



CADERNO DA
**REFORMA
ADMINISTRATIVA**

27. Pandemia, Resposta
Emergencial e os Riscos da
Austeridade Fiscal no Brasil.



FONACATE
Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

Brasília, Dezembro de 2021

Expediente

Autor:

Rodrigo Octávio Orair

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Dezembro, 2021)

Diagramação:

Diego Feitosa

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Apoio:



Servir

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público.

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Pandemia, Resposta Emergencial e os Riscos da Austeridade Fiscal no Brasil.

Rodrigo Octávio Orair¹

Resumo:

O fenômeno da pandemia da Covid-19 impressiona não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da tripla crise que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes por parte de inúmeros países. No Brasil, não foi diferente.

Se isso é verdade, o que se pode afirmar em termos de sua originalidade quando comparada ao que ocorreu nos demais países do mundo? A avaliação faz uso de um esquema analítico, inspirado na análise da OCDE (2020), que caracteriza o enfrentamento à pandemia em quatro etapas, cada uma com características próprias de política fiscal, e que reflete uma lógica causal na qual o desdobrar dos acontecimentos vai levando a mudanças no escopo das ações.

Pode-se, então, concluir que a resposta emergencial brasileira foi bem-sucedida? Não necessariamente. A análise de caráter preliminar baseia-se em correlações que sugerem que os países de pior êxito no controle da disseminação da doença acabaram sofrendo as maiores perdas do produto, e, por sua vez, esse mesmo insucesso acabou exigindo pacotes fiscais mais

amplos para conter e mitigar os impactos da pandemia. Infelizmente, o Brasil não fugiu muito dessas inter-relações. O país se mostrou ineficaz no controle da pandemia, situando-se entre os poucos com mais de mil mortes por milhão de habitantes, e verificou uma forte crise econômica e um pacote fiscal relativamente elevado.

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 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, à tributação da economia digital, ao resgate da progressividade tributária e ao suporte às estratégias de transição para uma economia de baixo carbono.

Palavras-Chaves: Pandemia, Política Fiscal, Resposta Emergencial, Pós-Pandemia, Brasil.

¹ Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: <rodrigo.orair@ipea.gov.br>.

Sumário

1. Apresentação	5
2. A flexibilização fiscal sem precedentes de 2020	5
3. Resposta emergencial à pandemia: características gerais entre os países	10
4. Quão original foi a resposta emergencial do Brasil à pandemia?	14
5. A resposta emergencial brasileira pode ser considerada bem-sucedida?	17
6. Considerações finais sobre a política fiscal na era pós-pandemia e os riscos da estratégia brasileira	19
Referências	24

1. Apresentação

O fenômeno da pandemia da Covid-19 impressiona não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da tripla crise que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes por parte de inúmeros países. No Brasil, não foi diferente.

Em tempo recorde, o país aprovou um conjunto de mudanças legislativas que suspenderam a vigência das regras fiscais e constituíram um “orçamento de guerra” capacitado para responder com agilidade às pressões fiscais de enfrentamento à pandemia. O resultado foi uma flexibilização fiscal sem paralelos do ponto de vista da história fiscal do país e que será analisada na próxima seção.

Se isso é verdade, o que se pode afirmar em termos de sua originalidade quando comparada ao que ocorreu nos demais países do mundo? Para responder esse questionamento, a terceira seção discute as características gerais das respostas emergenciais dos países, ao passo que a quarta seção avança para avaliar as semelhanças e idiossincrasias da experiência brasileira.

A avaliação faz uso de um esquema analítico, inspirado na análise da OCDE (2020), que caracteriza o enfrentamento à pandemia em quatro etapas, cada uma com características próprias de política fiscal, e que reflete uma lógica causal na qual o desdobrar dos acontecimentos vai levando a mudanças no escopo das ações. Antecipando as principais conclusões, a avaliação mostra que a resposta emergencial no Brasil guarda semelhanças com as experiências das economias avançadas tanto em termos de tamanho quanto de escopo das ações.

Pode-se, então, concluir que a resposta emergencial brasileira foi bem-sucedida? Não necessariamente. Essa é a pergunta

orientadora da quinta seção do texto, que avalia o desempenho comparativo dos países em termos de incidência de mortes causadas pela Covid-19, de perda relativa do produto e de tamanho do pacote fiscal. A análise de caráter preliminar baseia-se em correlações que sugerem que os países de pior êxito no controle da disseminação da doença acabaram sofrendo as maiores perdas do produto, e, por sua vez, esse mesmo insucesso acabou exigindo pacotes fiscais mais amplos para conter e mitigar os impactos da pandemia. Infelizmente, o Brasil não fugiu muito dessas inter-relações. O país se mostrou ineficaz no controle da pandemia, situando-se entre os poucos com mais de mil mortes por milhão de habitantes, e verificou uma forte crise econômica e um pacote fiscal relativamente elevado.

Ao final, na sexta seção, o texto tece considerações sobre a política fiscal na era pós-pandemia e adverte que as principais semelhanças da experiência brasileira podem ficar circunscritas às etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa 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 e longo prazos, enquanto o Brasil parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal.

2. A flexibilização fiscal sem precedentes de 2020

Em 2020, o regime fiscal brasileiro passou por uma flexibilização sem precedentes. A flexibilização criou espaço fiscal para acomodar um pacote amplo de ações emergenciais, com os propósitos de conter a disseminação da síndrome respiratória aguda causada pelo novo coronavírus (Covid-19) e mitigar os impactos da tripla crise (sanitária, econômica e social) que acom-

panhou a pandemia. Resumidamente, o atual arcabouço fiscal do governo central é composto por três principais regras, descritas a seguir.

1. *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, estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).
2. *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), em conformidade com os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
3. *Novo Regime Fiscal*, fixado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, convertida nos arts. 107 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, que fixou um teto congelado em termos reais para as despesas primárias para vigorar pelo período de duas décadas, de 2017 a 2036.²

Em tese, as três regras convergem no sentido de dificultar a atuação anticíclica da política fiscal. 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. Isso impõe a necessidade de se promover contingen-

ciamentos das despesas, que asseguram o cumprimento das metas fiscais nesses momentos de maior dificuldade econômica. O *Novo Regime Fiscal*, por sua vez, não possui uma cláusula de escape explícita para ser acionada nos momentos de crise econômica, como é o mais comum entre as principais experiências de regras de despesas ao redor do mundo. O teto de gastos é fixado no mesmo valor independentemente das fases do ciclo econômico.

