o governo federal dos Estados Unidos tenha renunciado a US\$ 9 bilhões em receitas devido à expansão das despesas médicas qualificadas.²⁵

Há também um conjunto de gastos adicionais e renúncias fiscais que compreende outras áreas. Da mesma maneira, os recursos podem ser apresentados segundo sua destinação legal.

- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act: lei aprovada no início de março de 2020, que liberou recursos na ordem de US\$ 1,2 bilhão ao financiamento da saúde pública e apoio de agências estaduais e locais.
- Families First Coronavirus Response Act: aprovada em meados de março de 2020, inclui duas semanas de licença ou auxílio-doença remunerado e até três meses de licença de emergência para os infectados (com pagamento equivalente a dois terços dos salários). Além disso, a lei prevê assistência alimentar, testagem gratuita e recursos financeiros para os estados usarem com o Medicaid. Por fim, o seguro-desemprego foi ampliado na monta de US\$ 1 bilhão. Estima-se o custo dessa lei em US\$ 38,8 bilhões.
- Cares Act: acrescenta US\$ 437 bilhões para o seguro-desemprego e US\$ 350 bilhões em recursos de emergência, além de US\$ 349 bilhões em empréstimos perdoáveis a pequenas empresas. O aumento estimado nos gastos com essa lei é de US\$ 1,5 bilhão.
- PPP and Health Care Enhancement Act: inclui US\$ 62,1 bilhões para os programas de empréstimo da Small Business Administration (SBA) – agência federal responsável por auxiliar, fomentar e assistir as pequenas empresas e negócios para preservar a livre iniciativa e fomentar a competição nos Estados Unidos – e outras despesas, bem como US\$ 321 bilhões para o PPP.
- Em agosto de 2020, o governo federal realocou US\$ 44 bilhões do Disaster Relief Fund do Departamento de Segurança Interna para

24. Mais uma vez, os valores correspondem somente aos gastos diretos com saúde. A Public Law 133-116 (Lei nº 133 da 116ª reunião do Congresso dos Estados Unidos) totaliza um valor de US\$ 2,3 trilhões, maior inclusive que a Cares Act para o ano fiscal que termina em setembro de 2021.

25. A Cares Act ampliou o rol de despesas médicas que podem ser reembolsadas pelos planos de saúde ou subsidiadas pelo próprio governo por meio das seguradoras de saúde.

fornecer auxílios-desemprego adicionais de US\$ 300 por semana após o término dos benefícios já ampliados.

- Consolidated Appropriation Act: aprovada em dezembro de 2020, a lei incluía US\$ 324 bilhões de apoio às famílias, US\$ 395 bilhões de apoio às empresas, US\$ 92 bilhões para educação e creches, além de US\$ 7 bilhões destinados a outras medidas de apoio às famílias e empresas.

Em termos de renúncia de receitas, para outras áreas além da saúde, estima-se um valor na ordem de US\$ 382,5 bilhões por meio da Cares Act, sendo US\$ 288 bilhões referentes a mudanças no pagamento do imposto de renda, a fim de aumentar a renda disponível das famílias, e cerca de US\$ 94 bilhões referentes à Families First Coronavirus Response Act.²⁶

Ainda no conjunto de políticas acima da linha, cabe destacar a antecipação de gastos e o diferimento de receitas em outras áreas além da saúde, estimadas em US\$ 18 bilhões, com duas principais medidas: i) a extensão do prazo de preenchimento do imposto de renda do Internal Revenue Service em noventa dias e o diferimento na cobrança dos impostos dos empregadores sobre os salários para 2021 e 2022; e ii) a introdução do diferimento do imposto sobre a folha de pagamento da previdência social dos funcionários (US\$ 1,7 bilhão) e a ampliação do diferimento na cobrança dos empréstimos federais a estudantes (US\$ 4,3 bilhões).

3.1.3 Alemanha

As medidas acima da linha praticadas pelo governo da Alemanha até o fim de 2020, em reação à pandemia da Covid-19, contabilizavam um total de US\$ 418 bilhões, equivalentes a 11% do PIB (tabela 1). Esse valor é integralmente referente aos gastos adicionais ou às renúncias fiscais, posto que não há estimativas quanto às receitas diferidas (IMF, 2021b).

O gasto adicional em saúde (US\$ 46 bilhões) envolveu a ampliação de capacidade hospitalar, a compra de equipamentos médicos, a realização de pesquisas (inclusive sobre vacinas) e a execução de campanhas de informação.

O gasto adicional em outras áreas (US\$ 325 bilhões) contou com: i) subsídios para pequenas empresas e trabalhadores autônomos duramente atingidos; ii) ampliação do acesso a creches e benefícios básicos de seguridade social; iii) alívio temporário do pagamento de aluguel para inquilinos afetados; iv) suporte de renda às famílias; v) incentivos para o investimento verde e digital; e vi) apoio às empresas e famílias por meio da ampliação do já existente programa

26. Disponível em: <<https://bit.ly/2WoOdma>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Kurzarbeit, um regime de retenção de emprego que estabelece uma redução total ou parcial da jornada de trabalho, com o empregador mantendo o pagamento integral do salário pelas horas trabalhadas e o governo alemão arcando com o pagamento de uma percentagem da remuneração normal do empregado pelas horas não trabalhadas. Já a renúncia fiscal em outras áreas (US\$ 48 bilhões) contou com: i) redução temporária do IVA; ii) benefícios fiscais corporativos, isto é, cortes nos impostos pagos por empresas; iii) benefícios de renda pessoal, isto é, cortes no imposto de renda; e iv) redução da contribuição previdenciária.

As medidas de diferimento de receitas, por sua vez, incluíram opções de diferimento de pagamentos de impostos e redução de pré-pagamentos até o final de 2020 sem penalidades.

