

# COVID-19 NO BRASIL:

IMPACTOS E  
RESPOSTAS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

JUN  
2020

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

# COVID-19 NO BRASIL:

## IMPACTOS E RESPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

---

Isenção de responsabilidade: Este relatório considera dados e políticas adotadas ou anunciadas até o dia 25 de junho de 2020. As conclusões deste relatório visam contribuir para o diálogo contínuo sobre políticas públicas em resposta à pandemia e à crise econômica da COVID-19 e ajudar os formuladores de políticas públicas a elaborar medidas para o futuro. Qualquer informação não disponível até 25 de junho não foi levada em consideração neste estudo.

---

# CONTEÚDO

Agradecimentos	4
Sumário executivo	5
<b>1. Introdução</b>	<b>26</b>
<b>2. A pandemia da COVID-19 no Brasil: o contexto da saúde</b>	<b>30</b>
<b>3. Choque 1: Interferências e repercussões globais</b>	<b>37</b>
3.1 Exposição cambial do Brasil	41
3.2 Exposição ao investimento estrangeiro no Brasil	42
3.3 Exposição comercial do Brasil	44
3.4 Quadro geral da exposição externa do Brasil	49
<b>Choque 2: O preço do petróleo</b>	<b>50</b>
<b>Choque 1-3: Impactos dos choques externos e internos</b>	<b>55</b>
3.5 Exposição à economia real e resposta de políticas públicas federais	56
3.5.1 Economia real	56
3.5.2 Respostas de políticas públicas federais	61
3.6 Exposição fiscal dos entes subnacionais e resposta de políticas públicas	67
3.7 Exposição das empresas e resposta de políticas públicas	75
3.7.1 Exposição das empresas e resposta de políticas públicas: Água	82
3.7.2 Exposição das empresas e resposta de políticas públicas: Energia	88
3.7.3 Exposição das empresas e resposta de políticas públicas: Transportes	97
3.8 Exposição das famílias e resposta das políticas	106
3.8.1 Impacto na aprendizagem: Educação	118
3.9 Exposição do setor financeiro e resposta de políticas públicas	124
3.10 Exposição do meio ambiente e resposta de políticas públicas	131
<b>4. O caminho a seguir</b>	<b>135</b>



# SUMÁRIO EXECUTIVO

## **A pandemia da COVID-19 está expondo o Brasil a um desafio sem precedentes.**

Para conter a pandemia, o Brasil, assim como quase todos os outros países, implementou medidas para retardar a propagação do vírus (ou “achatar a curva”) na tentativa de evitar sobrecarregar o sistema de saúde com um grande número de pacientes em estado grave. Embora o Brasil tenha um dos sistemas de saúde mais robustos da América Latina, a capacidade é bastante desigual em todo o país. A propagação do vírus em áreas mais pobres e com menor capacidade de atendimento médico, especialmente nas regiões norte e nordeste, apresenta uma ameaça à capacidade de resposta do sistema aos aumentos da demanda por serviços. Isso aumentaria a pressão sobre o sistema de saúde pública já superlotado, colocando em risco mais vidas, particularmente entre os pobres e vulneráveis. Em 25 de junho, o Brasil havia registrado 1.228.114 casos confirmados de COVID-19 e 54.971 mortes, segundo dados do Ministério da Saúde. O Brasil é o segundo país com maior exposição ao vírus no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos em números de casos e mortes. Os governos federal e subnacionais se esforçaram para aumentar a capacidade do sistema de saúde, incluindo por meio da aquisição de novos leitos para unidades de terapia intensiva, equipamentos médicos e ventiladores, e a contratação de mais profissionais de saúde. Além disso, o go-

verno federal ofereceu ajuda emergencial aos estados e municípios. Enquanto o país tenta expandir sua capacidade de tratamento, torna-se urgente expandir a capacidade de testagem, especialmente dado o alto percentual estimado de subnotificação de casos e mortes.

## **A pandemia deverá fazer com que o Brasil mergulhe em outra recessão.**

Mesmo antes da crise, o Brasil não havia se recuperado totalmente da recessão de 2015/16 e o espaço fiscal era limitado. Conquistas importantes para colocar o país no caminho da reconstrução de suas reservas fiscais, como a aprovação do teto dos gastos de 2016 e a reforma da previdência de 2019, não tiveram tempo suficiente para dar frutos antes da COVID-19 assolar o mundo e o Brasil. A pandemia, e a consequente resposta da política de saúde, resultaram essencialmente em dois choques para o Brasil: um choque externo, incluindo demanda e preços externos, e um choque interno, pois a demanda e a oferta foram afetadas pela decisão dos consumidores de evitar interações físicas, bem como pelas restrições sobre as atividades econômicas impostas para evitar o contágio. Além disso, como exportador líquido de petróleo, o Brasil também foi atingido pelo choque no preço do petróleo. Devido a uma forte queda na demanda, os preços do petróleo caíram pela metade, e alguns contratos chegaram a números negativos em abril de 2020. O resultado desses



três choques é a maior recessão já registrada no Brasil. O Banco Mundial estima um crescimento de -8 por cento em 2020. Embora se espere que os serviços sejam os atingidos da pior maneira, as exportações do setor agrícola (como a soja) devem aumentar, beneficiando-se de uma taxa de câmbio real efetiva e mais competitiva. Embora a inflação seja de modo geral baixa, espera-se que a crise coloque alguma pressão sobre os preços dos alimentos.

### **Ainda enfraquecidos pela crise de 2015-16, os 40 por cento mais pobres do Brasil estão especialmente expostos às consequências da pandemia de COVID-19.**

Cerca da metade da população do Brasil vive na pobreza (definida como menos de US\$ 5,50 por dia, PPP) ou é vulnerável a cair na pobreza, ficando, portanto, em uma posição desfavorável em relação à proteção contra infecções. Isso é particularmente verdadeiro para aqueles que vivem em favelas urbanas, que carecem de instalações sanitárias para atender aos padrões de higiene exigidos, incluindo lavar regularmente as mãos com água morna. A alta

densidade nesses assentamentos informais e a dificuldade de implementar com sucesso as medidas de contenção, como o distanciamento social, facilitam a propagação do vírus. Embora a doença possa se espalhar mais rapidamente nas áreas urbanas, as populações rurais, incluindo muitas populações indígenas, comunidades tradicionais ou que vivem das florestas, enfrentam barreiras adicionais em busca de atendimento médico durante a pandemia, o que as coloca também em alto risco. Esses grupos também tendem a confiar principalmente nas precárias relações trabalhistas para obtenção de renda, o que torna mais difícil evitar ir para o trabalho, mesmo que os governos locais digam para eles não irem. O fechamento das escolas também afeta desproporcionalmente os pobres e pode ter impactos de longo prazo na acumulação de capital humano e oportunidades. De acordo com as estimativas mais recentes, o Banco Mundial prevê que, sem medidas de mitigação, a desigualdade deverá aumentar, e cerca de 7.2 milhões de brasileiros entrariam para o ranking dos pobres em 2020, elevando a taxa de pobreza (de US\$ 5,50 por dia, PPP) para 22,7 por cento da população.



## Apesar da recessão ser sentida em toda a economia, espera-se que as empresas menores sejam mais afetadas

porque tendem a fazer parte dos setores cujo trabalho requer interações pessoais, e onde o trabalho em casa é menos difundido. Elas também tendem a empregar pessoas de baixa renda, outro aspecto que afeta desproporcionalmente os pobres. Por fim, elas também tendem a ter menos reservas de caixa e, portanto, enfrentam um risco maior de passar de falta de liquidez para insolvência. Essas empresas menores incluem as mais de 5 milhões de fazendas familiares que produzem principalmente para consumo doméstico e que são vitais para a segurança alimentar no país.

## Os governos estaduais (e municipais) são um terceiro grupo altamente exposto à crise.

Muitos estados enfrentavam uma situação financeira precária antes da COVID-19 e estavam sem liquidez ou insolventes. Os 26 estados (além do Distrito Federal) estão na linha de frente da defesa contra a crise, pois são os principais responsáveis pelos serviços de saúde. Eles enfrentam, portanto, uma combinação de necessidades crescentes de gastos para sustentar os sistemas de saúde, ao tempo que experimentam um déficit nas próprias receitas com a diminuição da atividade econômica. Além disso, eles não têm acesso ao mercado de capitais. Estima-se que o impacto combinado desses fatores crie uma lacuna financeira que poderá representar cerca de 1,5 por cento do PIB. Um pacote de ajuda financeira aos estados foi aprovado pelo governo federal e pelo Congresso Nacional para reforçar suas finanças em 2020, reduzindo a lacuna para cerca de 0,3 por cento do PIB. No entanto, os estados ainda enfrentarão desafios em 2021 visto que haverá diminuição da ajuda financeira pelo go-

verno federal e a situação fiscal permanecerá vulnerável. Embora este relatório seja limitado em sua avaliação dos governos municipais, eles também experimentam altos níveis de pressão fiscal, cuja origem muitas vezes é uma situação financeira precária antes da crise.

## O setor de infraestrutura exigirá atenção especial,

incluindo energia, água e transporte, em razão de sua natureza estratégica na economia e possíveis passivos contingentes para o governo. Sua exposição à crise está sujeita a variação considerável dependendo do setor, local, estrutura de receita, saúde financeira inicial e posição na cadeia de fornecimento. No setor de energia, os produtores de petróleo como a Petrobrás foram duramente atingidos pelo choque do petróleo, o que afeta as finanças, empregos e royalties pagos aos estados. Embora os consumidores, incluindo domicílios, a indústria, o transporte e outros possam, em princípio, se beneficiar da redução no preço do petróleo, o repasse tende a ser baixo, principalmente devido aos preços administrados que reduzem o benefício líquido dos preços mais baixos do petróleo para os consumidores. Dada a dependência do Brasil da energia hidrelétrica, o choque no preço do petróleo não reduzirá o custo dos insumos. Espera-se problemas em toda a cadeia de suprimento, com os maiores impactos nas empresas distribuidoras de energia devido ao choque na demanda, tanto a baixa demanda quanto os possíveis não pagamentos. Isso poderá ter efeito cascata causando o não pagamento aos geradores com contrato de compra ou venda e aos operadores de transmissão. Assim como os governos subnacionais, muitos distribuidores de eletricidade já entraram na crise com as finanças debilitadas. No que diz respeito às concessionárias de água, estima-se que as perdas possam chegar a USD 1-1,3 bilhões em 10 anos. Além disso, alguns dos estados com situação financeira ruim também têm as con-

cessionárias de água menos robustas, o que pode vir a constituir um importante passivo contingente. Por fim, no setor de transporte, os impactos podem variar consideravelmente de um subsetor para o outro. As companhias aéreas e o transporte público urbano são os mais atingidos, enquanto o transporte de carga vem sendo o menos afetado até agora, dado que o fluxo de mercadorias permaneceu relativamente ininterrupto (embora a demanda seja menor). Está em jogo a sobrevivência dos principais atores (companhias aéreas, concessionárias de infraestrutura de transporte) e uma infinidade de PMEs de operadores logísticos (principalmente no subsetor de caminhões). No curto prazo, isso pode desencadear um grande número de falências e demissões, e no médio prazo, um choque de fornecimento pode dificultar a recuperação.

**O setor financeiro estava em uma posição forte no início da crise da COVID-19 e desempenhará um papel fundamental tanto durante a crise quanto na fase de recuperação.** Tendo aprendido com crises anteriores, como a crise financeira global de 2007/8, e adotando padrões regulatórios mundiais (Basel III), os bancos brasileiros estão em uma posição sólida, com boas provisões de capital e reservas de liquidez. Os testes de estresse do setor bancário sugerem que o setor financeiro deve ser capaz de suportar esse choque. Entretanto, o prolongamento da crise poderá levar à deterioração da estabilidade financeira, o que exacerbaria os vínculos negativos com a real recuperação do setor e a sustentabilidade fiscal. Esse risco exigirá monitoramento contínuo. Além disso, dados os crescentes riscos de crédito e de mercado, os bancos podem não querer emprestar e isso contribuiria para a piora das condições financeiras. A restrição ao crédito, por sua vez, tornaria mais difícil para empresas e famílias passarem pela crise. Como os bancos

desempenham papel fundamental na garantia de liquidez em tempos de crise, eles são essenciais para ajudar as empresas durante a crise e apoiar seu retorno ao normal uma vez que as medidas de contenção cheguem ao fim. Quanto mais a crise se prolongar, mais graves serão os danos financeiros para empresas e famílias. Isso limitaria a capacidade ou a disposição dos bancos de conceder crédito. O robusto pacote de ajuda do governo federal e do Banco Central será essencial para garantir o fluxo de crédito e apoiar a recuperação — na verdade, ele pode determinar a recuperação da economia brasileira como um todo.