Na prática, entretanto, o constrangimento à atuação anticíclica da política fiscal pode ser contornado pelo recurso a brechas ou mudanças legislativas. Esse 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*, prevista no art. 65 da LRF, 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 Fiscal*, expressa no sexto parágrafo do art. 107 do ADCT, 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 pública. Para se aproveitar dos dois dispositivos, o governo enviou ao Congresso Nacional, na data de 18 de março de 2020, 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 refe-

2 . O teto tomou como referência inicial o total das despesas pagas em 2016, que é corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulada em doze meses até junho do ano anterior ao ano-exercício. A partir do décimo ano de vigência, o presidente da República pode propor uma alteração no método de correção do teto de gastos, via projeto de lei complementar e, no máximo, uma vez a cada mandato.

rentes às despesas de enfrentamento da pandemia, totalizando um volume de despesas autorizadas de R\$ 603,9 bilhões em 2020. Adicionalmente, o Congresso Nacional 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 à 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 descum-

prisse a *Regra de Ouro* e a *Regra de Primário* sem sofrer qualquer sanção legal. Como se pode observar na tabela 1, 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.

Por sua vez, a regra do *Novo Regime Fiscal* foi cumprida com uma margem de folga de R\$ 52,2 bilhões. Esse cumprimento foi facilitado pelo deslocamento do orçamento para as despesas executadas a partir de créditos extraordinários que estão fora do teto de gastos. Mesmo 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.³

3 . O maior exemplo é o espaço fiscal criado pelo Programa Bolsa Família, que teve despesas executadas de R\$ 7,6 bilhões no primeiro trimestre do ano e quase nulas no restante do ano, pelo simples fato de os beneficiários terem aberto mão do programa em favor de montantes mais generosos do Auxílio Emergencial que está fora do teto. Para remediar esse efeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Ministério da Economia (Acórdão 2026/2020) que cancelasse as dotações orçamentárias ou direcionasse o espaço fiscal para custeio de despesas de enfrentamento à pandemia. O direcionamento foi apenas parcial e validado somente para os quatro últimos meses de 2020.

Tabela 1
Margens de cumprimento das regras fiscais (2017-2021)

(Valores nominais em R\$ bilhão)

Regras fiscais	2017	2018	2019	2020	2021
I Margem da regra de ouro [I.1 - I.2]	28,8	35,8	-185,3	-346,4	-453,7
I.1 Despesas de capital	899,0	904,1	871,7	1.213,0	1.980,5
I.2 Operações de crédito	870,2	868,3	1.057,0	1.559,4	2.434,2
I.3 Crédito aprovado	0,0	0,0	241,0	0,0	453,7
II Margem de resultado primário [II.2 - II.1]	20,6	12,8	50,1	-621,2	-69,0
II.1 Meta de resultado primário	-139,0	-129,0	-139,0	-124,1	-247,1
II.2 Resultado primário	-118,4	-116,2	-88,9	-745,3	-316,1
II.2.1 Receitas primárias	1.154,7	1.227,5	1.346,8	1.203,9	1.302,1
II.2.2 Despesas primárias (-)	-1.279,0	-1.351,8	-1.441,8	-1.947,0	-1.618,2
II.2.3 Discrepância estatística e demais ajustes contábeis	5,8	8,1	6,2	-2,2	0,0
III Margem do teto de gastos [III.1 - III.2]	50,1	60,6	34,3	52,2	0,0
III.1 Teto de gastos	1.309,1	1.348,3	1.407,5	1.454,9	1.485,9
III.2 Despesas sujeitas ao teto	1.258,9	1.287,8	1.373,2	1.402,8	1.485,9
III.3. Despesas não sujeitas ao teto	250,6	286,9	356,4	806,7	426,2
III.3.1 Transferências intergovernamentais	220,3	248,1	278,6	255,2	284,3
III.3.2 Créditos extraordinários	1,0	5,8	3,5	520,6	101,4
III.3.3 Demais	29,3	33,1	74,3	30,9	40,4

Fonte: Dados dos relatórios contábeis e orçamentários da União.

Elaboração do autor.

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.

A segunda consequência da flexibilização do arcabouço fiscal em 2020 foi a constituição de um verdadeiro orçamento paralelo – denominado “orçamento de guerra”, isto é, um orçamento livre das restrições fiscais usuais e capacitado para responder com agilidade às pressões de gastos para conter a pandemia e mitigar seus impactos sanitários, sociais e econômicos.⁴

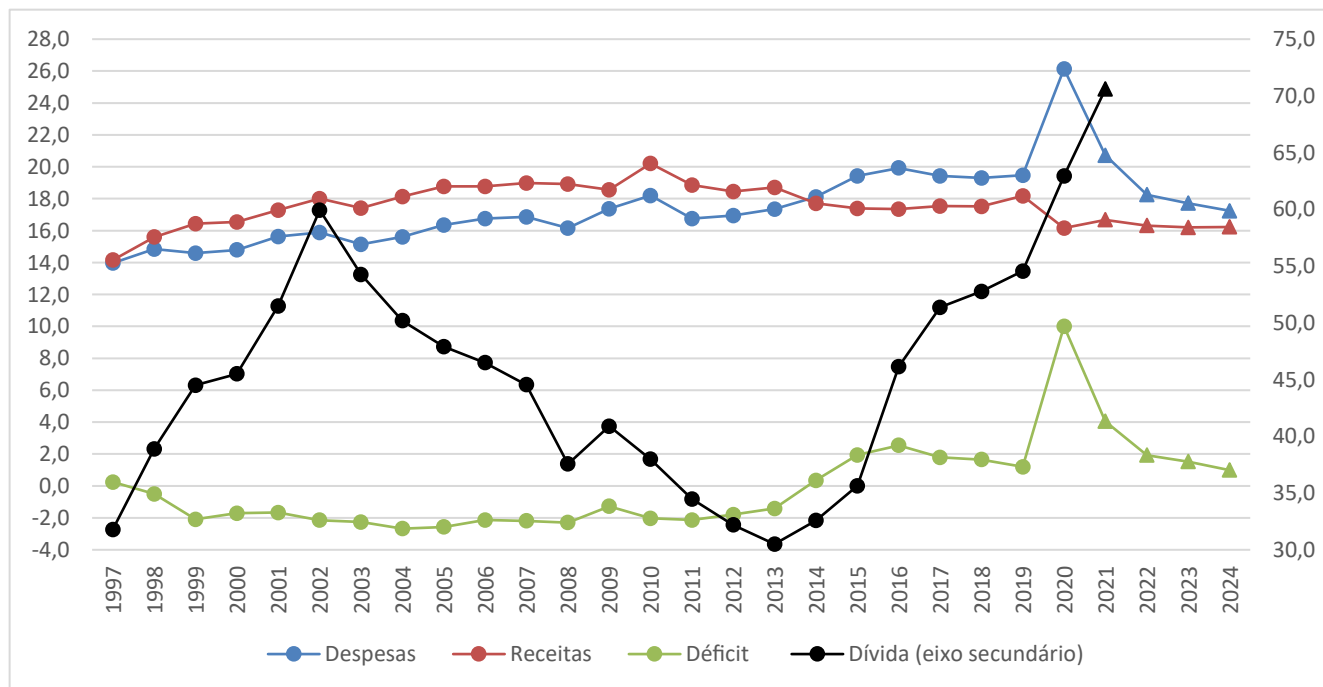
Para se ter uma ideia da dimensão desse orçamento, as despesas primárias executadas a partir de créditos extraordinários totalizaram R\$ 520,6 bilhões ou 7,0% do