3.1.4 Reino Unido

Até 31 de dezembro de 2020, o conjunto de medidas acima da linha adotadas pelo governo do Reino Unido perfazia um cômputo total de US\$ 450 bilhões (16,6% do PIB), dos quais US\$ 441 bilhões foram destinados aos gastos adicionais e às renúncias de receitas e US\$ 9 bilhões referiam-se à aceleração de despesas e ao diferimento de receitas (tabela 1).

O gasto adicional em saúde (US\$ 142 bilhões) consistiu em financiamento ao sistema público de saúde do Reino Unido, o National Health Service (NHS), incluindo a ampliação do número de leitos hospitalares, equipe médica e equipamentos. Por sua vez, a renúncia fiscal em saúde (US\$ 3 bilhões) consistiu na isenção do IVA e de tarifas alfandegárias sobre importações médicas.

O gasto adicional em outras áreas (US\$ 271 bilhões) compreendeu o seguinte:

- Coronavirus Job Retention Scheme, um programa de preservação de empregos, com a concessão de subsídios para o pagamento dos salários de empregados liberados e de contribuições de seguridade social de empresas (inicialmente por três meses e estendido até março de 2021);
- apoio à renda para trabalhadores autônomos (inicialmente por três meses e prorrogado por seis meses);
- licença médica remunerada para indivíduos em isolamento e compensação para pequenas empresas por até duas semanas, bem como apoio para pessoas de baixa renda que precisam se isolar;
- subvenções diretas para pequenas empresas nos setores mais afetados (varejo e hotelaria);

- apoio aos vulneráveis, expandindo os programas Universal Credit (crédito universal) e Working Tax Credit (benefício concedido às pessoas que trabalham e têm baixa renda) até abril de 2021;
- apoio à renda, com aumentos do Local Housing Allowance (auxílio habitacional);
- destinação de recursos para apoio internacional, com US\$ 192 milhões disponibilizados para o Catastrophe Containment and Relief Trust e empréstimos de US\$ 2,8 bilhões para o Poverty Reduction and Growth Trust, ambos do FMI, para ajudar países de baixa renda;
- apoio do governo para instituições de caridade;
- cobertura do custo de 25 horas de trabalho por semana com o salário mínimo nacional por seis meses para desempregados contratados de até 24 anos;
- fornecimento de suporte para impulsionar a busca de trabalho, habilidades e aprendizagens;
- concessão de direito a um desconto de 50%, limitado a US\$ 12,8, a cada jantar em agosto, como forma de estimular o setor de bares e restaurantes, num momento de menor gravidade da pandemia;
- descarbonização do setor público e habitação social (US\$ 1,4 bilhão) e programa Green Homes Grant (US\$ 3,8 bilhões);
- ajuda na procura de emprego aos solicitantes de subsídio na condição de desempregados há, pelo menos, treze semanas;
- subsídio para empresas que precisaram fechar (US\$ 6,4 bilhões);
- transferências adicionais para governos locais (US\$ 2,6 bilhões).

A renúncia fiscal em outras áreas (US\$ 25 bilhões), por sua vez, compreendeu: i) isenção do imposto de propriedade (taxa de negócios) para empresas nos setores afetados por doze meses; ii) corte temporário do *stamp duty land tax* (imposto sobre aquisição de terras e imóveis) por dez meses; e iii) redução da taxa do IVA para hotelaria, acomodação e atrações por oito meses.

O adiantamento de despesas (US\$ 5 bilhões) envolveu a antecipação de gastos com infraestrutura pública para o ano fiscal de 2020-2021. Já o diferimento de arrecadações (US\$ 4 bilhões) envolveu o diferimento do IVA do segundo trimestre de 2020 até o fim do ano fiscal (encerrado no início de abril de 2021) e o diferimento do imposto de renda dos trabalhadores autônomos até o final de janeiro de 2021.

3.1.5 Brasil

As medidas adotadas pelo governo federal brasileiro decorreram, fundamentalmente, da declaração de “estado de calamidade pública” e da aprovação do “orçamento de guerra” em 2020. Esse cenário permitiu que o orçamento não precisasse cumprir as regras fiscais vigentes, em particular o teto de gastos. No total, as medidas acima da linha anunciadas pelo governo federal até o fim de 2020 contabilizavam um montante equivalente a 11% do PIB, com R\$ 608,45 bilhões (US\$ 117,69 bilhões) em gastos adicionais e renúncias fiscais e R\$ 201,21 bilhões (US\$ 38,92 bilhões) em aceleração de gastos e diferimentos de receitas (tabela 1).

Ao considerar as medidas diretamente relacionadas com o setor da saúde, destinou-se o valor de R\$ 86,13 bilhões (US\$ 16,66 bilhões). Em termos relativos, esse valor representou 14,15% do volume mobilizado em gastos adicionais e renúncias fiscais em todos os setores (tabela 1).

Em contrapartida, ao considerar o volume efetivamente empenhado pelo governo federal de recursos relacionados ao setor de saúde, foram R\$ 42,7 bilhões (US\$ 8,25 bilhões) com gastos para compra de equipamentos e testes, contratação de pessoal, auxílio financeiro a hospitais, entre outras medidas.²⁷ Em termos relativos, esse valor representou apenas 8,15% dos gastos totais com a pandemia.

Ainda no âmbito de medidas ao setor de saúde, apenas R\$ 2,2 bilhões (US\$ 425,5 milhões)²⁸ foram empenhados na aquisição de doses das vacinas. Ademais, somam-se às medidas relacionadas com gastos com a saúde outros R\$ 10 bilhões (US\$ 1,89 bilhão) aprovados no Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.²⁹

Em termos de renúncia fiscal relacionada à área da saúde, o impacto das receitas que deixaram de ser recebidas para ajudar diretamente no combate à pandemia foi orçado em R\$ 6,4 bilhões (US\$ 1,12 bilhão).³⁰ Destacam-se as reduções das alíquotas de importação e outras medidas de desoneração sobre produtos essenciais, como medicamentos e bens de uso médico-hospitalar.