### **A crise da COVID-19 enfraquece a resiliência da estrutura macroeconômica brasileira.**

Em termos fiscais, espera-se que a recessão e a subsequente queda nas receitas em razão da COVID-19, juntamente com necessidades de gastos maiores, incluindo vários passivos contingentes (como dívidas de estados, municípios e empresas estatais), aumentem a dívida pública em cerca de 20 pontos percentuais do PIB e estabilize em cerca de quatro anos. Isso pode aumentar o custo do financiamento para o Brasil e diminuir muitos dos recentes avanços na redução do endividamento do país. Outras medidas fiscais talvez precisem ser consideradas para se reconstruir as reservas fiscais. A exposição à depreciação significativa da moeda, tanto para o setor público quanto para o privado, é moderada e, embora a depreciação seja significativa (cerca de 30 por cento), espera-se que seja relativamente temporária e administrável para a maioria das entidades. É possível que as necessidades de financiamento externo estimadas em 14,4 por cento do PIB em 2020 sejam cobertas pelas vastas reservas internacionais do país, reforçadas por linhas de swaps adicionais entre o Banco Central do Brasil e o Federal Reserve dos EUA. A estrutura da política monetária se mantém como fonte de resiliência no





Agência Brasil

Brasil e a credibilidade do Banco Central ajudou a ancorar as expectativas da inflação que permitiram maior flexibilização monetária. Contudo, a taxa SELIC já está abaixo do nível neutro, o que reduz a efetividade de novos cortes nas taxas. Novas medidas de políticas monetárias não convencionais, como a flexibilização quantitativa, adicionam ferramentas e oportunidades para enfrentar a recessão, porém também podem exigir reforço do ambiente institucional (por exemplo, a garantia da independência de jure do Banco Central).

**Novos riscos também surgiram para o meio ambiente e a sustentabilidade de ativos naturais.** Embora mais evidências sejam necessárias, uma das potenciais áreas de crescente vulnerabilidade é o desmatamento, visto que a atenção das agências ambientais e da sociedade civil mudou para as necessidades urgentes de curto prazo em lugar da agenda de longo prazo das mudanças climáticas. Isso tem o potencial de enfraquecer a aplicação das políticas de preservação ambiental e aumentar os incentivos ao desmatamento.

**O Brasil já adotou medidas significativas para enfrentar a crise econômica.** Para proteger os pobres, o governo expandiu o programa Bolsa Família para mais de 1,2 milhão de famílias. Além disso, espera-se que o Auxílio Emergencial, com pagamentos de um pouco mais da metade do salário mínimo durante três meses para trabalhadores informais, autônomos, e desempregados sem qualquer cobertura, possa amortecer o golpe da crise. Apoio financeiro significativo é oferecido às PMEs, especialmente por meio do BNDES. Os estados já receberam alguma ajuda emergencial e as transferências federais foram garantidas no mesmo nível do ano passado (ou seja, não foram ajustadas com o declínio da economia nacional). A resposta fiscal geral é estimada em cerca de 8,6 por cento do PIB, relativamente ampla considerando os padrões de mercados emergentes e países em desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil respondeu à crise de maneira robusta em termos econômicos, mas a implementação continua sendo fundamental.

## Além da contenção imediata da crise, o Brasil precisará se concentrar na criação de bases para uma recuperação rápida e equitativa.

Muitos analistas esperam uma recuperação em V em todo o mundo e no Brasil. O Banco Mundial estima uma recuperação um pouco mais lenta para o Brasil, com crescimento de 2,2 por cento em 2021, refletindo de certa forma a experiência da recessão anterior de 2015-16. De maneira geral, pode-se esperar que quanto mais profunda a recessão, mais danos às empresas, às famílias e aos balanços do setor público, afetando negativamente a oferta de crédito e, dessa forma, desacelerando a recuperação. Isso mostra a importância da boa implementação de medidas de mitigação da pandemia da COVID-19, para “achatar rapidamente a curva” e evitar ou conter uma segunda onda. Em uma sequência de prioridades, o Banco

Mundial propõe o seguinte (considerando que o Brasil apresentou avanços em várias áreas): 1) conter os danos; 2) proteger os mais pobres e vulneráveis; 3) apoiar empresas e empregos; 4) fortalecer a situação fiscal dos entes subnacionais; 5) prevenir o colapso do setor financeiro e apoiar a oferta de crédito; 6) reforçar a proteção dos recursos naturais. 7) fortalecer a gestão do setor público, aumentando a transparência e coletando dados (em tempo real); 8) organizar a gestão de ativos (caso o governo decida socorrer empresas estratégicas); 9) definir e comunicar claramente uma estratégia de saída da crise econômica e fiscal; e 10) definir e fazer novo compromisso com a agenda de reformas estruturais. Revitalizar a agenda de reformas para apoiar a recuperação econômica será fundamental para orientar os agentes econômicos, oferecer flexibilidade adicional e garantir um ajuste ordenado à nova realidade econômica emergente na sequência da pandemia.



# CINCO PERSPECTIVAS SOBRE A COVID-19 NO BRASIL: Impactos e Respostas de Políticas Públicas

## 1. Pobreza: A COVID-19 é um grande choque econômico, mas o Auxílio Emergencial é uma resposta poderosa

Quando as famílias brasileiras foram atingidas pela COVID-19 a situação financeira já estava debilitada após a recessão de 2015-16. A recessão intensificou a crescente desigualdade e o índice Gini aumentou de 51,9 em 2015 para 53,3 em 2016, o maior aumento em um único ano no Brasil desde o início dos anos 1990. Os mais pobres ainda estavam se recuperando daquela crise, sendo que a renda dos 40 por cento mais pobres ainda estava abaixo dos níveis anteriores à crise. Além disso, as taxas de desemprego permaneceram próximas dos níveis mais altos da crise e a carga da dívida das famílias atingiu 45% das rendas das famílias, refletindo o aumento da dívida não hipotecária desde 2017. O resultado final é que a maioria das famílias brasileiras tinha pouco espaço para absorver outro choque.

Para entendermos melhor como os brasileiros são afetados pelo choque econômico desencadeado pela COVID-19, precisamos considerar dois ângulos – primeiro, em que setores e locais as pessoas sofrerão perdas de salários e, segundo, como esses choques de renda afetam as di-

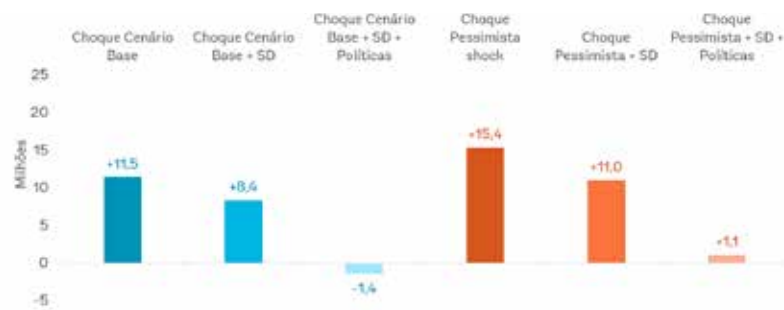
ferentes famílias. Inicialmente, estimamos choques de rendas nos estados e setores, usando um modelo macroeconômico da economia brasileira.<sup>1</sup> Depois, distribuimos esses choques entre os trabalhadores usando uma ferramenta de microsimulação desenvolvida pelo Banco Mundial, que produz estimativas da magnitude do choque na renda familiar.<sup>2</sup> Dada a incerteza com relação ao choque causado pela COVID-19, modelamos um cenário base e um cenário pessimista.

Sem qualquer reação do governo, os cenários base e pessimista aumentariam o número de brasileiros considerados pobres de 11,5 milhão a 15,4 milhão de pessoas (definido segundo o limite de elegibilidade de renda para inclusão no Cadastro Único, ou seja, renda per capita inferior a metade de um salário mínimo mensal; figura E.1). Ao consideramos o atual sistema brasileiro de proteção de renda para trabalhadores formais (seguro desemprego, multas e FGTS), o aumento da pobreza varia de 8,4 a 11 milhões de pessoas. Os maiores efeitos do choque são sentidos no segundo e terceiro quintil, pois os brasileiros nessa faixa de renda tendem a depender mais do trabalho informal e autônomo e a ter menos acesso a renda fixa como Bolsa Família ou previdência (figura E.2).

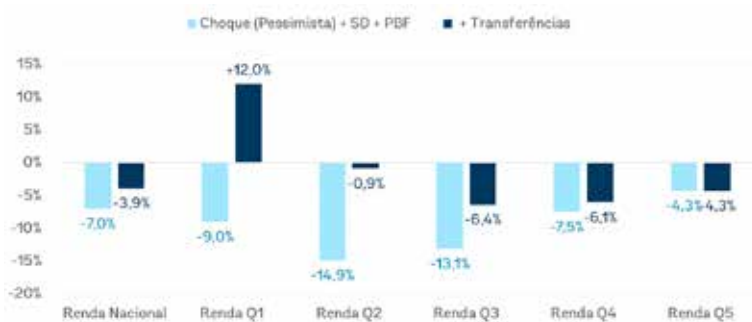
<sup>1</sup>Um modelo de Equilíbrio Geral Computável (CGE) específico para o Brasil e regionalmente desagregado.

<sup>2</sup>A próxima seção descreve com mais detalhes os resultados desta simulação com relação ao emprego.

**Figura E.1: Número de Novos Pobres conforme os Cenários de Base e Pessimista** (milhões de pessoas em nível nacional)



**Figura E.2: Mudança na Renda Per Capita Anual, Simulação de Cenário Pessimista, Antes e Depois das Medidas de Mitigação** (mudança de porcentagem na renda per capita, por quintil)



Fonte: Estimativas do Banco Mundial baseadas na ferramenta de microssimulação e no modelo CGE.

Obs.: As figuras E.1 e E.2 são baseadas em estimativas de renda familiar anualizadas, portanto, representam uma média ao longo de 2020. A figura E.1 mostra o número de novos pobres em dois cenários (base e pessimista). As barras rotuladas como "+ UI" mostram o número de novos pobres depois de considerada a proteção da renda dos trabalhadores formais. As barras denominadas "+ UI + políticas" relatam o número de novos pobres depois de considerada a proteção da renda dos trabalhadores formais, a recente expansão do Bolsa Família e o Auxílio Emergencial (AE). A figura E.2 mostra mudanças na renda per capita, antes e depois do AE.

No entanto o real impacto econômico do choque causado pela COVID-19 depende também da efetividade das políticas elaboradas para combatê-lo. Duas importantes políticas favoráveis aos pobres implementadas pelo governo brasileiro são: 1) a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) para incluir 1,2 milhão de novas famílias que estavam na lista de espera; e 2) o Auxílio Emergencial (AE) visando os trabalhadores informais, autônomos e desempregados que vivem em famílias de baixa renda, bem como beneficiários existentes do PBF.

Essas medidas de mitigação absorvem o choque para os 40 por cento mais pobres da população (1º e 2º quintis), limitando a redução líquida na renda média para 3,9 por cento no cenário mais grave. Com essas medidas, a renda dos 20 por cento mais pobres aumentará em 12 por cento em relação aos níveis anteriores ao choque. Considerando a renda média ao longo do ano, o número de brasileiros que vivem na pobreza pode realmente diminuir em quase 1,4 milhões no cenário base, ou o número de novos pobres pode ser reduzido para 1,1 milhão no cenário pessimista. Em ambos os casos, essas são melhorias significativas em relação às estimativas para o caso da não haver essas políticas, que seriam de 8,4 a 11 milhões de novos pobres.

O mais importante é que os resultados relatados acima (com base na renda anualizada) obscurecem a gravidade do impacto de curto prazo desses choques na renda, considerando em vez disso a suavização da renda ao longo do ano. Na realidade, se as interrupções no emprego continuarem generalizadas, os 40 por cento mais pobres passarão por uma séria redução de renda ao final do auxílio emergencial. Em relação à situação anterior à pandemia, a renda dos dois quintis inferiores poderá cair em 26 por cento no cenário base, mesmo depois de considerar o seguro desemprego.