produto interno bruto (PIB) em 2020, dispendidos fundamentalmente nas áreas: de suplementação de recursos para emergência de saúde pública; de suporte de renda para as famílias; de suporte de liquidez e crédito para as empresas; e de 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, que é, de longe, o nível mais elevado na série histórica no gráfico 1.

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

Gráfico 1 Despesas, receitas e déficit primário do governo central e dívida líquida do setor público

(Em % do PIB)



Fontes: Dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); do Banco Central de 1997 a 2020; da LOA 2021; e da LDO 2022. Elaboração do autor.

Obs.: Dados de 2021 a 2024 são previsões da LOA e da LDO, ajustadas no ano de 2021 pelos créditos extraordinários abertos após a aprovação do orçamento.

O pacote fiscal 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, além de um conjunto de medidas fiscais financeiras ou extraorçamentárias, que serão analisadas em mais detalhes na seção 4 e que reforçam a impressão sobre o caráter sem precedentes da flexibilização pela qual o regime fiscal passou 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.

Um olhar panorâmico sobre as séries his-

tóricas dos indicadores fiscais no gráfico 1 não deixa dúvidas de que o ano de 2020 é literalmente um ponto fora da curva. Após o *déficit* 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 *déficit* e endividamento devem ser relativizados neste último ano de queda do PIB de 4,1% e que poderiam ter sido mais pronunciados na ausência das medidas de contenção e mitigação da pandemia. Ainda é precoce tecer avaliações definitivas, mas estudos 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 "orça-

mento de guerra” (Sanches, Cardomingo e Carvalho, 2021). Uma análise mais rigorosa dos impactos fiscais das medidas de enfrentamento da pandemia exige que sejam incorporados os potenciais efeitos da mitigação da crise econômica sobre o PIB e a arrecadação.

Do ponto de vista prospectivo, as estimativas oficiais no gráfico 1 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 pontos percentuais do PIB ao longo do quadriênio 2021-2024, com redução correspondente no *déficit* primário. Essas 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 no mínimo controversa que será explorada nas próximas seções.

3. Resposta emergencial à pandemia: características gerais entre os países

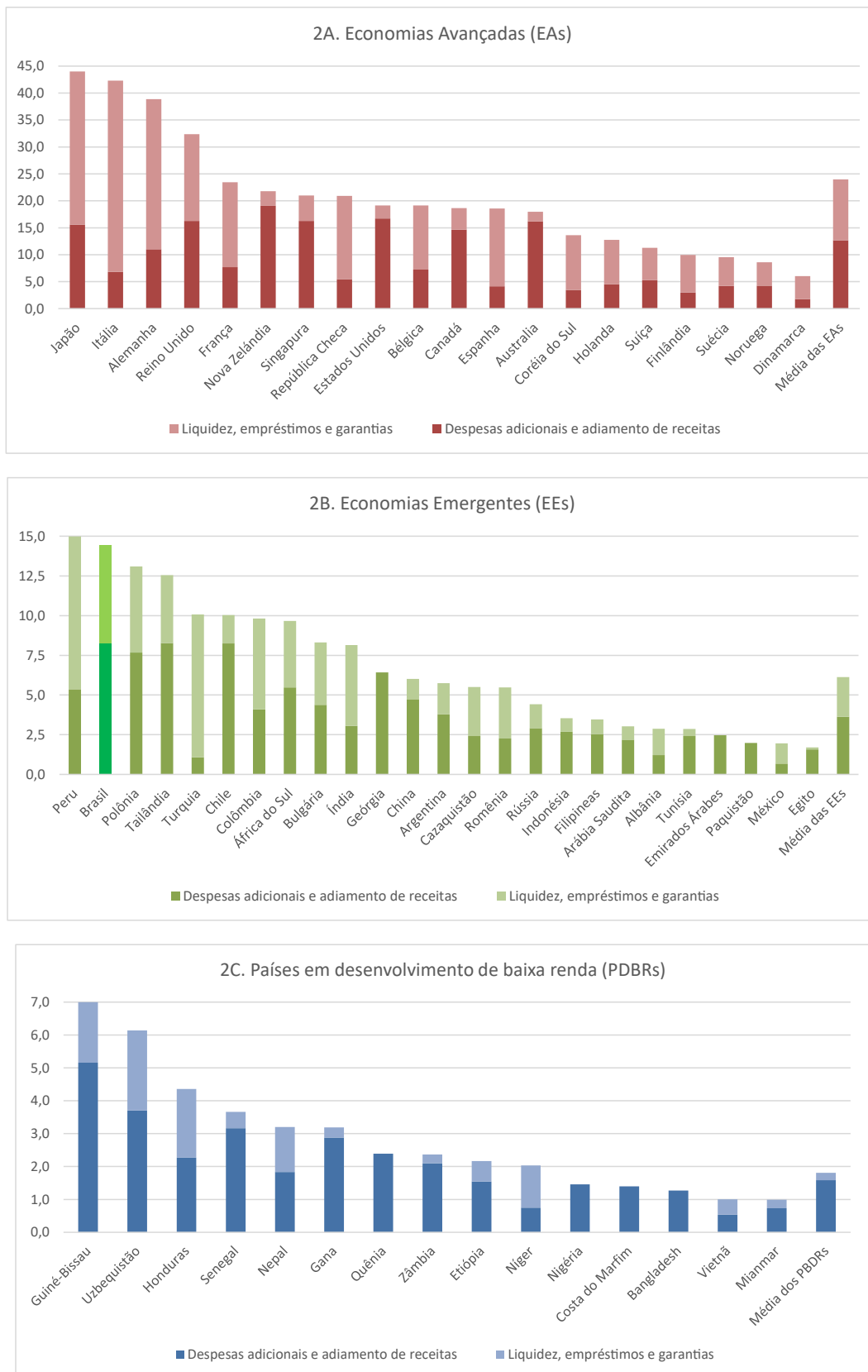
Se é verdade que a resposta fiscal à pandemia não possui qualquer paralelo do ponto de vista da história fiscal do Brasil,