Quanto aos gastos adicionais não diretamente relacionados à saúde, cabe destacar o papel do auxílio emergencial, que foi o protagonista do conjunto de medidas econômicas de combate à pandemia no país, com gasto de R\$ 293,11

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

28. Este valor é dez vezes mais baixo que a medida provisória assinada em dezembro de 2020 e prorrogada para 2021, que destinou R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) para a aquisição de vacinas.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

30. Disponível em: <<https://bit.ly/3jdi49E>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

bilhões (US\$ 56,69 bilhões). Esse valor representou 56% dos gastos totais e 80% do gasto com políticas de transferência direta de renda.³¹

A concessão do benefício em 2020 se deu em duas etapas. A primeira etapa teve cinco parcelas de R\$ 600 (US\$ 116,05) e começou a ser paga em abril de 2020, após modificação pelo Congresso Nacional da proposta do governo federal, que previa o pagamento de R\$ 200 (US\$ 38,68) para cerca de 38 milhões de pessoas. A segunda começou em setembro do mesmo ano e teve quatro parcelas de R\$ 300 (US\$ 58,02). As duas etapas permitiram que até dois membros da família recebessem o benefício, além de possibilitar que mães chefes de família monoparental recebessem duas cotas – R\$ 1.200 (US\$ 232,1) e R\$ 600 (US\$ 116,05), respectivamente. O programa como um todo atendeu cerca 67,9 milhões de pessoas, pouco mais de 30% da população brasileira.^{32,33}

O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) representou cerca de 6,4% do total de gastos da União com a Covid-19 em 2020, com cerca de R\$ 33,5 bilhões (US\$ 6,47 bilhões), segundo o Tesouro Nacional.³⁴ Com esse programa, o empregador pôde, por meio de acordos individuais ou coletivos, suspender contratos de trabalho em andamento por até sessenta dias ou reduzir a jornada de trabalho e salário por até noventa dias. Quanto ao trabalhador, este recebeu o benefício pago com relação ao seguro-desemprego a que teria direito caso fosse demitido e teve garantido o emprego pelo tempo de vigência dos acordos e pelo mesmo tempo depois que o acordo terminasse.

No caso dos contratos suspensos, os trabalhadores de empresas com renda bruta inferior a R\$ 4,8 milhões (US\$ 928,4 mil) receberam da União o equivalente ao total do seguro-desemprego. Caso a renda bruta da empresa fosse superior a R\$ 4,8 milhões, a empresa deveria arcar com 30% do salário em contrato e a União com o equivalente a 70% do seguro-desemprego. No caso da redução das jornadas de trabalho, o programa previa reduções de 25%, 50% e 70% de jornadas e salários.

Ainda com relação a gastos não diretamente relacionados com a saúde, o governo federal fez repasses de verbas para estados e municípios. A Lei nº 14.041

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

32. A importância do auxílio emergencial pode ser verificada na atenuação da queda do PIB brasileiro em 2020, além de se apresentar como uma medida que, de fato, possibilitou o distanciamento social. Segundo Sanches, Cardomingo e Carvalho (2021), na ausência do auxílio, a economia poderia ter apresentado queda entre 8,4% e 14,8% do PIB, muito superior ao resultado efetivamente observado. Adicionalmente, ver Gonçalves *et al.* (2021) e Paula (2021).

33. Ao final do primeiro trimestre de 2021, meses após o fim do pagamento do auxílio em 2020, uma nova rodada de concessão de auxílio financeiro emergencial foi aprovada. Dessa vez, o benefício é de R\$ 150 (US\$ 29,01) para pessoas que moram sós, de R\$ 250 (US\$ 48,35) para famílias de duas ou mais pessoas e de R\$ 375 (US\$ 72,53) para mães chefes de família monoparental. Apenas uma pessoa por família receberá o benefício e a previsão do governo federal é que 45,6 milhões de pessoas sejam atendidas. A Emenda Constitucional nº 109 limitou o gasto com esta etapa do auxílio em até R\$ 44 bilhões (US\$ 8,51 bilhões).

34. Disponível em: <<https://bit.ly/3jimBba>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

disponibilizou R\$ 16 bilhões (US\$ 3,09 bilhões) para compensar as perdas no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Houve repasse de R\$ 3 bilhões (US\$ 580,27 milhões) via Lei Aldir Blanc para ajudar o setor cultural. Nesse caso, os municípios receberam os valores para a promoção de atividades culturais, assim como para subsidiar a manutenção de espaços artísticos e outras organizações culturais. Além disso, os estados receberam recursos para o pagamento de três parcelas de R\$ 600 (US\$ 116,05) a trabalhadores da cultura.

No que tange aos entes federativos, o principal programa foi o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Em termos de repasse, ele destinou cerca de R\$ 60 bilhões (US\$ 11,06 bilhões), sendo R\$ 10 bilhões (US\$ 1,93 bilhões) mencionados anteriormente como diretamente para gastos com saúde e outros R\$ 50 bilhões (US\$ 9,67 bilhões) para uso livre, sendo R\$ 30 bilhões (US\$ 5,8 bilhões) para estados e R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) para municípios. O Distrito Federal recebeu uma cota de R\$ 154,6 milhões (US\$ 29,9 milhões).