O AE é um exemplo importante de como os países podem combater a pandemia e proteger os trabalhadores informais e as famílias na pobreza. Até junho, 64,1 milhões de beneficiários já haviam sido aprovados: 29,7 milhões provenientes do Cadastro Único (o que



simplificou bastante a implementação do AE) e outros 34,4 milhões de novos registros (aprovados dentre os mais de 50 milhões de pedidos já recebidos - de acordo com as informações fornecidas pela Caixa Econômica Federal). O que aconteceria se apenas metade das famílias elegíveis (além das que já recebem PBF) conseguisse se registrar com sucesso no AE? A pobreza pode aumentar de 1,8 a 4,5 milhões de pessoas nos cenários base e pessimista, respectivamente. Será importante tomar medidas proativas, incluindo divulgação local e opções alternativas de registro, para ajudar famílias vulneráveis a acessar o programa.

Mesmo considerando essas fontes de resiliência e as medidas em curso, as principais vulnerabilidades permanecem. Os altos níveis de desigualdade no Brasil têm como base os desafios estruturais que não podem ser resolvidos no curto prazo, incluindo a má qualidade das moradias urbanas, especialmente nas favelas, e o acesso limitado a serviços essenciais, como água corrente, que são fundamentais para combater a atual crise sanitária. A importância de resolver essas desigualdades nunca esteve mais clara.

## A COVID-19 também é uma pandemia de empregos

Mesmo antes da pandemia da COVID-19 atingir a economia brasileira, as taxas de desemprego permaneciam mais altas do que antes da recessão de 2015-16 (12,2 por cento no total e 27,1 por cento para jovens de 18 a 24 anos no primeiro trimestre de 2020). À medida que medidas de distanciamento social são implementadas para retardar a disseminação da COVID-19, os choques no número de empregos estão agravando uma situação já desafiadora para os trabalhadores brasileiros.

Usando um modelo CGE com desagregação subnacional e cruzando seus resultados com dados de alta frequência (como gastos com cartão de crédito), concluímos que os setores mais afetados são os serviços, enquanto as culturas de exportação se beneficiam da menor taxa de câmbio real (com o risco de pressionar os preços dos alimentos no mercado interno, como refletido nas evidências iniciais de aumento dos preços de alguns produtos). Esse mesmo modelo



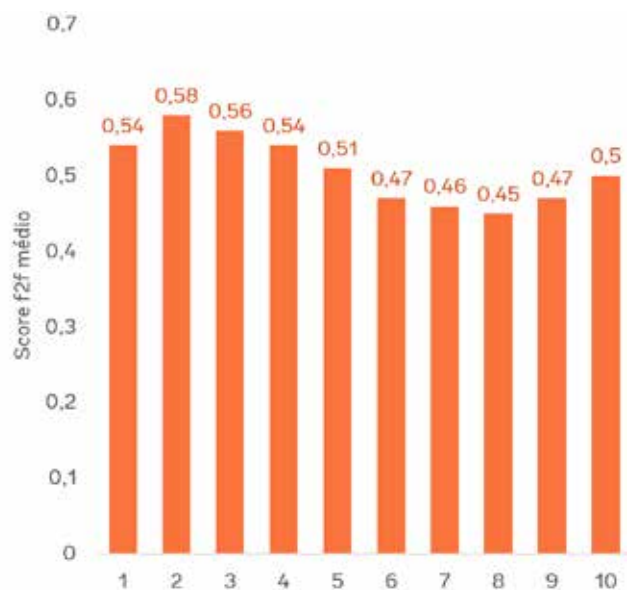
Agência Brasil





@Vuru

Figura E.3: Interações pessoais por decil salarial (pontuação média por decil de renda, setor formal)

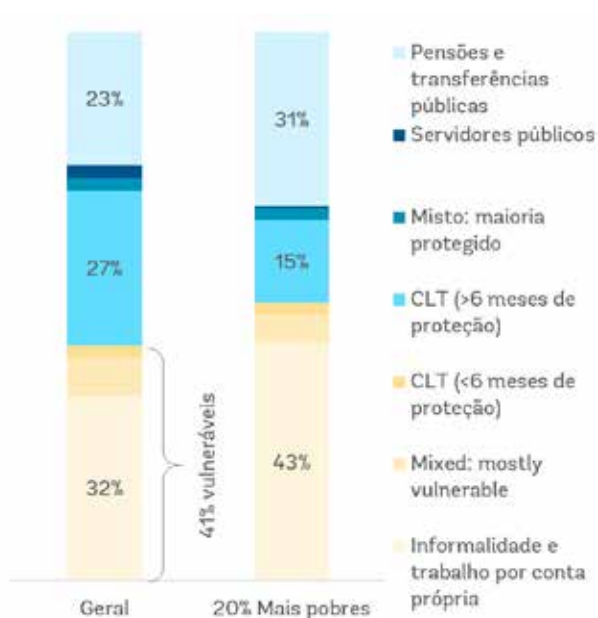


Fonte: Tabulações do Banco Mundial baseadas no banco de dados RAIS

estima o impacto nos salários reais entre setores e entre estados, mostrando que eles tendem a diminuir entre setores, embora existam algumas exceções regionais, especialmente para os trabalhadores da agricultura.

Os setores com maior dependência nas interações pessoais e potencial limitado de trabalho remoto são os mais atingidos. A figura E.3 mostra que a dependência de setores com maior pontuação no quesito interação face a face é maior entre trabalhadores de baixa renda, mesmo quando excluimos o trabalho informal e o trabalho doméstico. Também é menos provável que os trabalhadores de baixa renda possam executar seu trabalho remotamente (que foi recentemente facilitado por meio de reforma regulatória). As mulheres trabalhadoras têm maior exposição a medidas de distanciamento social devido à sua ocupação, em média com um índice 18 por cento maior de interações pessoais.

Figura E.4: Proporção da população por maioria de fonte de renda (Porcentagem, 2018)



Fonte: Tabulações do Banco Mundial baseadas no PNADC 2018 e no BraSim. Nota.: CLT = Consolidação das Leis do Trabalho, que regula os contratos formais do setor privado

Mesmo nos bons tempos, trabalhadores informais e autônomos estão mais expostos a choques de renda do que empregados formais, pois não têm acesso a mecanismos formais de proteção de renda. O programa temporário Auxílio Emergencial (AE) visa proteger essa população, fornecendo três transferências mensais para trabalhadores informais, autônomos e desempregados sem benefícios de desemprego, além de beneficiários do Bolsa Família.

Por outro lado, a maioria dos trabalhadores com contrato formal é protegida por regulamentos como licença médica e, em caso de demissão, proteção de renda por meio de seguro-desemprego (SD), indenização (multa) e contas de poupança financiadas pelo empregador (FGTS). Embora não tenhamos números oficiais de quantos trabalhadores têm direito ao seguro-desemprego e economias suficientes em suas contas do FGTS, estimamos que cerca de 80 por cento dos trabalhadores formais do setor privado tenham menos de três meses de proteção salarial. O sistema de seguro-desemprego também tem lidado com os desafios operacionais das medidas de distanciamento social. Assim como em muitos outros países, o sistema brasileiro de seguro-desemprego tem se esforçado para lidar com o aumento de novos pedidos, principalmente porque as agências de seguro-desemprego tiveram que fechar. Muitos agora estão tendo que usar o sistema de inscrição online pela primeira vez.

De modo geral, os salários são “fixos”, de modo que ajustes oriundos de choques econômicos, especialmente entre os trabalhadores formais, têm maior probabilidade de resultar na redução de empregos (incluindo redução de horas) do que na diminuição dos salários. A reforma trabalhista de 2017, que permitiu o trabalho em meio período, e a legislação recente para introduzir flexibilidade para as empresas suspenderem o trabalho remunerado, podem ajudar a

reduzir a quantidade total de empregos extintos. Para entender como os choques setoriais afetarão as famílias, nós os alocamos como interrupções de emprego dos trabalhadores em um modelo de microssimulação. Estimamos que esses choques reduzirão significativamente os ganhos de 30 a 35 milhões de trabalhadores. Como referência, em fevereiro de 2020, 12,3 milhões de brasileiros estavam desempregados. A estimativa é de que os trabalhadores que serão afetados pela COVID-19 incluem até 70% dos trabalhadores informais não agrícolas e um terço dos funcionários formais do setor privado.

O Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm) é um passo importante na direção certa, pois diminui as perdas dos trabalhadores com a redução de horas pagas pelas empresas, sem forçar o rompimento das relações de trabalho e ativar o seguro-desemprego.

A vulnerabilidade da renda do trabalho se traduz em vulnerabilidades significativas de bem-estar da população. Considerando trabalhadores informais, autônomos e do setor privado sem proteção contra o desemprego, estimamos que dois em cada cinco brasileiros (metade dos quais entre os 20 por cento mais pobres) vivem em famílias nas quais a maior parte da renda é desprotegida (figura E.4). Sem economias, essas famílias podem ser forçadas a recorrer a medidas de enfrentamento cujos custos são de longo prazo, tais como diminuir o investimento em educação ou cortar gastos com necessidades.

A combinação do AE, do BEm e do seguro-desemprego existente é uma resposta robusta aos choques iniciais ao emprego causados pela COVID-19, embora somente a capacidade do país de superar os desafios de implementação será capaz de determinar em que medida eles terão êxito. O acesso ao seguro-desemprego, por exemplo, foi complicado e desacelerado

pela necessidade de fechamento das agências. A segunda fase dessa resposta precisará considerar como lidar com um período de recuperação desigual de empregos, já que alguns setores continuarão lutando no médio prazo ou encolherão permanentemente. Os trabalhadores deslocados podem precisar de nova capacitação, oportunidades de emprego de curto prazo (incluindo obras públicas para permitir que a economia funcione com medidas preventivas de saúde incluídas) e medidas adicionais de apoio à renda, como benefícios prolongados de desemprego ou acesso a assistência social como último recurso.

## 2. Empresas: Pequenas Empresas Precisarão de Muito Apoio para Superar a COVID-19

O impacto da Covid-19 no setor produtivo brasileiro foi sério, com uma queda na produção industrial de 18,8 por cento em abril, após um recorde de 9,1 por cento de queda em março. Nossas estimativas<sup>3</sup> sugerem que o impac-

to é mais duramente sentido entre as micro, pequenas e médias empresas (MPME) devido ao tipo de atividade econômica que realizam e que geralmente envolvem interação pessoal (ou seja, varejo, hotelaria, turismo e outros). As MPMEs têm extrema necessidade de financiamento de capital de giro durante o isolamento, pois as reservas de caixa podem se esgotar rapidamente. As empresas precisam continuar cumprindo suas obrigações, mesmo sem receita. Uma grande parte das MPMEs – entre 39 e 56 por cento – provavelmente tem menos de 21 dias de reservas de caixa.

A fim de proteger as MPMEs viáveis, evitar demissões generalizadas e preservar a renda familiar, o governo e o Banco Central criaram um forte pacote de apoio às empresas e ao setor financeiro, incluindo medidas de apoio à liquidez, diferimentos de impostos, medidas trabalhistas para compensar salários e flexibilizar mais os contratos, e alívio dos encargos regulatórios. O apoio salarial em si pode representar mais de R\$ 20 bilhões por mês em sub-



Freepik

<sup>3</sup>Usando índices presenciais e de capacidade de trabalhar para medir a exposição às medidas de isolamento e distanciamento social mapeadas para o censo empregador-empregado.

sídios. O acesso a essas medidas de apoio será fundamental para manter a sobrevivência das empresas e preservar os empregos.

A implementação será fundamental para o sucesso desses programas. Embora os bancos tenham uma sólida posição financeira e o governo tenha apresentado um pacote de ajuda significativo, o aumento do risco de crédito como resultado de não pagamentos pode impedir os empréstimos sustentados para as MPMEs. A crise de crédito transformaria as questões de liquidez das MPMEs em questões de solvência, levando a outros empréstimos inadimplentes e aumentando a vulnerabilidade do setor financeiro, criando assim um círculo vicioso no qual as pressões do setor financeiro podem impedir a real recuperação do setor.

À medida que o país considera a reabertura parcial da economia e a etapa de recuperação, é importante avaliar que medidas precisarão ser mantidas por algum tempo, e que medidas terão que ser visadas para minimizar o custo fiscal delas. No curto prazo, novas medidas de apoio serão necessárias para facilitar a adaptação das empresas aos protocolos de saúde necessários (ou seja, adaptação dos espaços, treinamento de funcionários, oferta de equipamentos médicos para garantir a saúde e a segurança, entre outros). As empresas dependerão da elaboração e implementação desses novos planos emergenciais e sanitários, que podem ser facilitados com o suporte de organizações de apoio à gestão com o SEBRAE ou SENAI. A definição e implementação dessas políticas requer a coleta de dados sobre saúde e economia em tempo real. Ao permitir que o governo monitore a situação e aja rápida e precisamente para combater possíveis recaídas da doença, a coleta de dados será um aspecto fundamental para minimizar os custos econômicos da pandemia.