o que se pode afirmar em termos de sua originalidade quando comparada ao que ocorreu nos demais países do mundo? Como pré-requisito para responder esse questionamento, esta seção discute as características gerais das respostas fiscais dos países, para que depois se avance na avaliação das semelhanças e idiossincrasias da experiência brasileira.

O fenômeno da pandemia da Covid-19 impressiona não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da tripla crise que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes por parte de inúmeros países. É o que se pode inferir a partir da análise do gráfico 2, que mostra o tamanho das respostas fiscais de sessenta países, com informações disponíveis na base de dados do Monitor Fiscal do Fundo Monetário Internacional (FMI).⁵ Em metade desses países, os pacotes de respostas fiscais à pandemia superaram 7% do PIB: praticamente todas as economias avançadas (exceto Dinamarca), chegando a até 44% do PIB no Japão; dez economias emergentes, lideradas por Peru e Brasil, com pacotes na faixa de 14% a 15% dos seus PIBs; e mais um país do grupo classificado pelo FMI como em desenvolvimento de baixa renda, Guiné-Bissau.

5 . Disponível em: <<https://bit.ly/3cq8iNH>>.

Gráfico 2
Resposta fiscal à pandemia em países selecionados
 (Em % do PIB)



Fonte: Base de dados do Monitor Fiscal do FMI. Disponível em: <<https://bit.ly/3cq8iNH>>.

Acesso em: 28 fev. 2021.

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

2. Estimativas relativas ao final de 2020.

Além da magnitude sem precedentes, outro aspecto que chama atenção é que as respostas fiscais dos países guardam similaridades entre si. Uma recente publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificou as características gerais e os traços comuns dos pacotes de enfrentamento à pandemia dos seus países-membros (OCDE, 2020). A análise é importante porque mostra como diferentes países, cada um com suas especificidades, quando submetidos ao desafio comum da pandemia, acabaram seguindo passos mais ou menos semelhantes – sobretudo quando se restringem as comparações aos países ocidentais, após o epicentro da pandemia ter migrado para a Europa em março de 2020.

A mesma publicação da OCDE apresen-

ta um esquema analítico que caracteriza o enfrentamento à pandemia em quatro etapas, cada uma com características próprias de política fiscal, e que reflete uma lógica causal na qual o desdobrar dos acontecimentos vai levando a mudanças no escopo das ações (quadro 1). O Brasil não foi alvo de análise na publicação. Mesmo assim, o esquema analítico desenvolvido em OCDE (2020) fornece um guia útil para avaliar comparativamente a resposta fiscal brasileira à pandemia. Por isso, discutir-se-á brevemente as etapas de enfrentamento da pandemia que resumem as características gerais e as semelhanças entre os países, tendo como inspiração o esquema da OCDE.

Quadro 1
Etapas 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 dos desdobramentos 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 dar suporte de renda e liquidez para viabilizar o distanciamento social.	Escopo das ações de suporte de renda, liquidez e solvência se amplia para conter e mitigar os desdobramentos da tripla crise (sanitária, social e econômica).	Flexibilização das medidas restritivas e revisão das medidas emergenciais dão lugar aos pacotes de estímulo fiscal para retomar o crescimento e superar a crise econômica e social.	Após a recuperação das economias, a questão fiscal pode assumir proeminência.

Fonte: Esquema analítico de OCDE (2020).

Elaboração do autor.

Tal qual em OCDE (2020), o enfrentamento da pandemia pode ser caracterizado por duas etapas iniciais de resposta emergencial: a primeira etapa, com maior ênfase em prevenir a crise de saúde, ampliando-se o foco na segunda etapa, para se lidar com os desdobramentos da tripla crise (sanitária, social e econômica). Inicialmente, os países confrontados com a disseminação do vírus e da síndrome respiratória aguda que ele provoca perseguiram uma estratégia comum de evitar os colapsos dos sistemas de saúde. A estratégia se pautava pelo objetivo básico de equacionar, na medida do possível, o hiato entre a capacidade de prestação de serviços intensivos de saúde, ampliando-se emergencialmente a rede de atendimento, e as necessidades imediatas desses serviços, por meio de ações destinadas a achatar a curva de contágio do vírus. De maneira praticamente generalizada, as ações de contenção e mitigação da crise sanitária incluíram algum tipo de distanciamento social, em níveis variáveis, desde medidas mais leves até confinamentos rígidos (*lockdowns*).

Os graus de rigidez e de efetividade das medidas de distanciamento social variaram muito entre os países. Um traço característico de todas as experiências de distanciamento é que este inevitavelmente impõe restrições às atividades sociais e econômicas. Para viabilizá-lo, os governos se viram diante da necessidade de complementar as medidas emergenciais de saúde com pelo menos mais dois tipos de ações: suporte de renda, para que os trabalhadores pudessem permanecer em seus domicílios; e suporte de liquidez, para mitigar o impacto da paralisação das atividades sobre o caixa das empresas. Em síntese, a etapa inicial da resposta fiscal à pandemia se caracteriza por um foco mais restrito sobre ações de contenção e mitigação da crise sanitária, incluindo-se medidas de suporte de renda para as famílias e de liquidez para as empresas, que se viram necessárias para

viabilizar o distanciamento social.

A segunda etapa se caracteriza por uma ampliação do escopo dessas ações. No âmbito da saúde, as ações eminentemente emergenciais (oferta de leitos hospitalares, testes, insumos e equipamentos médicos, equipamentos de proteção individual etc.) evoluíram gradualmente para abarcar novas frentes em ações voltadas ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e rastreamento, de novos tratamentos e de vacinas. De maneira análoga, o escopo das ações de suporte de liquidez para as empresas e de renda para as famílias se modificou ao longo do tempo para lidar com os desdobramentos econômicos e sociais da pandemia.