Além do auxílio financeiro direto, o programa previu a suspensão de dívidas de estados e municípios com a União, assim como a suspensão das dívidas dos municípios com a Previdência Social. Sem considerar eventuais dívidas com os bancos privados, essas medidas deram ao programa o valor concedido de R\$ 119,8 bilhões (US\$ 23,17 bilhões).^{35,36}

Adicionalmente, cerca de R\$ 370 milhões (US\$ 71,56 milhões) foram gastos com a ampliação do Bolsa Família e outros R\$ 900 milhões (US\$ 174,08 milhões) foram destinados ao pagamento da conta de luz de famílias de baixa renda por três meses. Além disso, o governo federal modificou a programação financeira do orçamento para alguns recebimentos e pagamentos sem impacto no resultado anual – em destaque o diferimento do Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) e da contribuição patronal por dois meses, além da antecipação do 13º salário de aposentados e pensionistas. Em termos de renúncia fiscal, destaca-se a redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre operações de crédito, o que teve um impacto da ordem de R\$ 19,1 bilhões (US\$ 3,69 bilhões).

3.2 Medidas abaixo da linha e passivos contingentes

A tabela 2 sintetiza as medidas fiscais e parafiscais destinadas a oferecer suporte de liquidez. Observa-se a relevância destacada dessas medidas em alguns casos, tais como Alemanha e Reino Unido. Ao mesmo tempo, uma vez que a mensuração

35. Quando aprovado pelo Senado, o programa previa cerca de R\$ 125 bilhões (US\$ 24,17 bilhões).

36. Disponível em: <<https://bit.ly/3BdC3eu>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

dessa modalidade de respostas está associada à natureza específica das medidas implementadas, segue-se sua sistematização para cada país.

TABELA 2
Suporte de liquidez

País	Subtotal		Medidas abaixo da linha		Passivos contingentes			
					Garantias		Operações quase fiscais	
	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB	US\$ bilhões	% do PIB
Estados Unidos	510,00	2,43	56,00	0,27	454,00	2,17	0,00	0,00
Reino Unido	436,70	16,12	1,28	0,05	435,42	16,07	0,00	0,00
Alemanha	1.168,20	30,86	227,65	6,01	940,55	24,84	0,00	0,00
Brasil	88,28	6,19	15,41	1,08	0,00	0,00	72,87	5,11
China	192,76	1,28	0,00	0,00	57,97	0,39	134,79	0,90

Fonte: IMF (2021b).
Elaboração dos autores.

3.2.1 China

As medidas abaixo da linha e de passivos contingentes adotadas pelo governo chinês representaram um volume de US\$ 193 bilhões, que equivalem a 1,3% do PIB (tabela 2). Esse montante, em sua totalidade, refere-se aos passivos contingentes, visto que IMF (2021b) sistematiza as medidas abaixo da linha, porém não fornece estimativas dos valores a elas correspondentes. Na sequência, essas medidas são especificadas.

As medidas abaixo da linha consistiram em: i) aumento de cinco pontos percentuais (de 10% para 15% do valor total do projeto) na permissão concedida aos projetos de infraestrutura financiados pelo Estado para o pagamento de salários; ii) crescimento de 3% para 4% na taxa de transferência de recursos para pagamento de pensões, do governo central para os governos locais; e iii) elevação para 5% da taxa de retenção para reinvestimento sobre os orçamentos dos governos locais.

No que diz respeito às políticas de passivos contingentes, US\$ 58 bilhões foram destinados ao fornecimento de garantias de empréstimos, por meio de ação conjunta entre o fundo nacional de garantias e os bancos. As operações parafiscais, no total de US\$ 135 bilhões, consistiram no seguinte:

- emissão de cheques por parte dos *policy banks*³⁷ chineses para postergar o pagamento dos juros de empréstimos obtidos por empreendedores individuais e por micro e pequenas empresas (MPEs);

37. Os *policy banks* chineses se referem a três instituições bancárias (Agricultural Development Bank of China, China Development Bank e The Import-Export Bank of China) que visam financiar o desenvolvimento econômico e os projetos de investimento do Estado.

- expansão do recrutamento de recém-graduados pelas empresas estatais pelo período de dois anos consecutivos;
- compromisso das empresas estatais em abrir mais postos de trabalho em distritos de menor renda;
- isenção do pagamento de pedágios em rodovias de 17 de fevereiro de 2020 a 6 de maio do mesmo ano;
- redução de tarifas de ferrovias e aeroportos;
- isenção de tarifas sobre portos;
- redução de 5% no preço da energia elétrica até o fim de 2020 (exceto para indústrias com alto consumo energético);
- isenção às pequenas e médias empresas do setor de serviços do pagamento de aluguéis de propriedades estatais por três meses; e
- concessão de empréstimos com taxas de juros preferenciais e cortes de impostos aos proprietários que concedessem reduções ou isenções em aluguéis.

3.2.2 Estados Unidos

Em relação às medidas fiscais e parafiscais adotadas pelos Estados Unidos no âmbito de medidas abaixo da linha, foram destinados, por meio da Cares Act, US\$ 56 bilhões (0,3% do PIB) para empréstimos às empresas em dificuldade por conta da pandemia, tal como as companhias aéreas e o serviço postal. Na categoria de passivos contingentes, a principal medida foi a autorização para o suporte de liquidez, nos termos da seção 13(3)³⁸ do Federal Reserve (Fed), na ordem de US\$ 454 bilhões (2,2% do PIB), para apoiar a compra de obrigações (dívidas ou passivos) no mercado financeiro primário ou secundário. Não foram adotadas operações parafiscais nos Estados Unidos (tabela 2).