Esta pode ser uma excelente oportunidade para acelerar as reformas regulatórias do governo e reduzir o custo excessivo de se fazer negócios no Brasil. A implementação e a aceleração das reformas voltadas para aperfeiçoar os procedimentos de insolvência, registro de empresas, e proteção aos investidores minoritários são críticas para assegurar a sobrevivência de empresas rentáveis (principalmente as MPMEs). Essas reformas também flexibilizarão os custos trabalhistas e fechamento de firmas de maneira ágil, enquanto facilitará, em particular, o ingresso de novas empresas, criando assim novos empregos. Alguns países estão ajustando a estrutura de insolvência com medidas temporárias que possam apoiar as operações em andamento de MPMEs viáveis, ao invés de empurrá-las prematuramente para a falência.

A disponibilidade de financiamento será um fator crítico para o ritmo da recuperação econômica. As empresas precisarão de financiamento tanto para investimentos quanto para restabelecer o capital de giro. Portanto, é fundamental garantir que os riscos para a estabilidade do setor financeiro sejam mitigados, que as políticas macroprudenciais sejam monitoradas de perto e que a rede de proteção financeira seja fortalecida, conforme a lei de resolução bancária pendente no Congresso. Como o aumento do risco de crédito é uma das questões principais, os países estão recorrendo à expansão e ao ajuste de esquemas parciais de garantia do crédito público, além de alavancar soluções tecnológicas para facilitar o financiamento da cadeia de suprimentos para as MPMEs. No Brasil, além dessas medidas, a implementação do sistema bancário aberto promoverá a eficiência e a concorrência entre o setor bancário e não-bancário para melhor facilitar o financiamento das MPMEs. Além disso, com poucas garantias a oferecer,





Agência Brasil

as MPME se beneficiariam de reformas que facilitem a inscrição, a negociação e o desconto de garantias não tradicionais, como duplicatas e recebíveis de cartão de crédito, e por políticas que ofereçam garantias públicas parciais para esse tipo de garantias.

As MPMEs estão entre os agentes econômicos mais vulneráveis e duramente atingidos nessa pandemia, mas também estão amparando muitos trabalhadores em situação vulnerável. Garantir que eles se beneficiem do financiamento necessário e das medidas de apoio às empresas para superar a pandemia é fundamental. A atual crise também é uma oportunidade para iniciar a simplificação do ambiente de negócios e ajudar as MPMEs a acelerarem seus processos de digitalização.

### 3. Serviços Essenciais e Transporte Público: Manter as Luzes Acesas, a Água Correndo e as Pessoas se Movimentando

Como um dos países do mundo mais expostos à pandemia de coronavírus, o Brasil fechou partes significativas de sua economia, a fim de “achatar” a curva de contágio. Entre todas as empresas que serão impactadas pelo choque econômico de oferta e demanda, as concessionárias de água, energia e transporte urbano merecem atenção especial por seu papel fundamental e características específicas. De fato, essas empresas (i) prestam serviços essenciais à população em geral, particularmente cruciais para os mais vulneráveis; (ii) operam em ambiente muito regulamentado, sem liberdade



para estabelecer tarifas ou selecionar sua base de clientes; (iii) estão sob estresse financeiro devido à interrupção da atividade econômica e das cadeias de suprimentos resultantes das políticas de contenção em vigor; e (iv) não possuem concorrentes imediatos (públicos ou privados) para substituí-las em caso de colapso. Alguns exemplos podem ajudar a explicar essa situação:

As empresas estatais de serviços de água e saneamento prestam serviços de fornecimento de água a 57 milhões de famílias e serviços de saneamento a mais de 32 milhões de domicílios no Brasil. Os riscos financeiros e fiscais enfrentados por essas empresas estão aumentando rapidamente por conta da COVID-19, mesmo que sua exposição financeira varie entre os estados brasileiros. As estimativas de perdas de receitas e riscos financeiros para todos os estados brasileiros vão de US\$ 100 milhões a US\$ 125 milhões por ano e entre US\$ 1 bilhão e US\$ 1,3 bilhão em 10 anos, na ausência de respostas à COVID-19. Os estados com empresas estatais de água e saneamento mais expostas incluem Amazonas, Santa Catarina, Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo e Piauí. Tratar

dos riscos financeiros, orçamentários e de perdas de receita dessas concessionárias é essencial para evitar seu colapso financeiro. O apoio financeiro às concessionárias de água e saneamento deve ter como objetivo manter e restaurar as operações e evitar os riscos de falência financeira a médio prazo.

Os serviços de energia também são essenciais para prevenir doenças e proteger a saúde humana durante a pandemia da COVID-19. O choque da demanda proveniente da quarentena resultou em queda progressiva no consumo de energia de até 20 por cento dos usuários comerciais e industriais mais lucrativos. O impacto do desempenho financeiro e operacional das concessionárias de distribuição de serviços é agravado pelo aumento no risco de inadimplência e pressões sobre a cobrança de receitas, em parte impulsionada pela medida que proíbe o desligamento dos serviços por não pagamento. Os aumentos de tarifas foram suspensos, exacerbando ainda mais as restrições de liquidez dos distribuidores e afetando sua capacidade de honrar contratos de longo prazo com geradores para a compra de energia. O impacto geral no setor está estimado em R\$ 22 bilhões, afetando



mais seriamente as concessionárias que operam nas regiões mais pobres do Norte e Nordeste, que já estavam sofrendo com perdas comerciais significativas e baixa confiabilidade do sistema. Além das ambiciosas medidas políticas já implementadas, é necessário priorizar a eficiência energética e dos combustíveis, e adotar programas financeiros que acelerem o avanço em direção ao programa Luz Para Todos e à transição para a energia limpa.

O setor de transporte público urbano também é fortemente afetado, com diferentes atores impactados de modo distinto. Três categorias de atores foram identificadas: i) grandes concessionárias de transporte público (por exemplo: Metrô, CPTM em São Paulo, CBTU em várias cidades, Trensurb em Porto Alegre), ii) grandes operadoras privadas, principalmente no segmento ferroviário, apoiadas por grandes empresas internacionais (por exemplo: CCR em Salvador ou SP, Mitsui no Rio) e iii) e operadoras de ônibus particulares, operando em grandes e pequenas cidades. Os dados do Moovit sugerem declínios no número de passageiros que variam de 50 a 70 por cento nas áreas metropolitanas do Brasil. A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) registrou queda de 63 por cento no número de passageiros em março, em comparação ao ano passado. Isso representa um déficit de receita de US\$ 130 milhões apenas naquele mês. Supondo que os serviços e a demanda recomeçam em meados de junho, o déficit de receita é estimado em US\$ 700 milhões apenas para o setor ferroviário urbano, US\$ 400 milhões para operadores privados e US\$ 300 milhões para os públicos. Para o setor de ônibus, as perdas são estimadas em US\$ 200 milhões por dia. Neste momento, não há elementos disponíveis sobre a resiliência financeira de grandes empresas, nem sua capacidade de absorver o choque, apesar de operarem em um ambiente fortemente

competitivo que não deixa muito espaço para grandes margens. Do outro lado do espectro estão os operadores de ônibus; o Brasil possui cerca de 34.000 empresas de ônibus (serviços urbanos e interurbanos). Elas empregam cerca de 700.000 pessoas e são responsáveis por 86 por cento de todo o transporte público no Brasil, ou seja, cerca de 46 milhões de viagens por dia em horários normais. Um colapso dessas empresas teria efeitos imediatos nos níveis de congestionamento urbano, bem como na capacidade de muitos trabalhadores de chegarem em seus locais de trabalho, sem mencionar a acessibilidade de uma solução alternativa.

Será necessário o apoio do setor público para garantir que as empresas afetadas nesses setores críticos sobrevivam ao isolamento, e para evitar interrupções importantes no cotidiano de muitos cidadãos, bem como responsabilidades contingentes pelas finanças dos governos subnacionais que já se encontram debilitadas. No entanto, isso também pode ser uma oportunidade para introduzir melhorias em vez de apenas retornar ao status quo ante. Essas melhorias devem se concentrar em investimentos mais sustentáveis e práticas gerenciais mais saudáveis.

#### 4. A COVID-19 Impõe Desafios Sem Precedentes à Educação Brasileira

Manter os alunos estudando apesar da pandemia da COVID-19 é um desafio educacional sem precedentes no Brasil. Ele começa pelo tamanho: mais de 47 milhões de estudantes não estão frequentando a escola na tentativa de conter o vírus. Além disso, ele também expõe o quanto as escolas estavam despreparadas: os professores tiveram que se adaptar da noite para o dia ao ensino remoto, e as crianças

em situação vulnerável passaram a ver seus pais, que têm baixos níveis de escolaridade, substituindo os professores em uma tentativa de ensiná-los as matérias. As conexões de Internet não chegam aos domicílios de pessoas vulneráveis, e as autoridades locais têm que oferecer alternativas para facilitar a ensino remoto. A carga mental dos estudantes, pais e professores devido às incertezas e às medidas de isolamento tornam o aprendizado, o ensino e a criação dos filhos ainda mais difícil. Durante a pandemia e depois dela, haverá diversos obstáculos a se considerar.

Segundo estimativas recentes de pobreza de aprendizagem, 42,2 por cento das crianças com 10 anos de idade no Brasil não entendem textos apropriados à sua idade. A situação já era crítica e a pandemia da COVID-19 tende a piorar ainda mais. As simulações do Banco Mundial sugerem que o fechamento das escolas devido à COVID-19 pode aumentar a pobreza de aprendizagem em 2,6 pontos

percentuais, chegando a 44,8 por cento das crianças. Entretanto, as consequências são mais profundas do que simplesmente dificultar as habilidades fundamentais e o aprendizado de outras matérias. No curto prazo, as mesmas estimativas mostram que a proporção de crianças fora da escola pode aumentar em 0,1 ponto percentual entre crianças em idade escolar primária. Em outras palavras, a crise da COVID-19 pode causar um atraso equivalente a um ano nos recentes avanços educacionais no Brasil.

Com o objetivo de mitigar tal declínio, os governos vêm investindo em estratégias para manter o ensino durante a pandemia. A política depende de infraestrutura preexistente e almeja oferecer aos professores o treinamento adequado e combinar tecnologias para incluir o maior número possível de alunos. Nessas circunstâncias, o efetivo aprendizado remoto e o treinamento de professores no uso pedagógico da tecnologia são políticas complementares.



Freepik

Em 2017, pelo menos 60 por cento dos professores no Brasil consideraram o treinamento em tecnologia uma habilidade “altamente necessária”.

As escolas também funcionam como redes de proteção para as famílias. Para um número considerável de crianças, a única refeição regular e saudável do dia acontece na escola. Ademais, as famílias, e especialmente as mulheres, que tendem a ser as principais cuidadoras em muitos domicílios, acabam ficando sobrecarregadas pelo acúmulo do trabalho remoto e das responsabilidades pelo cuidado dos filhos em consequência do fechamento das escolas. Mesmo para aqueles que não foram capazes de encontrar soluções alternativas durante a pandemia, é importante notar que a capacidade dos pais de ajudar com o trabalho da escola tem forte correlação com seu status socioeconômico. Por esses motivos, é fundamental apoiar o envolvimento

dos pais na educação de seus filhos durante a pandemia da COVID-19, especialmente quando o foco é mitigar as desigualdades no ensino.

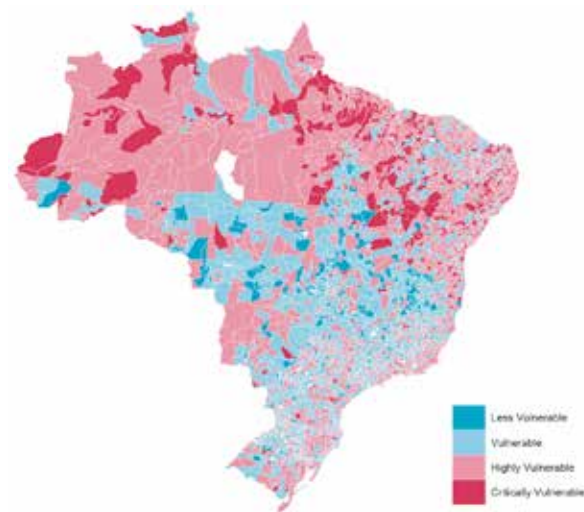
Uma forma de entender melhor como os alunos podem estar vulneráveis ao fechamento das escolas é combinar, em um único índice, a disponibilidade da merenda escolar, o uso de tecnologia na sala de aula, o apoio da família, se os alunos trabalham fora, o desempenho dos alunos em testes padronizados, e a possibilidade de abandono escolar. O índice que explora todos esses aspectos é apresentado nas figuras E.5 e E.6, e pressupõe que alunos com baixo desempenho que abandonaram a escola no passado são mais vulneráveis à pandemia quando a merenda escolar é cortada, seus professores são menos preparados para o ensino remoto e suas famílias estão menos envolvidas no ensino em casa (em comparação a estudantes na situação oposta).