A pandemia resultou em um duplo choque econômico: de demanda, porque levou à revisão dos planos de consumo das famílias e dos projetos de investimentos das empresas; e de oferta, em função da paralisação de atividades produtivas. Na medida em que se caminhava na direção da tripla crise (sanitária, econômica e social), ganhou-se consciência de que seus impactos se distribuiriam muito desigualmente ao longo da sociedade – juntamente com o diagnóstico de que os mecanismos pré-existentes de seguro social seriam insuficientes para o tamanho do desafio de fornecer uma proteção adequada aos mais expostos aos riscos de saúde, desemprego e pobreza. Nesse momento, vários governos começam a desenvolver soluções para ampliar o suporte de renda para as famílias, que vão muito além da mera suplementação de recursos para os mecanismos convencionais da proteção social. Os principais exemplos são as flexibilizações dos critérios de acesso aos benefícios sociais (seguro-desemprego, auxílio-doença ou transferências focalizadas) e a criação de modalidades emergenciais tanto para trabalhadores informais quanto para trabalhadores formais que firmassem acordos temporários de suspensão de con-

trato de trabalho ou de redução de jornada durante a pandemia.

No que diz respeito às medidas de suporte para as empresas, as ações mais imediatas tinham maior preocupação em mitigar o impacto do colapso das receitas daquelas que tiveram suas atividades paralisadas pelo distanciamento social. Na medida em que a crise econômica se prolongava e as empresas acumulavam crescentes dívidas (com fornecedores, trabalhadores, governo e setor financeiro), as preocupações migraram para problemas de insolvência das empresas e suas potenciais repercussões em efeito dominó sobre a cadeia de credores, a capacidade produtiva e o estoque de emprego do país. Com isso, as ações iniciais de suporte de liquidez pelo alívio do fluxo de caixa das empresas evoluíram para lidar com questões mais gerais de solvência e fragilidade financeira da economia como um todo. O resultado final foi um amplo arsenal de medidas fiscais, monetárias e creditícias de suporte de liquidez e crédito para as empresas.⁶

Em resumo, os desdobramentos da tripla crise levaram a uma mudança de ênfase que se traduziu na ampliação do escopo das ações na segunda etapa da resposta emergencial à pandemia. Antes mais circunscritas ao objetivo básico de prevenir a crise de saúde, as ações emergenciais se ampliaram pela necessidade de conter e mitigar os desdobramentos da tripla crise, por meio do reforço das medidas de saúde pública, do suporte de renda para as famílias e de liquidez e crédito para as empresas.

4. Quão original foi a resposta emergencial do Brasil à pandemia?

É interessante observar que o esquema analítico mais geral, apresentado na seção anterior e formulado à luz das experiências dos países da OCDE, mostra-se adequado para explicar a evolução e o escopo das ações de resposta emergencial à pandemia no Brasil, a despeito do seu início tardio, confuso e descoordenado – feita a ressalva de que as principais semelhanças podem ficar circunscritas às duas etapas iniciais da resposta emergencial. Para a etapa 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 e longo prazos. O Brasil, ao contrário, parece apostar na estratégia de que será possível superar a crise social e econômica prescindindo desse tipo de pacote fiscal. Voltar-se-á a este ponto na última seção do texto.

Por ora, cabe analisar brevemente o escopo das ações do pacote fiscal brasileiro. Na tabela 2, apresenta-se uma classificação das despesas do “orçamento de guerra” pelas suas principais áreas de atuação. O volume de despesas pagas em 2020 alcançou a impressionante cifra de R\$ 524 bilhões. Desse total, os recursos suplementares para emergência de saúde pública alcançaram R\$ 44,0 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 dessas transferências com recursos carimbados para ações emergenciais de saúde, os governos regio-

6 . Entre essas medidas, incluem-se: desonerações tributárias; suspensões, adiamentos ou reestruturações dos pagamentos de tributos e demais obrigações para o governo; assunção pelo governo de custos da folha salarial nos esquemas de retenção de trabalho; apoios específicos aos segmentos mais atingidos pela crise (turismo, aviação, pequenas empresas etc.); subsídios e concessões de garantias para linhas favorecidas de crédito; reestruturação de dívidas; flexibilizações regulatórias no mercado financeiro que reduzem as exigências de provisionamento e capital mínimo ou autorizam novas modalidades de empréstimos e captações de depósitos.

nais 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 2
Despesas da União de enfrentamento à pandemia da Covid-19 (2020-2021)

Descrição	2020		2021	
	Valor pago (R\$ bilhão)	Participação no total (%)	Valor previsto (R\$ bilhão)	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 Programa Bolsa Família	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

Fonte: Painel de monitoramento dos gastos com Covid-19 da STN.

Elaboração do autor. Nota: 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: R\$ 327,0 bilhões em 2020 (quase dois terços do total), despendidos basicamente nos programas de auxílio e benefício emergencial (R\$ 293,1 bilhões e R\$ 33,5 bilhões, respectivamente). O auxílio emergencial é um híbrido de transferência focalizada e um seguro emergencial destinado principalmente aos desempregados e trabalhadores informais de baixa renda. O programa alcançou 65,3 milhões de beneficiários (quase dois quintos da popu-

lação em idade ativa), que receberam até cinco parcelas básicas de R\$ 600 e quatro parcelas complementares de R\$ 300 entre abril e dezembro de 2020.⁷

O benefício emergencial pode ser visto como 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 tive-

7 . Exceto mulheres em famílias monoparentais, que receberam o benefício dobrado.

ram seus salários reduzidos e, em contrapartida, receberam o benefício do governo que equivale a um percentual do seguro-desemprego a 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 podem ser enquadrados entre as iniciativas – comuns em vários países da OCDE – de se desenvolver soluções de programas emergenciais de suporte de renda para as famílias, superando-se, assim, as limitações dos mecanismos convencionais de proteção social frente aos desafios colocados pela pandemia. As características mais distintivas do Brasil talvez sejam o alcance da cobertura do auxílio emergencial e a agilidade com que foi operacionalizado. Tais características são reveladoras da dimensão da informalidade e da precariedade do mercado de trabalho no país, assim como da *expertise* das instituições nacionais na implementação de programas sociais de transferências de renda.