3.2.3 Alemanha

As medidas abaixo da linha e de passivos contingentes adotadas pela Alemanha, em 2020, contabilizaram US\$ 1,2 trilhão, o equivalente a 30,8% do PIB (tabela 2). Nesse âmbito das medidas de suporte à liquidez, foi estabelecido o Fundo de Estabilização Econômica (Wirtschaftsstabilisierungsfonds – WSF), no valor total de US\$ 684 bilhões. Esse programa é composto por US\$ 228 bilhões em medidas abaixo da linha, sendo US\$ 114 bilhões em investimentos de capital do governo

38. A seção 13(3) garante ao Fed a permissão para o fornecimento de liquidez diretamente a entidades comerciais não bancárias. Esse poder está disponível apenas em tempos de crise e precisa ser aprovado pelo colegiado de governadores dos bancos que compõem o sistema.

em empresas significativamente afetadas (a exemplo da companhia de aviação Lufthansa), por meio da compra de ações, e US\$ 114 bilhões em empréstimo ao banco de desenvolvimento estatal KfW para o financiamento de empresas afetadas que não têm acesso aos programas existentes do banco. Além disso, ele também se compõe de US\$ 456 bilhões em passivos contingentes, com o fornecimento de garantias estatais adicionais a empresas não financeiras para aliviar os gargalos de liquidez e apoiar o refinanciamento. Os passivos contingentes alemães também se compuseram de duas outras políticas: i) aumento do quadro de garantias do governo federal em US\$ 407 bilhões, por meio de uma expansão dos programas existentes do KfW; e ii) aumento das garantias totais fornecidas pelos governos estaduais em US\$ 79 bilhões. Não houve, na Alemanha, adoção de operações parafiscais.

3.2.4 Reino Unido

Para o Reino Unido, as medidas abaixo da linha adotadas em 2020 somaram apenas US\$ 1,3 bilhão (tabela 2). No âmbito dessas medidas, o governo implementou um programa para apoiar as empresas que impulsionassem a inovação por meio de doações e empréstimos e concedeu um empréstimo conversível de US\$ 38,4 milhões à empresa siderúrgica Celsa.

Os passivos contingentes, por sua vez, contabilizaram US\$ 435 bilhões (16,1% do PIB). Nesse âmbito, foram lançadas apenas políticas relacionadas a garantias governamentais sobre empréstimos e depósitos, prescindindo do uso de operações parafiscais. Essas ações contemplaram o seguinte.

- O Coronavirus Business Interruption Loan Scheme (CBILS), em parceria com o British Business Bank, para apoiar as pequenas e médias empresas com acesso a empréstimos de até US\$ 6,4 milhões por até seis anos, em que o governo oferece aos credores uma garantia de 80% sobre cada empréstimo e cobre os primeiros doze meses de pagamento de juros e quaisquer taxas cobradas pelo credor.
- O Coronavirus Large Business Interruption Loan Scheme (CLBILS), que fornece uma garantia governamental de 80% para permitir que os bancos forneçam empréstimos de até 25% do faturamento das empresas, ou até US\$ 256 milhões, para empresas com faturamento anual acima de US\$ 57,6 milhões.
- O Covid Corporate Financing Facility (CCFF), sob o qual o Banco da Inglaterra (Bank of England – BoE) compra a dívida de curto prazo de grandes empresas; o tamanho combinado dos esquemas CBILS, CLBILS e CCCF é de US\$ 422,4 bilhões.

- O Bounce Back Loan Scheme, para ajudar as pequenas e médias empresas a tomar empréstimos entre US\$ 2.560 e US\$ 64 mil por até seis anos, com o governo garantindo 100% do empréstimo e as pequenas e médias empresas não pagando nenhuma taxa ou juros nos primeiros doze meses.
- O Trade Credit Reinsurance Scheme, com a concessão de até US\$ 12,8 bilhões em garantias do governo para o seguro de crédito comercial para transações entre empresas.

3.2.5 Brasil

No Brasil, o governo federal adotou medidas em montante equivalente a 6,19% do PIB com o conjunto de medidas abaixo da linha e de passivos contingentes, ou seja, cerca de R\$ 456,4 bilhões (US\$ 88,28 bilhões) (tabela 2). Cabe destacar, nesse sentido, o protagonismo das políticas de crédito com apoio do Tesouro Nacional, assim como o papel dos bancos públicos, em especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Brasil (BB).

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), as principais medidas estiveram reunidas nos seguintes programas: Programa Emergencial de Suporte a Empregos (Pese), Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac) e Programa de Capital de Giro para Preservação de Empresas (CGPE). Tais iniciativas foram responsáveis por amparar a concessão de crédito no valor de, aproximadamente, R\$ 155,2 bilhões (US\$ 30,01 bilhões). Desse valor, 94% foram destinados para microempreendedores individuais e para micro, pequenas e médias empresas. Por sua abrangência e relevância, segue uma breve caracterização de cada um dos programas mencionados.³⁹

O Pese definiu uma linha de crédito para pequenas e médias empresas⁴⁰ com faturamento de até R\$ 50 milhões (9,67 milhões) financiarem folhas de pagamento e quitação de verbas trabalhistas. O programa possibilitou o financiamento de folhas de pagamento de até quatro meses com valor limitado de até dois salários mínimos por empregado, tendo como contrapartida a não demissão do trabalhador entre o momento de assinatura do contrato de empréstimo até sessenta dias após o recebimento da última parcela deste. O financiamento do programa teve recursos da União (85%) e das instituições financeiras participantes (15%) e foi operacionalizado pelo BNDES, responsável pela gestão dos repasses junto a outras instituições financeiras. Para a iniciativa, determinou-se a taxa única prefixada em

39. Disponível em: <<https://bit.ly/3jga1Jh>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

40. A classificação adotada seguiu a metodologia do BNDES de separação das empresas por faixas de acordo com a receita operacional bruta anual. Disponível em: <<https://bit.ly/3gt9LVu>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