Freepik



**Figura E.5: Vulnerabilidade Estudantil por Município**  
(índice, 2017)

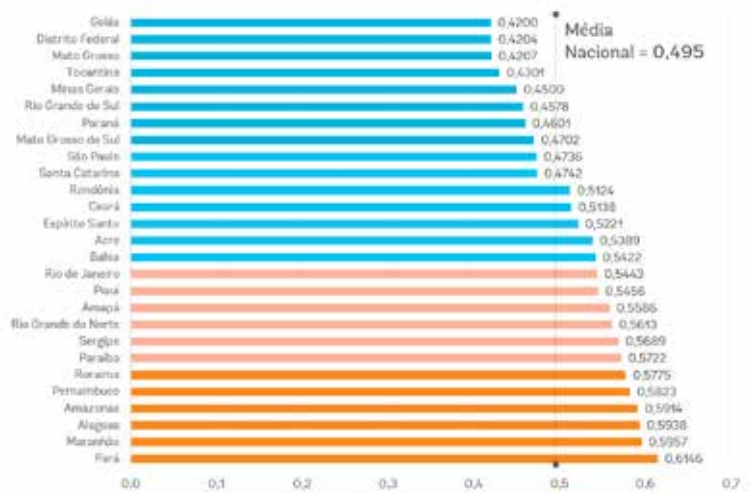


Fonte: Banco Mundial

As figuras E.5 e E.6 indicam que deve-se concentrar mais esforços para mitigar os impactos da COVID-19 no ensino no norte e nordeste do Brasil. Os estudantes mais vulneráveis estão, principalmente, no Pará, Alagoas, Pernambuco, Maranhão, Amazonas e Paraíba. Eles estão mais que 0,1 ponto acima da média nacional de vulnerabilidade de 0,495. Os alunos do Distrito Federal, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Minas Gerais e Paraná estão em situação menos vulnerável. Entretanto, as diferenças entre os estados também devem ser consideradas.

A reabertura das escolas requer um planejamento cuidadoso. O primeiro passo é estruturar protocolos claros que priorizem a segurança de todos os alunos. O plano deve sistematizar a reabertura, mas também um potencial novo fechamento se novos casos de COVID-19 forem diagnosticados na escola. Durante essa etapa, é fundamental estabelecer um diálogo franco com as famílias, professores e sociedade para criar confiança no protocolo de reabertura. Os governos locais também devem preparar seus sistemas de proteção social para amparar os estudantes em risco de não conseguir voltar para a escola, e também distribuir cestas básicas de alimentos condicionadas ao retorno

**Figura E.6: Vulnerabilidade Estudantil por Estado**  
(índice, 2017)



Fonte: Banco Mundial

dos alunos à sala de aula. Uma vez reabertas, as escolas precisam criar sistemas de alerta precoce e monitorar os adolescentes em risco de abandono escolar.

Programas de aprendizado direcionado são fundamentais para remediar as lacunas de aprendizagem causadas pela pandemia. Medidas de mitigação dentro da escola e na rede escolar devem ser priorizadas. Ao retornar, provas padronizadas poderão mapear os atrasos no aprendizado e desencadear medidas personalizadas de apoio aos estudantes mais afetados. Medidas alternativas incluem a montagem de pequenos grupos de mentoria, remanejamento de professores, criação de grupos de discussão para aliviar os impactos à saúde mental, e criação de programas técnicos mais flexíveis.

## 5. Impacto fiscal: Após a Doença, a Dívida: Novo Compromisso com o Ajuste Fiscal em Face da COVID-19.

A pandemia da COVID-19 apresenta um grande desafio para o processo de consolidação fiscal no Brasil. O quadro fiscal já era delicado



antes da crise. As finanças públicas enfrentam uma série de desafios estruturais, incluindo os baixos níveis de crescimento econômico, que resultaram no crescimento limitado da arrecadação tributária, o crescimento contínuo dos gastos obrigatórios com previdência e pessoal e a alta dívida pública. A recessão econômica projetada para 2020 e o aumento da dívida pública associado às medidas de resposta à COVID-19 tornaram o ajuste fiscal ainda mais difícil de 2021 em diante.

Para combater a crise na área da saúde e minimizar os efeitos na renda das famílias mais vulneráveis decorrentes da menor atividade econômica, o governo federal apresentou um pacote de medidas fiscais que soma aproximadamente 8,6 por cento do PIB. Para os governos subnacionais, o governo federal comprometeu-se a manter as transferências dos fundos de participação dos estados e municípios (FPE e FPM) no mesmo nível observado em 2019. Além disso, confirmou transferências para financiar gastos relacionados à crise da saúde. Mais recentemente, foi aprovado outro pacote de ajuda para estados e municípios no valor de R\$ 60 bilhões (0,9 por cento do PIB) em transferências para compensar parcialmente as perdas de receitas tributárias próprias (ICMS e ISS), e financiar despesas relacionadas à COVID-19. Destes, R\$ 50 bilhões serão de livre uso para que cada ente possa arcar com as suas despesas em um cenário de redução das receitas tributárias. O restante deverá necessariamente financiar despesas de saúde e assistência social. Além disso, o pacote suspende o pagamento de dívidas dos entes subnacionais com o governo federal e autoriza que contratos com outros credores sejam renegociados. Os estados não devem conceder aumentos salariais aos seus servidores públicos, devem manter a flexibilidade nos seus orçamentos e concentrar seus recursos nas

áreas prioritárias (por exemplo, servidores essenciais na área de saúde).

Considerando todas as medidas já aprovadas, estima-se que o déficit primário brasileiro em 2020 seja superior a 9,5 por cento do PIB, um aumento de quase 9 pontos percentuais em comparação com 2019 e 8 pontos percentuais acima das estimativas pré-COVID-19. Em um cenário pessimista, o déficit primário brasileiro pode chegar a 11,3 por cento do PIB. A profunda recessão e um grande déficit primário em 2020, além de um potencial aumento do custo da dívida devido à maior incerteza, impactarão fortemente a trajetória da dívida pública brasileira. Estima-se que o nível da dívida pública aumente de 75,8 por cento em 2019 para 92,9 por cento em 2020 e estabilize em 109,2 por cento do PIB em 2030. No cenário pessimista, a dívida estabilizaria apenas na próxima década, em 129,3 por cento do PIB em 2033. Entretanto, o cenário da dívida de curto prazo pode ser ainda pior, se grandes passivos contingentes se materializarem. Estão incluídas as dívidas dos governos subnacionais e das concessionárias de serviços públicos (eletricidade, água, transporte) muitas das quais tinham situação financeira frágil antes da crise.



Freepik

## Recomeçar mais fortes: Retomada da Economia e Retomada das Reformas

Embora seja cedo para uma avaliação precisa das vulnerabilidades fiscais resultantes da COVID-19, é certo que o setor público precisará de esforços adicionais para promover a consolidação fiscal a partir de 2021. A promoção da consolidação fiscal depende da implementação de uma agenda de reformas estruturantes para controlar as despesas obrigatórias e acelerar o crescimento econômico. Para isto, o Brasil deveria observar os seguintes princípios:

1. Garantir que as medidas de crise, de fato, sejam temporárias e não se tornem permanentes.
2. Reafirmar a regra de teto de gastos federal como âncora fiscal no Brasil, que limita a despesa pública e orienta o processo de consolidação fiscal. Para cumprir com a regra do teto, o governo vai precisar aumentar a flexibilidade do orçamento público para controlar melhor os gastos e realocar as despesas de acordo com as necessidades. Um primeiro passo neste sentido seria a aprovação das três propostas de emenda constitucional (as chamadas PECs emergencial, dos fundos públicos e do pacto federativo) que estão no Congresso. Além disso, precisará implementar reformas administrativas para reduzir despesas recorrentes na burocracia federal.
3. Reduzir passivos contingentes da União para promover o adequado compartilhamento de riscos fiscais entre governo federal, estados e municípios. Isso requer a criação de uma estrutura que reduza o risco moral nas relações fiscais intergovernamentais, e também acelerar as reformas fiscais nos entes subnacionais para limitar o crescimento de despesas estruturais (por exemplo, finalização do processo de reforma previdenciária em estados e municípios).
4. Retomar a agenda de crescimento econômico de longo prazo, que inclui medidas para melhorar o ambiente de negócios, baratear o custo dos fatores de produção e aumentar a inserção do Brasil nas grandes cadeias de valor globais por meio da maior abertura do comércio. Uma das mais altas prioridades é reformar o sistema tributário brasileiro para permitir a alocação mais eficiente dos fatores de produção.

As incertezas quanto aos impactos da COVID-19 ainda são elevadas. E se a crise for prolongada ou se novas ondas de infecção acontecerem, novas paradas na atividade econômica poderão ser necessárias, aprofundando a recessão e atrasando a recuperação. Isso poderia exigir a prorrogação das medidas temporárias adotadas pelo governo, piorando o déficit fiscal

e forçando um ajuste fiscal ainda mais forte na sequência. Portanto, reforçar o compromisso do Brasil com a retomada da agenda de reformas econômicas e fiscais ajudaria a garantir a confiança dos investidores e a obter acesso a fontes de financiamento mais baratas, o que aceleraria a recuperação da economia quando a crise de saúde estiver controlada.

# 1. INTRODUÇÃO





# 1. INTRODUÇÃO

**A pandemia de COVID-19 apresenta um desafio de proporções históricas. Este relatório apresenta uma avaliação do impacto no Brasil.** Desde que a Síndrome Respiratória Aguda Grave do Coronavírus 2 (SARS-CoV-2 ou COVID-19) infectou um ser humano pela primeira vez em Wuhan, na China, em dezembro de 2019, ela vem se espalhando rapidamente pelo mundo. Em 12 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou uma pandemia. Desencadeando insuficiência respiratória em casos graves, a COVID-19 havia causado 400.000 mortes em todo o mundo até 8 de junho de 2020 (com mais de 7 milhões de pessoas infectadas), segundo a OMS. A COVID-19 se espalhou mais amplamente, atingindo quase todos os países

e causando muito mais mortes do que outras epidemias recentes causadas pelo coronavírus, como a SARS 1 de 2002-04 (27 países, 858 mortes) e a Síndrome Respiratória do Oriente Médio de 2012 (30 países afetados com 813 mortes). Espalhando-se primeiro pelo leste da Ásia e depois pela Europa, o primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi registrado em 25 de fevereiro de 2020. Como no resto do mundo, a propagação do vírus e as medidas de contenção adotadas pelo Brasil colocam grande pressão sobre o sistema de saúde e a economia.

**A crise de saúde provocada pela pandemia se traduz em uma crise econômica.** A resposta da política de saúde do Brasil é descrita na próxima seção. As seções a seguir analisam os impactos econômicos no Brasil usando a estrutura mostra-



@Wuru

da na figura 1. Distinguiu-se três choques: 1) políticas globais de contenção resultaram em um choque externo ao Brasil, representado por fluxos de investimento e comércio, viagens e taxa de câmbio; 2) uma expansão inicial do suprimento de petróleo pela OPEP + países combinada à baixa demanda global leva os preços do petróleo a novas baixas; 3) políticas domésticas de contenção no Brasil resultam em choques adicionais na oferta e demanda. A análise emprega um modelo subnacional de equilíbrio geral computável combinado com microssimulações, com base em macrodados, microdados e dados de alta frequência (como gastos com cartão de crédito) para estudar os impactos na economia em geral. Ele também avalia os impactos nas empresas (incluindo o setor de infraestrutura), famílias, setor financeiro e estados, geralmente vinculados pelo mercado de trabalho (empregos e salários), pelo mercado de produtos (bens e serviços) e por serviços, transferências e impostos do governo. As respostas de políticas públicas até o momento nos diferentes níveis de governo serão discutidas ao longo da análise, que foi atualizada em 8 de junho de 2020.