A quarta e última área de atuação a ser destacada na tabela 2 é o suporte de liquidez e de crédito para as empresas, que totalizou R\$ 73,0 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 das medidas de suporte de liquidez e crédito para as empresas, que contaram com um espectro muito mais amplo de medidas fiscais e creditícias.

A tabela 3 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.⁸ Por essa 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, ou até mesmo a 17,5% do PIB, se for adicionado o impacto das medidas de antecipação de pagamentos de benefícios sociais ou de adiamento de recebimentos de tributos, que, a princípio, terão seus impactos fiscais compensados ao longo do tempo.

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) suporte de renda para as famílias (antecipação do pagamento do décimo terceiro de aposentadorias, abono salarial e saque emergencial do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS); e iv) suporte de liquidez e crédito para as empresas (desonerações e adiantamentos do pagamento de tributos; disponibilização de linhas de crédito favorecidas e reestruturações de dívidas por bancos e fundos públicos).

8 . Os números da tabela 3 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, optou-se por incluir uma linha de crédito adicional do Banco do Brasil que não constava no relatório e, por outro lado, excluir as estimativas de suspensão da cobrança da dívida ativa da União e das flexibilizações da legislação regulatória do mercado financeiro.

Tabela 3
Pacote fiscal da União no enfrentamento à pandemia da Covid-19

Descrição	Valor (R\$ bilhão)	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: Relatório de medidas emergenciais do Ministério da Economia (Brasil, 2020).

Elaboração do autor.

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 décimo quinto maior, entre os sessenta países com informações disponíveis, e junto com o Peru na liderança dos países emergentes (ver gráfico 2).

5. A resposta emergencial brasileira pode ser considerada bem-sucedida?

Identificar semelhanças entre a resposta emergencial do Brasil e das economias avançadas, em termos de tamanho e escopo do pacote fiscal, não significa minimizar os efeitos devastadores da tripla crise no país, tampouco significa deixar de lamentar pelas vidas desnecessariamente perdidas. O objetivo aqui é apenas destacar que, do ponto de vista estritamente fiscal-orçamentário, as instituições responderam de maneira rápida, a partir do momento em que foram ativadas. As mudanças legislati-

vas de flexibilização do regime fiscal foram aprovadas, um orçamento paralelo livre de amarras fiscais foi instituído, e ações com alto grau de complexidade administrativa foram operacionalizadas em um breve período de tempo.

Apesar de tudo isto, **o Brasil está longe de ser considerado um caso de sucesso do ponto de vista da contenção da disseminação do vírus e da crise econômica. Essa constatação leva à hipótese de que o próprio tamanho do pacote fiscal seja explicado em parte pela necessidade de remediar uma série de falhas de planejamento, descoordenação, desencontros de informações e tantos outros problemas que comprometeram a eficácia das ações de enfrentamento da pandemia.**

Uma maneira simples de se fornecer subsídios para melhor fundamentar essas afirmações é avaliar o desempenho do Brasil, em comparação com os demais países, no que diz respeito aos indicadores de incidência de mortes causadas pela Covid-19, à perda relativa do produto no ano da pandemia e ao tamanho do pacote de resposta fiscal. Para tanto, os gráficos 3A

e 3B apresentam as informações de uma amostra selecionada de trinta países com informações disponíveis e que representa cerca de 70% da população e mais de 80% do produto mundial.

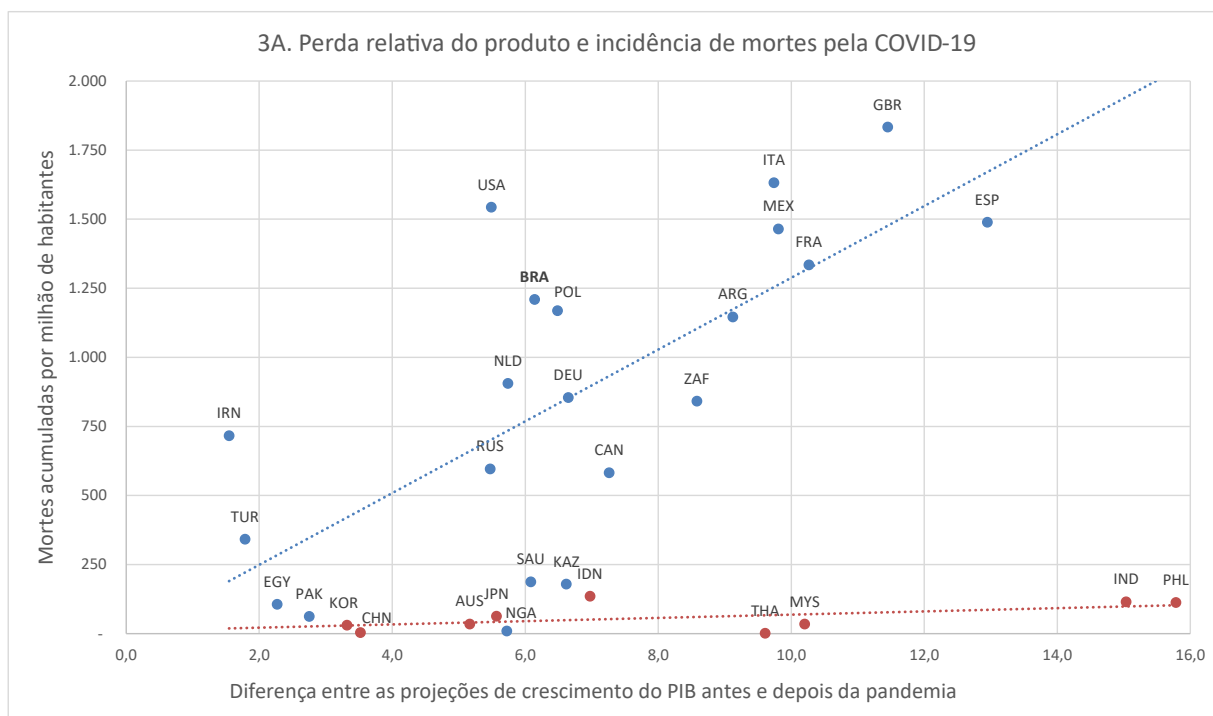
A análise dos gráficos indica que o desempenho dos países em termos de mortes por Covid-19 foi muito díspar e que os casos de maior sucesso estão concentrados majoritariamente nas regiões do Sudeste Asiático e do Pacífico Ocidental. Nas demais regiões do globo, há evidências mais claras de dois tipos de correlações: quanto maior a incidência de mortes por Covid-19, maior a perda relativa do produto; e quanto maior a incidência de mortes, maior o tamanho dos pacotes fiscais. **Tais correlações sugerem, em primeiro lugar, que os países de pior êxito no controle da disseminação da doença acabaram sofrendo as maiores perdas do produ-**

to. Em segundo lugar, sugerem que esse mesmo insucesso em controlar a disseminação da doença (e as maiores intensidades das crises sanitária e econômica associadas a ele) pode ter ampliado as necessidades de medidas de contenção e mitigação e, por conseguinte, exigido maiores pacotes fiscais.