3,75% ao ano (a.a.) com um prazo de pagamento de 36 meses, incluindo uma carência de seis meses. O programa concedeu aproximadamente R\$ 8 bilhões (US\$ 1,54 bilhão) em créditos para 131.695 empresas financiadas (81,8% com menos de trinta empregados), alcançando 2,6 milhões de empregados.⁴¹

O Pronampe operou por meio da concessão de garantias de crédito por parte da União para empréstimos a micro e pequenas empresas em busca de financiamento para capital de giro junto ao sistema financeiro. Nesse caso, as instituições financeiras utilizaram recursos próprios, mas puderam acessar garantias que somaram R\$ 27,9 bilhões (US\$ 5,39 bilhões) do Fundo Garantidor de Operações (FGO), administrado pelo BB com recursos do Tesouro Nacional. A taxa de juros máxima foi de 3,25% a.a. (taxa Selic mais 1,25% a.a.), com um prazo de pagamento de 36 meses, incluindo uma carência de oito meses. O programa liberou mais de R\$ 37,5 bilhões (US\$ 7,25 bilhões), beneficiando cerca de 517 mil empresas.

O Peac, por sua vez, foi um programa de concessão de garantias de crédito por parte da União com abrangência maior, uma vez que atendeu também grandes empresas. Nele, as instituições financeiras puderam utilizar seus recursos, mas também acessar garantias de até 80% do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), administrado pelo BNDES. As taxas de juros eram de livre negociação desde que não excedessem 1% ao mês, e o prazo de pagamento era de no mínimo doze meses e no máximo sessenta meses, incluindo uma carência entre seis e doze meses. Para esse programa, o FGI ganhou R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) adicionais que permitiram a concessão de R\$ 92,1 bilhões (US\$ 17,81 bilhões) em créditos para 114.355 mil empresas. Cabe destacar que, desse valor, R\$ 82,3 bilhões (US\$ 15,91 bilhões) foram para pequenas e médias empresas.

O Peac também foi usado em outra modalidade (Peac Maquininhas), destinado para microempreendedores individuais e micro e pequenas empresas. Para esse programa, os empréstimos foram garantidos pela cessão fiduciária de 8% dos direitos creditícios a constituir de transações com máquinas de pagamento digital (maquininhas), ou seja, o empréstimo dispensava avais ou garantias reais. Os empréstimos foram limitados a R\$ 50 mil (US\$ 9.671,18) por cliente e a taxa de juros foi fixa de 6% a.a., com prazo de pagamento de 36 meses, incluindo carência de seis meses. Segundo o BNDES,⁴² os valores liberados chegaram a cerca de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 599,6 milhões), aprovados para mais de 112 mil empreendedores.

41. Esse valor está abaixo das expectativas, uma vez que, segundo a Secretaria Especial da Fazenda, o programa teve R\$ 17 bilhões (US\$ 3,28 bilhões) alocados, com R\$ 20 bilhões (US\$ 3,86 bilhões) de potencial de concessões de crédito. Os valores alocados para os programas estão disponíveis em: <<https://bit.ly/3jdi49E>>.

42. Disponível em: <<https://bit.ly/3jh7XAN>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

O CGPE foi uma linha de crédito de R\$ 127 bilhões (US\$ 24,56 bilhões), destinados exclusivamente para financiamento do capital de giro de micro, pequenas e médias empresas. Como diferencial, o programa previa que obrigatoriamente 80% desse valor – cerca de R\$ 100 bilhões (US\$ 19,34 bilhões) – fosse destinado a empresas com receita bruta anual de até R\$ 100 milhões (US\$ 19,34 milhões). A medida provisória que lançou o programa, entretanto, caducou no Congresso em novembro de 2020 e o resultado foi a liberação de apenas R\$ 14,4 bilhões (US\$ 2,78 bilhões).⁴³

Além dos programas citados, cabe mencionar que a Caixa Econômica Federal (CEF), o BB e o BNDES ainda protagonizaram uma série de medidas para atenuar a crise. As atuações foram no sentido de aumentar linhas de crédito para financiamento de capital de giro das empresas e expansão do crédito para determinados setores, como o imobiliário e a agricultura. Ademais, o conjunto de bancos públicos atuou na renegociação e suspensão de pagamento de empréstimos de famílias e empresas, com destaque para a linha de crédito da CEF para Santas Casas e hospitais filantrópicos que prestam serviço ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Por fim, cabe mencionar outras três medidas classificadas como de impacto extraordinário, que somaram R\$ 68,4 bilhões (US\$ 13,23 bilhões): i) saque emergencial do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que liberou R\$ 36,2 bilhões (US\$ 7 bilhões); ii) redução de 50% nas contribuições ao Sistema S, que somou R\$ 2,2 bilhões (US\$ 425,53 milhões); e iii) diferimento no recolhimento do FGTS por três meses, que somou R\$ 30 bilhões (US\$ 5,8 bilhões).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou explicitar as diferenças entre o conjunto de medidas fiscais e parafiscais adotadas por diversos países diante da pandemia de Covid-19. Foram apresentadas as medidas implementadas por China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e Brasil ao longo de 2020 com a evolução da pandemia, em um contexto marcado por forte retomada do uso ativo da política fiscal.

Constatou-se que o montante de recursos destinados a essas ações foi, em média, bastante elevado, embora distinto entre os países. Como exemplo, tem-se que o conjunto de medidas fiscais e parafiscais praticado pelos países estudados do bloco europeu superou 20% do PIB, ficando próximo a isso no caso dos Estados Unidos. O levantamento indica que, de modo geral, o aumento do gasto público e a adoção de outras medidas fiscais e parafiscais expansionistas foram disseminados entre os países atingidos pela pandemia. Contudo, cabe observar

43. Uma das principais razões para o fracasso do programa foi o fato de não contemplar garantia federal aos empréstimos concedidos por meio dessa linha de crédito.

que a eficácia das medidas adotadas requer a consideração não apenas dos volumes envolvidos, mas de sua composição e da coordenação da política econômica com outras medidas, sobretudo aquelas de saúde pública.