**Estima-se que a pandemia da COVID-19 cause uma grave recessão no Brasil, ameace os recentes avanços sociais e reduza a sustentabilidade fiscal.** Segundo as estimativas do Banco Mundial, o Brasil será atingido por uma profunda recessão em 2020, com taxas de crescimento de -8 por cento em 2020, uma das quedas mais acentuadas da história brasileira. A recessão, a perda de receita e a resposta fiscal devem aumentar os níveis de endividamento em cerca de 20 pontos percentuais do PIB, com estabilização esperada para quatro anos depois do inicialmente previsto. Isso não leva em consideração nenhum passivo contingente estimado neste relatório, nem quaisquer possíveis medidas adicionais de aperto fiscal no futuro. A menos que seja mitigada (por exemplo, pelo Auxílio Emergencial), o índice de pobreza (com USD5.50 por dia no PPP em 2011) pode aumentar para 22,7 por cento em 2020, equivalente a um adicional de 7,2 milhões de brasileiros pobres. De maneira semelhante, a proporção de brasileiros vivendo com menos da metade do salário mínimo por mês aumentaria em 8,4 milhões para 33 por cento.<sup>4</sup>

Figure 1: Analytical framework



Source: World Bank

<sup>4</sup> O ½ salário mínimo é um importante representante da linha de pobreza para o Brasil, uma vez que é o limite de elegibilidade para o Cadastro Único e está próximo do valor da linha de pobreza internacional para os países de renda média alta, de US\$ 5,50 por dia (2011 PPP).



Tabela 1a): Indicadores Macroeconômicos e de Pobreza Selecionados (cenário base)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 f	2021 f	2022 f
<b>Crescimento real do PIB, a preços constantes de mercado</b>	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1	-8,0	2,2	<b>2,3</b>
Consumo Privado	-3,2	-3,8	2,0	2,1	2,7	-11,9	2,2	<b>2,9</b>
Consumo do Governo	-1,4	0,2	-0,7	0,4	-0,4	0,5	0,0	<b>0,0</b>
Formação Bruta de Capital Fixo	-13,9	-12,1	-2,6	3,9	2,2	-12,1	4,6	<b>4,2</b>
Exportações, Bens e Serviços	6,8	0,9	4,9	4,0	-2,5	3,8	5,5	<b>4,4</b>
Importações, Bens e Serviços	-14,2	-10,3	6,7	8,3	1,1	-12,0	7,0	<b>7,0</b>
<b>Crescimento real do PIB, a preços constantes de fatores</b>	-3,0	-3,0	1,4	1,3	1,1	-8,0	2,2	<b>2,3</b>
Agricultura	3,3	-5,2	14,2	1,4	1,3	0,0	1,4	<b>1,5</b>
Indústria	-5,8	-4,6	-0,5	0,5	0,5	-5,7	1,7	<b>1,9</b>
Serviços	-2,7	-2,2	0,8	1,5	1,3	-9,6	2,4	<b>2,6</b>
<b>Inflação (Índice de Preços ao Consumidor)</b>	9,0	8,7	3,4	3,7	3,7	3,4	2,9	<b>3,2</b>
<b>Saldo da Conta Corrente (% do PIB)</b>	-3,0	-1,3	-0,7	-2,2	-2,7	-0,7	-1,1	<b>-1,5</b>
<b>Conta de Capital e Financeira (% do PIB)</b>	3,2	1,4	0,7	2,4	1,5	0,6	1,0	<b>2,0</b>
Investimento Estrangeiro Direto Líquido (% do PIB)	3,4	3,3	2,3	4,0	3,0	2,6	2,6	<b>2,6</b>
<b>Resultado Fiscal (% do PIB)</b>	-9,3	-10,6	-8,0	-8,1	-5,5	-12,7	-6,8	<b>-7,7</b>
<b>Dívida Bruta (% do PIB)</b>	65,5	69,8	73,7	76,5	75,8	92,9	95,6	<b>98,2</b>
<b>Resultado Primário (% do PIB)</b>	-1,8	-2,5	-1,7	-1,6	-1,0	-9,6	-3,9	<b>-3,1</b>
<b>Pobreza (% da população)</b>	18,7	20,1	20,4	19,9	19,5	22,7	22,3	<b>21,6</b>

Fontes: Banco Mundial, Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice e Poverty Global Practice.

Notas: e = estimação, f = projeção. A pobreza é medida em US\$ 5,50 por dia em 2011, usando dados comparáveis internacionalmente.

Tabela 1b): Indicadores Macroeconômicos e de Pobreza Selecionados (cenário pessimista)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 f	2021 f	2022 f
<b>Crescimento real do PIB, a preços constantes de mercado</b>	-3,5	-3,3	1,3	1,3	1,1	-10,9	0,5	<b>2,3</b>
Consumo Privado	-3,2	-3,8	2,0	2,1	2,7	-16,0	0,5	<b>2,9</b>
Consumo do Governo	-1,4	0,2	-0,7	0,4	-0,4	0,6	0,0	<b>0,0</b>
Formação Bruta de Capital Fixo	-13,9	-12,1	-2,6	3,9	2,2	-15,7	1,6	<b>4,2</b>
Exportações, Bens e Serviços	6,8	0,9	4,9	4,0	-2,5	3,6	3,1	<b>4,4</b>
Importações, Bens e Serviços	-14,2	-10,3	6,7	8,3	1,1	-16,0	4,0	<b>7,0</b>
<b>Crescimento real do PIB, a preços constantes de fatores</b>	-3,0	-3,0	1,4	1,3	1,1	-10,9	0,5	<b>2,3</b>
Agricultura	3,3	-5,2	14,2	1,4	1,3	0,0	0,5	<b>1,5</b>
Indústria	-5,8	-4,6	-0,5	0,5	0,5	-7,4	0,6	<b>1,9</b>
Serviços	-2,7	-2,2	0,8	1,5	1,3	-13,2	0,5	<b>2,6</b>
<b>Inflação (Índice de Preços ao Consumidor)</b>	9,0	8,7	3,4	3,7	3,7	3,4	2,9	<b>3,2</b>
<b>Saldo da Conta Corrente (% do PIB)</b>	-3,0	-1,3	-0,7	-2,2	-2,7	-0,3	-0,6	<b>-1,1</b>
<b>Conta de Capital e Financeira (% do PIB)</b>	3,2	1,4	0,7	2,4	1,5	0,2	0,5	<b>1,5</b>
Investimento Estrangeiro Direto Líquido (% do PIB)	3,4	3,3	2,3	4,0	3,0	2,6	2,6	<b>2,6</b>
<b>Resultado Fiscal (% do PIB)</b>	-9,3	-10,6	-8,0	-8,1	-5,5	-14,6	-7,6	<b>-7,7</b>
<b>Dívida Bruta (% do PIB)</b>	65,5	69,8	73,7	76,5	75,8	97,5	103,0	<b>105,7</b>
<b>Resultado Primário (% do PIB)</b>	-1,8	-2,5	-1,7	-1,6	-1,0	-11,3	-5,5	<b>-4,7</b>

Fontes: Banco Mundial, Macroeconomics and Fiscal Management Global Practice e Poverty Global Practice.

Notas: e = estimação, f = projeção. A pobreza é medida em US\$ 5,50 por dia em 2011, usando dados comparáveis internacionalmente.

**Este relatório se concentra na exposição de várias partes da economia brasileira.** As seções a seguir apresentam um breve sumário da resposta da área de saúde, seguida de análise, usando a estrutura da figura 1, que examina a exposição de vários setores e atores da economia brasileira. A análise leva em consideração os canais de trans-

missão, os impactos estimados, as respostas de políticas públicas e as vulnerabilidades e fontes de resiliência restantes. O relatório termina com algumas considerações sobre a recuperação. O apoio do Grupo Banco Mundial ao governo brasileiro será informado por esta avaliação, tendo como foco principal mitigar as vulnerabilidades restantes, salvar vidas e criar as bases para uma recuperação rápida e equitativa.

# 2. A PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL:



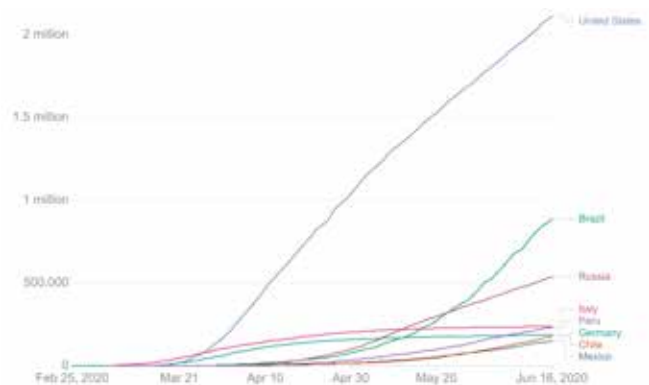
## O CONTEXTO DA SAÚDE

### O primeiro caso de COVID-19 no Brasil foi relatado na cidade de São Paulo dia 25 de fevereiro de 2020.

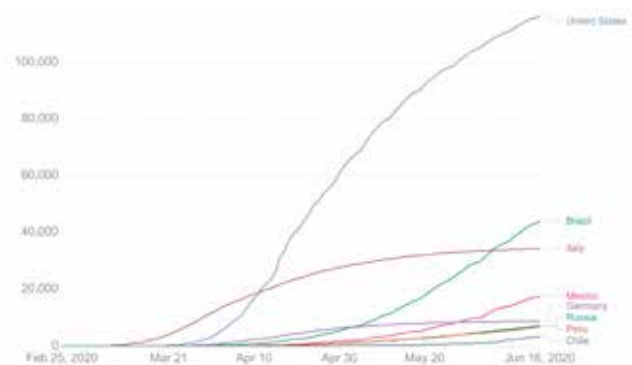
Em meados de junho, o Brasil tinha o segundo maior número de casos confirmados e de mortes por COVID-19 no mundo, com uma taxa de fatalidade de 4,5 por cento estimada pelo Ministério da Saúde. Esses números devem ser vistos com cautela, pois relatórios recentes apontam para um alto número de subnotificações de casos e mortes no país.<sup>5</sup> Considerando as mortes e a velocidade de propagação, o Brasil está entre os países mais expostos do mundo e o mais exposto na região da América Latina e Caribe (ALC). Esse rápido aumento de casos coloca pressão adicional no Sistema Único de Saúde (SUS), que é a principal (e geralmente a única) fonte de assistência médica para mais de 75 por cento da população, especialmente os pobres. O SUS comumente referido como o maior sistema de saúde pública do mundo, é financiado por impostos gerais e oferece acesso universal ao atendimento médico sem custos. A pandemia da COVID-19 colocará pressão adicional em um sistema que já funciona no limite, é geralmente visto como superlotado e incapaz de oferecer nada além do acesso limitado a hospitais e atendimento especializado. O SUS não estará imune aos desafios que sobrecarregaram os sistemas de saúde em todo o mundo, até mesmo em economias avançadas.

Figura 2: Total de casos e mortes por COVID-19 no Brasil e em países selecionados

a) Total de casos confirmados



b) Total de mortes confirmadas



Fonte: Our World in Data/Centro Europeu para Prevenção e Controle de Doenças (ECDC), atualizado em 25 de junho de 2020.