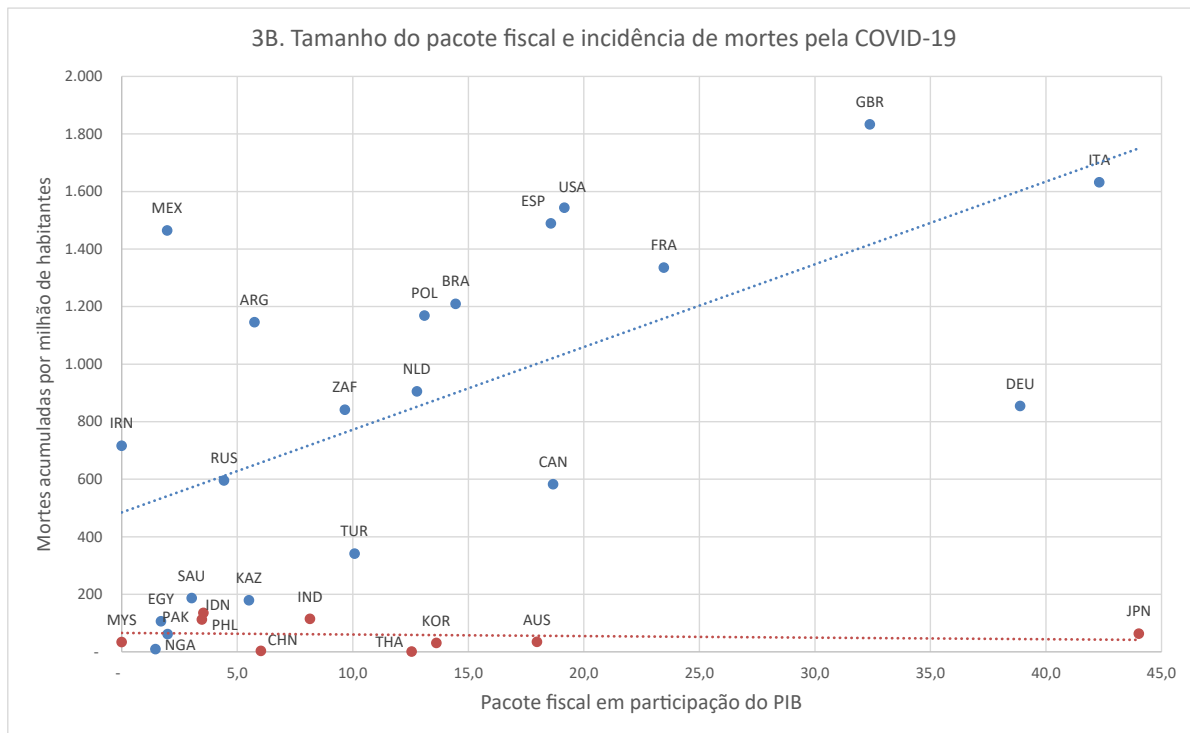
Infelizmente, o Brasil não fugiu muito dessas inter-relações mais gerais. O país se mostrou ineficaz no controle da disseminação da doença causada pela Covid-19, situando-se entre os poucos com mais de mil mortes por milhão de habitantes, e, de maneira associada, verificou uma forte crise econômica e um pacote fiscal relativamente elevado. Em relação aos trinta países nos gráficos 3A e 3B, o Brasil aparece com a sétima maior incidência de mortes, a décima sétima maior perda de produto⁹ e o décimo maior pacote fiscal.

Gráfico 3

Incidência de mortes causadas pela Covid-19, perda relativa do produto e tamanho do pacote fiscal para trinta países selecionados



9 . A perda relativa do produto foi de 6,1%, considerando-se a diferença entre a projeção de crescimento de 2% antes da pandemia e a queda verificada depois de 4,1% do PIB.



Fontes: Bases de dados de países do World Economic Outlook (WEO); do Monitor Fiscal do FMI (disponível em: <<https://bit.ly/3cq8iNH>>); e monitoramento da Covid-19 da Organização Mundial da Saúde (OMS).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Número acumulado de mortes por Covid-19 até 3 mar. 2021 (acesso em 6 mar. 2021).

2. As duas projeções de crescimento são relativas ao ano de 2020, da base de dados do WEO de outubro de 2019 e da sua última atualização, em janeiro de 2021.

3. A amostra inclui os países com todas informações disponíveis. Países das regiões do Sudeste Asiático e Pacífico Ocidental aparecem em vermelho e os das demais regiões, em azul.

4. Siglas dos Países: Argentina (ARG); Austrália (AUS); Brasil (BRA); Canadá (CAN); China (CHN); Alemanha (DEU); Egito (EGY); Espanha (ESP); França (FRA); Reino Unido (GBR); Indonésia (IDN); Índia (IND); República Islâmica do Irã (IRN); Itália (ITA); Japão (JPN); Cazaquistão (KAZ); Coreia do Sul (KOR); México (MEX); Malásia (MYS); Nigéria (NGA); Países Baixos (NLD); Paquistão (PAK); Filipinas (PHL); Polônia (POL); Rússia (RUS); Arábia Saudita (SAU); Tailândia (THA); Turquia (TUR); Estados Unidos (USA); África do Sul (ZAF).

6 Considerações finais sobre a política fiscal na era pós-pandemia e os riscos da estratégia brasileira

O ano de 2021 surge com um alento, devido às perspectivas abertas pelo início da vacinação da população. Ainda assim, os desafios da Covid-19 estão longe de serem superados. Novas questões emergiram: dúvidas sobre a eficácia geral das vacinas; limitações da capacidade de produção e logística em escala global, que faz com que o avanço mais rápido da vacinação em alguns países se dê em detrimento dos demais; riscos de reincidência de contaminações e de novas mutações do vírus para variantes mais contagiosas, le-

tais ou resistentes às vacinas; disseminação de informações falsas que amplificam a resistência da população à vacinação e dificultam o alcance da imunidade comunitária, entre tantos outros riscos. Diante de todas as incertezas, o mais prudente é se preparar para um cenário no qual o tempo necessário para deixar a crise de saúde sob controle se prolongue além de 2021 ou 2022, na maioria dos países, e a ameaça do vírus persista por um prazo ainda maior.