Nesse sentido, convém observar que o debate quanto à adoção do conjunto de medidas – sanitárias e econômicas – foi mais controverso em alguns casos que em outros. Notadamente, a evolução da pandemia no Brasil e nos Estados Unidos – neste caso, até o final de 2020 – teve como agravante a falta de coordenação entre órgãos federais e subnacionais, acirrada por contestações regularmente realizadas às medidas sanitárias e econômicas de combate à pandemia pelos então líderes políticos dessas nações.

Dadas as diferenças observadas nas medidas praticadas em cada país, cabe apontar algumas conclusões específicas. No caso chinês, foi possível constatar um rápido domínio da pandemia em decorrência das medidas de isolamento, testagem e controle implementadas pelo governo. O país conseguiu registrar um crescimento de 2,3% do PIB em 2020, apesar do momento de forte recessão global. A resposta da atividade econômica, embora facilitada pelo controle da pandemia, não se deveu somente a isso. As medidas fiscais e parafiscais, que, somadas, corresponderam a 7,5% do PIB, foram de suma importância. As autoridades chinesas demonstraram preocupação com a manutenção do emprego e da renda, seja por meio da ampliação de programas de assistência social, seja por meio da concessão de incentivos a empresas para não realizarem demissões. O governo central também facilitou o financiamento dos governos locais. Quanto ao suporte concedido às empresas, observaram-se medidas de apoio aos pequenos e médios empreendimentos, desde o oferecimento de garantias para a tomada de empréstimos até o adiamento do pagamento de juros em relação às operações de crédito já contratadas, entre outras medidas. De modo geral, a China priorizou fornecer apoio diretamente a trabalhadores, beneficiários de programas sociais, pequenas e médias empresas e para a área da saúde, grupos potencialmente mais afetados pela conjuntura da pandemia.

No caso dos Estados Unidos, as medidas adotadas ao longo de 2020 por meio de cinco leis federais, ao criarem ou ampliarem diversas políticas públicas, representaram um volume de recursos equivalente a 19,2% do PIB em iniciativas de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Entretanto, tais políticas econômicas, tomadas de forma descoordenada com os esforços sanitários diante do negacionismo que pautava a administração federal, foram incapazes de evitar o crescimento de casos, internações e mortes no último trimestre do ano passado. Em 2021, já sob o governo Biden, mais um amplo pacote de estímulo fiscal foi aprovado pelo Congresso e um processo de vacinação acelerado teve início.

Com relação à Alemanha e ao Reino Unido, nota-se, guardadas algumas diferenças, evolução semelhante das curvas de casos e mortes. Ambos os países foram atingidos por uma primeira onda da pandemia entre março e maio de 2020, a qual lograram conter mediante a adoção de restrições ao contato físico. No período de junho a setembro, apresentaram números bastante reduzidos de mortes por Covid-19. A partir de outubro, porém, vieram a enfrentar uma segunda e mais grave onda da doença, a qual, em meados de abril de 2021, ainda não se mostrava completamente controlada na Alemanha, diferentemente do observado no Reino Unido. A principal razão para o maior sucesso do Reino Unido reside no ritmo mais acelerado da vacinação, em comparação aos países da União Europeia.

No que se refere às medidas fiscais e parafiscais adotadas, também é possível verificar semelhanças na atuação dos dois países. Ambos agiram para reforçar seus sistemas de saúde, bem como proteger o conjunto da economia – trabalhadores, empresas e sistema financeiro. Destacam-se, nos dois países, os programas nacionais de preservação de empregos, a concessão de subsídios às pequenas empresas e aos trabalhadores autônomos, o fornecimento de empréstimos a instituições bancárias e a atuação dos governos como garantidores na concessão de empréstimos bancários privados ao setor produtivo. Alemanha e Reino Unido destinaram, respectivamente, 41,8% e 32,7% de seu PIB em medidas fiscais e parafiscais, sendo 11% e 16,6% em medidas acima da linha. Uma importante diferença a se destacar entre os desempenhos econômicos dos países em 2020 é a menor queda do PIB sofrida pela economia alemã, -4,9%, contra a baixa recorde de -9,9% do PIB britânico. Isso se deveu, sobretudo, ao fato de que, como resultado da reação mais rápida – tanto sanitária como econômica – do governo alemão à pandemia no início de 2020, a primeira onda foi mais branda no país e exigiu menores esforços de restrição das atividades econômicas.

O Brasil não se organizou de forma nacional no combate à emergência sanitária. O país chegou a assistir a uma queda de casos e mortes por pouco tempo, mas, após o relaxamento das medidas de restrição, passou a conviver, a partir de dezembro de 2020, com um dramático agravamento da pandemia. As medidas fiscais e parafiscais somaram 17,2% do PIB em 2020, com destaque para o auxílio emergencial, responsável por 56% dos gastos da União no combate à Covid-19. Além do auxílio emergencial, destaca-se a implementação do BEm e de um conjunto de medidas, principalmente via disponibilização de linhas de crédito, para atenuar os efeitos da crise sobre as pequenas e médias empresas. Contudo, é preciso destacar o efeito negativo do atraso na aprovação e aplicação de várias medidas. Soma-se a isso a interrupção dos programas ao final de 2020, em descompasso, portanto, com o avanço da pandemia no país. Destaca-se, nesse sentido, a retomada do auxílio emergencial apenas a partir de abril de 2021 – com valores inferiores àqueles concedidos em 2020 –, a paralisação de

programas de crédito e a lentidão na aprovação do orçamento federal de 2021, sob a lógica predominante no governo federal de contenção do aumento do endividamento público.