<sup>5</sup><https://ciis.fmrp.usp.br/covid19/analise-subnotificacao/>

**Os perfis demográficos e epidemiológicos, associados à grande parcela da população sem acesso a água potável e saneamento, são fatores que aumentam as chances de complicações por COVID-19, especialmente os grupos de alto risco.**

Embora ainda haja informações limitadas sobre o novo coronavírus, idade e doenças crônicas foram identificadas como fatores de risco para complicações resultantes da COVID-19. No Brasil, 27,4 por cento da população tem mais de 50 anos e 10,5 por cento mais de 60 anos. Segundo a última Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), cerca de 40 por cento da população adulta brasileira (ou seja, cerca de 57 milhões de pessoas) sofrem de pelo menos uma doença crônica. A obesidade também tem sido associada a maior probabilidade de desenvolver complicações associadas à COVID-19.<sup>6</sup> Dados mais recentes do Ministério da Saúde brasileiro indicam que aproximadamente 20 por cento dos brasileiros é obesa.<sup>7</sup>

**Embora os números de casos por 100,000 habitantes no Brasil sejam comparáveis aos de outros países, a propagação do vírus ainda vinha crescendo em ritmo acelerado até junho.**

O Brasil está entre os países considerados na terceira onda da pandemia e, juntamente com outros países latino americanos, é considerado o novo epicentro da pandemia. Até o início de junho, o número diário de mortes havia ultrapassado os 1.000, o que havia acontecido apenas em alguns dos países afetados (tais como Itália, Espanha e Estados Unidos). Até 5 de junho, o número de dias para dobrar o número de mortes era de 17, enquanto nos Estados Unidos era de 39, 19 no Peru, 15 no México, 27 na Argentina e 47 na Alemanha. Esses números mostram que neste ponto o Brasil não conseguiu achatar a curva, não obstante

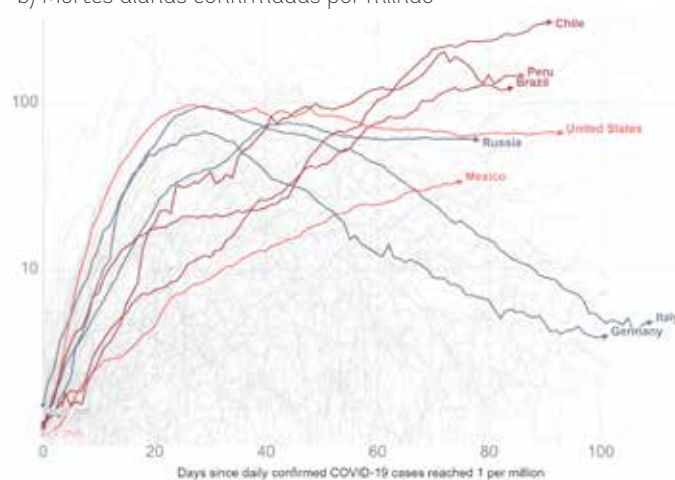
a adoção de medidas de contenção em todo o país por quase 60 dias. Entretanto, essas medidas foram aplicadas em diferentes níveis e em 1 de junho o índice de distanciamento social indicava eficiência de 39,5 por cento, tendo atingido o pico em 62,2 por cento no fim de março. A adesão às medidas foi menor em alguns estados, variando de 34,51 por cento no Tocantins, 44,12 por cento no Amapá. Mesmo os estados altamente afetados como São Paulo (40 por cento), Amazonas (40,6 por cento) e Ceará (42,7 por cento) também mostraram baixo percentual de distanciamento social até o início de junho.<sup>8</sup>

**Figura 3: Total de Casos Confirmados de COVID-19 por População, Brasil e Países Selecionados**

a) Casos confirmados por milhão



b) Mortes diárias confirmadas por milhão



Fonte: Our World in Data (ECDC), atualizado em 5 de junho de 2020.

<sup>6</sup> <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/need-extra-precautions/groups-at-higher-risk.html>

<sup>7</sup> <https://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/julho/25/vigitel-brasil-2018.pdf>

<sup>8</sup> <https://public.tableau.com/profile/inloco.tableau#!/vizhome/Socialislatio-nIndexInLoco/Overview>



Apesar dos primeiros casos terem sido confirmados no estado de São Paulo, o vírus rapidamente se espalhou na região norte.

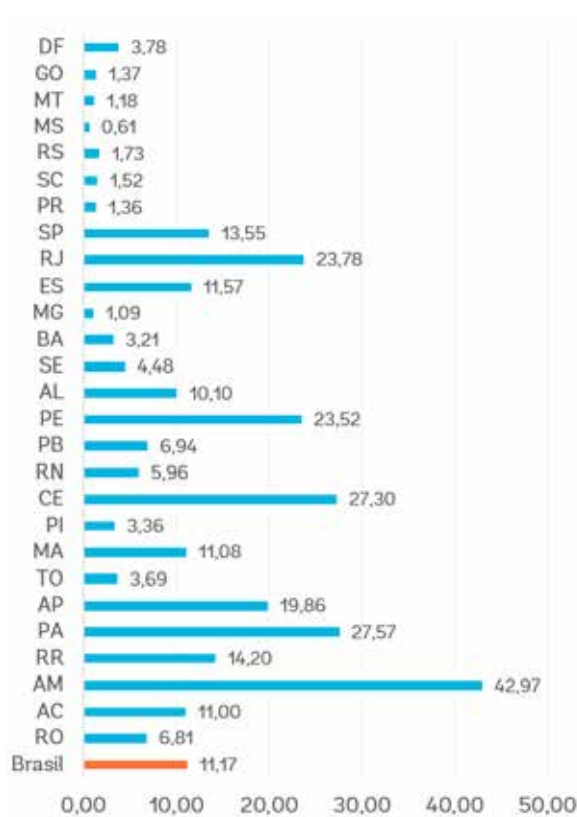
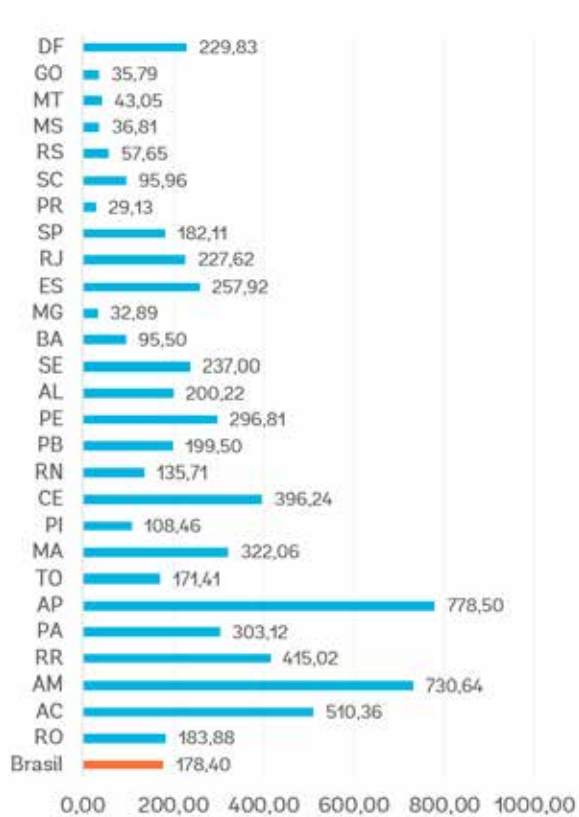
Segundo mostra a figura 4, as concentrações de

casos confirmados de COVID-19 por 100.000 habitantes são mais altas nos estados do Amapá (3,241), Roraima (1,959), Amazonas (1,623), Acre (1,395). Esses índices são significativamente maiores que os observados nos outros países mais afetados.

Figura 4: Casos e Mortes por COVID-19 nos Estados Brasileiros por População (25 de junho 2020)

a) Casos confirmados de COVID-19 por 100,000 hab.

b) Mortes confirmadas por COVID-19 por 100.000 hab



Fonte: Ministério da Saúde (<https://covid.saude.gov.br/>).

A disseminação do vírus na região norte do Brasil é particularmente problemática por várias razões. Primeiro, até mesmo para os padrões brasileiros, a região apresenta déficit em leitos de UTI, e muitos municípios não têm instalações adequadas para atender pacientes que possam adoecer por complicações da COVID-19 (figuras 5 e 6). Em segundo lugar, es-

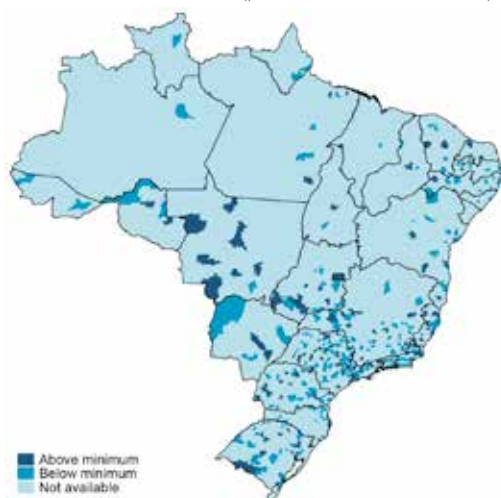


Agência Brasil

tados como Roraima e Amapá têm fronteiras grandes e praticamente abertas com a Venezuela e a Guiana Francesa, respectivamente, o que pode tornar o controle do vírus de um território para outro ainda mais desafiador. Em terceiro lugar, a geografia da região impõe desafios aos sistemas de transporte, o que significa que

as pessoas não podem ser facilmente transportadas do seu município de residência para outro com instalações médicas adequadas. Por fim, a região abriga os maiores grupos indígenas do país, um grupo que frequentemente tem imunidade mais baixa para novas doenças do que aqueles que vivem em áreas urbanas.

**Figura 5.a: Leitos em Unidades de Terapia Intensiva – fora do SUS** (por 100.000 habitantes)



**Figura 5.b: Leitos em Unidades de Terapia Intensiva – SUS** (por 100.000 habitantes)



Obs: "Abaixo do mínimo" representa menos de 10 leitos de UTI para adultos por 100.000 habitantes. "Acima do mínimo" representa mais de 10 leitos de UTI para adultos por 100.000 habitantes. Fonte: Banco Mundial usando DataSUS (Fevereiro 2020)

**No início da pandemia, o governo federal brasileiro tentou coordenar com os governos subnacionais uma resposta à crise.** De fato, mais de

três semanas antes do primeiro caso ser relatado no Brasil, o governo emitiu orientações que definiam um conjunto de medidas para lidar com a emergência de saúde pública resultante da COVID-19<sup>9</sup>. Todos os estados foram incentivados a seguir e a adaptar o Plano Nacional de Contingência com base em sua infraestrutura e características regionais. Em 20 de março, o Ministério da Saúde reconheceu que a transmissão comunitária estava ocorrendo em todo o país. O reconhecimento da transmissão comunitária permitiu aos formuladores de políticas públicas em todo o país adotar medidas não farmacológicas para combater a pandemia, incluindo distanciamento social e quarentena.

**Até o final de março, a maioria dos estados e grandes municípios havia implementado as medidas de distanciamento social para conter a propagação do vírus.**

Enquanto os governos estaduais promoveram medidas de contenção rigorosas de forma a diminuir os níveis de transmissão e evitar a sobrecarga de seus sistemas de saúde locais, o debate sobre a adoção de uma estratégia de isolamento social vertical ou horizontal persiste (a primeira opção prevê o isolamento seletivo de grupos com mais alto risco de agravamento clínico, tais como os idosos e aqueles com doenças crônicas, e os casos confirmados. No isolamento horizontal, as medidas de isolamento social são implementadas para toda a população). O debate sobre essas estratégias tem seu foco nas consequências econômicas

<sup>9</sup> Lei 13.979, ou Lei da Quarentena.

e sociais para cada um deles. Apesar de não haver acordo entre os legisladores, as medidas de isolamento social horizontal foram implementadas na maioria dos estados, embora com adesão parcial. Como mencionado acima o mais alto nível de distanciamento social alcançou 62,2 por cento no final de março<sup>10</sup>.

**Não obstante os desafios para implementar uma estratégia de resposta nacional, o governo federal aumentou significativamente os recursos alocados ao SUS para combater a pandemia da COVID-19.** Até o início de abril, o governo federal já havia alocado BRL16,7 bilhões em recursos para os estados, hospitais e agências do governo federal para ajudar no combate à pandemia da COVID-19. Além dessas medidas, o MS autorizou serviços de telemedicina, para permitir que os médicos façam consultas online e enviem prescrições médicas eletronicamente, aumentou o número de leitos em UTIs na rede do SUS, e aumentou os es-

forços para contratar mais médicos (o governo planeja contratar mais de 5.800 profissionais em todo o país).

**A nova pandemia de coronavírus, bem como as medidas para conter sua disseminação, resultam em perdas de meios de subsistência.** Segundo o Relatório Semestral do Banco Mundial para a região da América Latina e do Caribe<sup>11</sup>, lançado em abril de 2020, as medidas de contenção, como o distanciamento social, funcionam melhor quando aplicadas de maneira ampla e direcionada. Essas medidas visam retardar a propagação do vírus, ou o “achatamento da curva”, dando tempo suficiente aos sistemas de saúde para tratar os casos que requerem internação em unidades limitadas de terapia intensiva. No entanto, isso resulta em graves deslocamentos econômicos e pode ameaçar os meios de subsistência. Encontrar o equilíbrio entre salvar vidas e manter os meios de subsistência é o principal desafio da pandemia da COVID-19.