Mais ainda, não há garantias de que um eventual controle da crise de saúde, por si só, levará a uma saída imediata da crise econômica e social. Em outras palavras, transitar para uma fase pós-pandêmica

não significa necessariamente restabelecer a normalidade, porque o período de crise econômica e social pode ser potencialmente muito mais longo. Também 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 própria intensidade do choque causado pela tripla crise varia muito entre eles.

Alguns países estão em melhores condições para retornar ao normal porque suas medidas de contenção se mostraram bem-sucedidas ou porque estão avançando mais rapidamente na vacinação da sua população. Muitos deles já anteciparam ou planejam remover em breve as medidas de distanciamento social que mais restringem as atividades econômicas e sociais. Nos demais países, menos exitosos na contenção da disseminação do vírus, prevalece uma incerteza muito maior quanto aos desenvolvimentos futuros. Em muitos deles, incluindo-se o Brasil, as tentativas de flexibilização das restrições econômicas acabaram adquirindo um caráter parcial e errático, tendo sido logo revertidas após surtos epidêmicos e novas ondas de disseminação do vírus. Os sucessivos malogros dessas tentativas dão indícios de que a flexibilização definitiva passa antes pela vacinação em massa da população. Onde a vacinação avança menos 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 de a economia 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. Esse tipo de preocupação em fortalecer a recuperação econômica pós-pandemia tem levado vários países a anunciarem pacotes de estímulo fiscal para os próximos anos, conforme destacado em OCDE (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, 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 melhor pensadas como uma resposta emergencial - cujos propósitos prioritários eram prevenir a disseminação do vírus, viabilizar o distanciamento social e depois mitigar os impactos sociais e econômicos 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.** Um esforço de estímulo ao crescimento econômico sob tais circunstâncias seria não somente ineficaz, por este estar obstaculizado pelas restrições às atividades econômicas e sociais impostas pelo distanciamento social, como também contraproducente, ao encorajar a disseminação do vírus, que é justamente o contrário do que se propõe. Falar rigorosamente em medidas de estímulo fiscal para favorecer a recuperação econômica só faz sentido após o início da flexibilização das medidas de distanciamento social e retirada das principais restrições às atividades econômicas e sociais.

É por esses motivos que o esquema analítico reproduzido na figura 1 distingue uma terceira etapa, mais própria do período pós-controle da pandemia, quando a retirada das restrições abre o caminho para nova mudança de ênfase da política fiscal,

que passa a priorizar os pacotes fiscais de estímulo à recuperação econômica. Esse esquema mostra fases intermediárias para ilustrar a existência de períodos de sobreposição durante as transições entre cada uma das etapas.

Outra qualificação importante é que as transições não devem ser interpretadas de maneira unidirecional, 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 a terceira etapas, quando as medidas de contenção/mitigação da

pandemia são sobrepostas por medidas de estímulo fiscal, até o momento no qual estas últimas adquiram, de fato, proeminência. Essa 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). Em outras palavras, o esquema admite adaptações para se adequar às realidades específicas dos países e tem mais propósito de organização analítica do que de fornecer uma explicação rígida e universal.

Figura 1
Etapas de enfrentamento e resposta da política fiscal à Covid-19



Fonte: Esquema analítico de OCDE (2020).
Elaboração do autor.

Em relação à terceira etapa de enfrentamento à 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 (OCDE, 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 orientarem seus pacotes fiscais na direção de ações de fortalecimento do sistema de saúde, de proteção social não convencional e de cadeias**

produtivas estratégicas, além de ações que lidem com questões distributivas e outros riscos de longo prazo, como a crise climática.

Obviamente, a transição para uma nova fase da política fiscal pós-pandemia com maior ênfase na superação da crise econômica e social não é nada trivial. A flexibilização das medidas restritivas não pode se dar de maneira rápida, 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. Esse período de transição da política fiscal, que corresponde à fase intermediária entre a segunda e terceira etapas 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 pré-existentes devem coexistir por algum tempo com as novas medidas de estímulo, os tamanhos dos pacotes fiscais se avolumam e trazem à tona desafios fiscais. O período de enfrentamento da pandemia coincidiu com a escalada da dívida pública dos países, em função do efeito combinado da perda de receitas resultante da crise e dos custos dos pacotes fiscais. Contudo, 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, além do risco de alcançar o resultado contrário, agravando a crise econômica e fiscal.

Para evitar incorrer 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 esse 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.

Nesse interim, **está em curso uma série de reflexões em torno da política macroe-**

conômica 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 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, à tributação da economia digital, ao resgate da progressividade tributária e ao suporte às estratégias de transição para uma economia de baixo carbono.¹⁰ 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.).

É evidente que esses temas estão longe de alcançar consenso na academia e entre as autoridades políticas na arena internacional, mas 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 dessa lacuna é que as diretrizes e projeções orçamentárias oficiais para os próximos anos apontam que, logo após se encerrarem as medidas de resposta emergencial, será recomposto imediatamente um regime fiscal de elevada rigidez

¹⁰ . Para uma discussão mais aprofundada, ver Orair (2020).

e incapaz de absorver novas pressões de despesas do período pós-pandemia.¹¹

Em termos do esquema analítico da figura 1, **a estratégia explícita do governo brasileiro é promover um salto direto da segunda etapa de contenção e mitigação da tripla crise para a última etapa de consolidação fiscal. Destoando, assim, 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 de 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.

11 . Mais precisamente, o projeto da LDO de 2022 encaminhado pelo Poder Executivo para o Congresso Nacional foi elaborado sob a premissa de que não haverá qualquer tipo de vazamento de despesas da pandemia para o triênio 2022-2024, de modo que as despesas primárias (em proporção do PIB) retomariam rapidamente patamares inferiores aos do imediato pré-pandemia (gráfico 1).

Referências

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.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Tax and fiscal policy in response to the coronavirus crisis: strengthening confidence and resilience**. Paris: OCDE, 2020.

ORAIR, R. O. O futuro da tributação e a reforma tributária. *In*: GIAMBIAGI, F. (Org.) **O futuro do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2020.

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).



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br