Diante do exposto para os diferentes países, reforça-se a necessidade de compreender as ações de combate à pandemia de Covid-19 por meio da coordenação de esforços para a preservação da vida e do tecido econômico. Em outras palavras, políticas sanitárias e econômicas devem ser consideradas como partes de um mesmo conjunto. A adoção das medidas de contenção do contágio pelo vírus requer a implementação simultânea de amplos pacotes econômicos, considerando as especificidades da estrutura socioeconômica de cada país.

Por fim, cabe salientar que, como a crise econômica deve se estender por mais tempo, tendo como consequências duradouras o desemprego, a piora dos indicadores sociais, o aumento da desigualdade e menores níveis de investimento privado, caberá à política fiscal posição central também no processo de retomada da atividade econômica e de encaminhamento das demandas sociais e ambientais. As diferentes experiências estudadas neste artigo, embora centradas em 2020, podem lançar luzes sobre a necessidade do uso ativo de políticas fiscais de maneira duradoura para se promover um desenvolvimento econômico mais inclusivo e sustentável.

REFERÊNCIAS

AMITRANO C.; MAGALHÃES, L.; SILVA, M. **Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19**: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2559).

ARCANJO, D. Relembre o que Bolsonaro já disse sobre a pandemia, de gripezinha e país de maricas a frescura e mimimi. **Folha de S.Paulo**, 5 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Dkglaz>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

ARESTIS, P. Fiscal policy within the ‘new consensus macroeconomics’ framework. In: CRELL, J.; SAWYER, M. (Eds.). **Current thinking on fiscal policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

BLANCHARD, O. “Whatever it takes.” Getting into the specifics of fiscal policy to fight COVID-19. **Peterson Institute for International Economics**, 30 Mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3zk9Thk>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CANTÚ, C. *et al.* A global database on central banks’ monetary responses to Covid-19. **BIS Working Papers**, n. 934, Mar. 2021. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/work934.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

CARVALHO, F. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Revista Análise Econômica**, n. 50, p. 7-25, 2008.

DEOS, S.; FERREIRA, A. N.; PALLUDETO, A. W. A. As respostas do governo Bolsonaro à pandemia: desprezo à vida e equívocos econômicos. *In*: CALEJON, C. (Org.). **Tempestade perfeita: o bolsonarismo e a sindemia covid-19 no Brasil**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

GONÇALVES, R. *et al.* **Impactos do auxílio emergencial na renda e no índice de Gini**. Campinas: IE/Unicamp, 2021. (Nota do Cecon, n. 16). Disponível em: <<https://bit.ly/3zliS1O>>. Acesso em: 16 abr. 2021.

GREER, S. L. *et al.* (Eds.) **Coronavirus politics: the comparative politics and policy of COVID-19**. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 2021.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook, April 2020: the great lockdown**. Washington: IMF, 2020a.

_____. **World economic outlook update, June 2020: a crisis like no other, an uncertain recovery**. Washington: IMF, 2020b.

_____. **World economic outlook, April 2021: managing divergent recoveries**. Washington: IMF, 2021a.

_____. Fiscal monitor database of country fiscal measures in response to the COVID-19 pandemic. **IMF**, July 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3sKXj8x>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

JOMO, K. S.; CHOWDHURY, A. COVID-19 pandemic recession and recovery. **Development**, v. 63, n. 2, p. 226-237, 2020.

KELTON, S.; WRAY, R. What a long, strange trip it's been: can we muddle through without fiscal policy? *In*: GNOS, C.; ROCHON, L.-P. (Eds.) **Post-Keynesian principles of economic policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MERVOSH, S.; LU, D.; SWALES, V. See which states and cities have told residents to stay at home. **The New York Times**, 20 Apr. 2020. Disponível em: <<https://nyti.ms/2Wjup3I>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

OWID – OUR WORLD IN DATA. The complete *Our World in Data* COVID-19 dataset. **GitHub**, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3gxtBir>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

PALLUDETO, A. W. A.; OLIVEIRA, G. C.; DEOS, S. (Org.) **Economia política do novo “(a)normal” do capitalismo: pandemia, incertezas e novos paradigmas**. Campinas: IE/Unicamp, no prelo.

PAULA, L. F. The COVID-19 crisis and counter-cyclical policies in Brazil. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 18, n. 2, p. 177-197, 2021.

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). Disponível em: <<https://bit.ly/3mBoodc>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

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).

SKIDELSKY, R. The relevance of Keynes. **Cambridge Journal of Economics**, v. 35, n. 1, p. 1-13, 2011.

STORM, S. Austerity raises COVID deaths. **Institute for New Economic Thinking**, 26 Mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3DkQpvo>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

TANKERSLEY, J. Biden details \$2 trillion plan to rebuild infrastructure and reshape the economy. **The New York Times**, 31 Mar. 2021. Disponível em: <<https://nyti.ms/3mw6aK2>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report 2020** – from global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade. Geneva: United Nations, 2020.

WANG, D. *et al.* Epidemiological characteristics and the entire evolution of coronavirus disease 2019 in Wuhan, China. **Respiratory Research**, v. 21, n. 257, p. 1-8, 2020.

WOODYATT, A. China says it's been vaccinating doctors and border workers since July. **CNN**, 24 Aug. 2020. Disponível em: <<https://cnn.it/3yhXjxR>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

YUAN, Z. *et al.* Modeling the effects of Wuhan's lockdown during COVID-19, China. **Bulletin of the World Health Organization**, n. 98, p. 484-494, 2020.

ZHOU, K.; XIN, G. Who are the front-runners? Unravelling local government responses to containing the COVID-19 pandemic in China. **The China Review**, v. 21, n. 1, p. 37-53, 2021.