Agência Brasil

<sup>10</sup> <https://public.tableau.com/profile/inloco.tableau#!/vizhome/SocialisolationIndexInLoco/Overview>

<sup>11</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>



### Box 1: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes de Combate à Pandemia

#### No curto prazo:

- Expandir a capacidade de testagem, bem como sua estratégia, com foco na identificação de bolsões de transmissão (foco nos casos assintomáticos);
- Garantir que itens básicos como água limpa, sabão e outros produtos de higiene e outros equipamentos de proteção individual (EPIs) estejam disponíveis em todas as unidades de saúde do país;
- Centralizar e melhorar os sistemas de dados para que as informações sobre as necessidades e capacidades, assim como número de infecções e mortes, possam estar prontamente disponíveis. Isso permitirá acompanhar de perto a situação, o que é essencial para a implementação de qualquer estratégia de saída;
- Garantir a coordenação do uso eficiente da capacidade existente de leitos de UTIs no setor público e a contratação de fornecedores privados; Melhorar a coordenação entre os setores público e privado, tanto em termos de testagem quanto do uso de leitos hospitalares para casos graves.
- Considerar a implementação do rastreamento digital de contato;

#### No médio/longo prazo:

- Continuar a investir em sistemas e dashboards de TI que possam coletar dados em tempo real e permitir o monitoramento;
- Fortalecer a cobertura das unidades básicas de saúde (UBS) baseado no envolvimento ativo dentro das equipes da UBS (como o programa Previne Brasil)<sup>12</sup> e incentivos adequados às equipes;
- Fortalecer a vigilância sanitária, e reforçar o vínculo entre os sistemas de vigilância e a prestação de serviços.
- Reforçar a vigilância de doenças, fortalecer a ligação entre os sistemas de vigilância e a prestação de serviços;



Agência Brasil

<sup>12</sup> <https://www.saude.gov.br/component/tags/tag/previne-brasil>.



# 3. CHOQUE 1:

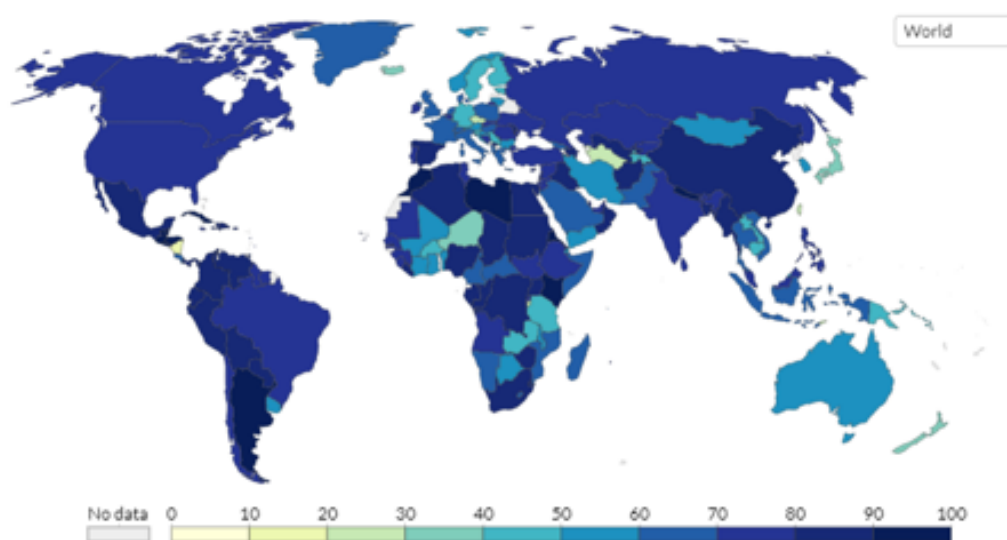


# INTERFERÊNCIAS E REPERCUSSÕES GLOBAIS

**À medida que a COVID-19 se espalha pelo mundo, a maioria dos governos implementa medidas de contenção, interrompendo seriamente a atividade econômica no caso da oferta.** A China foi o primeiro país a implementar medidas de confinamento, com ênfase especial na cidade de Wuhan (província de Hubei), onde o vírus se espalhou inicialmente. Como foi o primeiro país afetado, a China vinha diminuindo as restrições enquanto outros países implementavam com rigor as suas medidas de confinamento. Muitos países desenvolvidos e em desenvolvi-

mento têm agora medidas de contenção em vigor. As medidas que definem o rigor, de acordo com um índice desenvolvido por pesquisadores da Universidade de Oxford,<sup>13</sup> incluem o rastreamento de contatos, fechamento de escolas e de locais de trabalho, suspensão do transporte público, cancelamento de eventos públicos, restrições do movimento interno e viagens internacionais. Além dessas medidas não-farmacêuticas voltadas para conter a propagação da COVID-19, as respostas de políticas públicas comumente adotadas também incluem campanhas de informação pública, medidas de política fiscal e monetária, financiamento de pesquisas sobre novas vacinas e investimentos emergenciais

Figura 6: Efeitos na Oferta - Políticas Globais de Contenção (índice de rigor)



Fonte: Oxford COVID-19 rastreador de respostas do governo, em 13 de maio de 2020

<sup>13</sup> Hale et al. (2020) 'Variações nas respostas dos governos à COVID-19', BSG-WP-2020/031, v 4.

em saúde. Nas Américas, a resposta precoce do isolamento no Brasil (implementada em meados de abril) foi amplamente comparável àquela dos Estados Unidos, Uruguai, Chile, Paraguai e Bolívia, mas foi menos rigorosa do que a adotada em outros países da América Latina (figura 6). As medidas de contenção constituem um choque de oferta na economia devido ao fechamento de estabelecimentos e à diminuição da circulação de pessoas, interrompendo o processo de produção.

**A resposta à pandemia também tem impactos significativos na demanda.**

Além de não poderem consumir alguns produtos e especialmente serviços devido ao confinamento, os consumidores em todo o mundo também sofrem com três outras consequências: redução na renda, diminuição da confiança e declínio financeiro. Dados mostram que a crise teve um grande impacto nos empregos em quase todos os países. Nos Estados Unidos, o desemprego disparou em semanas, e os pedidos de seguro-desemprego aumentaram atingindo um pico de 6,6 milhões em uma única semana no fim de março (figura 7a).

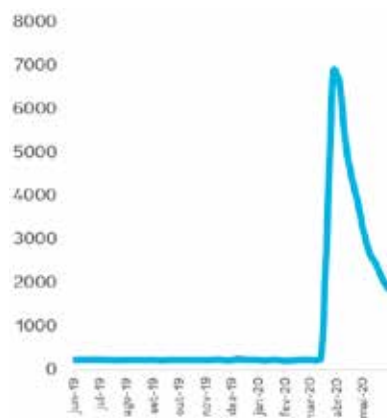
A taxa de desemprego nos EUA atingiu seu pico em abril com 14,7 por cento, ultrapassando os 10 pontos percentuais, e sofreu leve retração em maio passando para 13,3 por cento<sup>14</sup>. A falta de renda associada ao desemprego reduz naturalmente o poder de compra no caso da demanda. Ao mesmo tempo, a confiança do consumidor caiu em todo o mundo (veja um exemplo da China na figura 7b), em razão da incerteza sobre os fluxos de renda futuros. Por fim, as bolsas de valores caíram vertiginosamente em fevereiro e março (figura 7c). Embora os índices de ações tenham se recuperado um pouco com a oferta de pacotes de estímulos fiscais e monetários sem precedentes na maioria das grandes economias, juntamente com algum avanço na contenção da COVID-19 na Ásia e na Europa, as valorizações permanecem bem abaixo de seus picos anteriores, afetando as finanças das famílias e, portanto, a propensão a gastar.

**Governos de todo o mundo responderam com medidas ambiciosas de estímulo.**

Isso é verdade tanto para a política fiscal quanto para a política

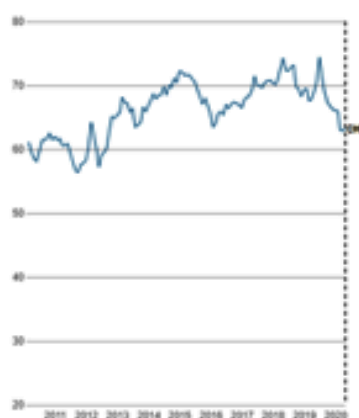
Figura 7: Efeitos na Demanda

a) Renda: desemprego nos EUA (Reivindicações iniciais, milhares, ajuste sazonal)



Fonte: US Dept. of Labor.

b) Confiança (China): empregos (Índice)



Fonte: Ipsos.

c) Riqueza: Mercado Global de Ações (alteração de percentual)



Fonte: Haver.

<sup>14</sup> Bureau of Labor Statistics: <https://data.bls.gov/cgi-bin/surveymost>



monetária. Economias mais avançadas, como França, Alemanha e Estados Unidos mobilizaram pacotes fiscais significativos (figura 8), e houve pacotes um pouco menores nos países em desenvolvimento, particularmente onde o espaço fiscal é mais limitado e os custos de empréstimos aumentaram. A maioria dos países também está apoiando suas economias com estímulos monetários, cortando as taxas onde elas ainda eram positivas (figura 8) e também se engajando em políticas monetárias não convencionais como, por exemplo, as novas rodadas de flexibilização quantitativa (compras do governo em larga escala e títulos corporativos pelos bancos centrais). Isso tem acontecido especialmente em países desenvolvidos como Estados Unidos, Japão e países na União Europeia. Políticas semelhantes à da flexibilização quantitativa também foram discutidas (embora não implementadas) em vários mercados emergentes, incluindo o Brasil. Entretanto, a política monetária convencional e as políticas voltadas para salvaguardar a estabilidade do sistema bancário tiveram prece-dência na maioria dos países emergentes.

**Figura 8: Resposta Global da Política Fiscal e Monetária (selecionada)** (Resposta fiscal em percentual do PIB e redução da taxa de política, mais recente)

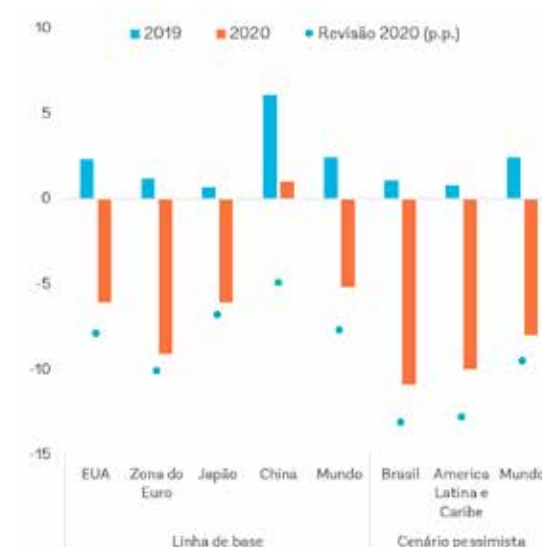


Fonte: C. Elgin et al. (2020) 'Respostas à Política Econômica a uma Pandemia: Desenvolvendo o Índice de Estímulo Econômico da COVID-19'

### Apesar da significativa resposta de política pública, estima-se que o mundo entre em profunda recessão.

Sua profundidade dependerá da duração do confinamento, do impacto das políticas de contenção e das consequências internacionais, e de qualquer necessidade adicional de confinamentos devido às ondas subsequentes de COVID-19. As revisões das perspectivas de crescimento em resposta à crise foram significativas (figura 9), com estimativa de contração do PIB global em 5,4 por cento<sup>15</sup>. As previsões de crescimento para as economias avançadas foram reduzidas em cerca de 6 a 8 pontos percentuais, dependendo do cenário. Estima-se que cerca de 90 por cento dos países vejam suas economias contraírem em 2020 em termos per capita. Isso gera um choque externo significativo para países em todo o mundo, incluindo o Brasil. Conforme apresentado nas seções a seguir, o Brasil é afetado por pelo menos quatro canais inter-relacionados: câmbio, investimento, comércio e viagens. Um choque no preço do petróleo contribui para criar a tempestade perfeita.

**Figura 9: Cenários Macroeconômicos** Revisões anuais de crescimento, percentual, e revisões dos pontos percentuais em 2020)



Fonte: Banco Mundial.

<sup>15</sup> Global Economic Prospects lançado em 8 de junho de 2020: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>



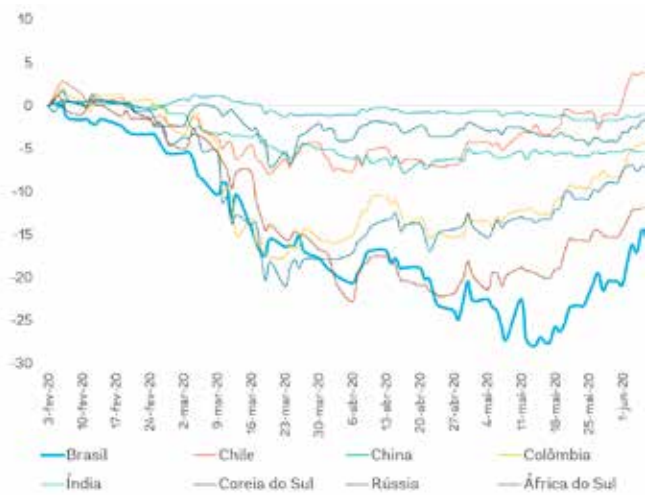
### 3.1 EXPOSIÇÃO CAMBIAL DO BRASIL

**A moeda brasileira se depreciou bastante desde o início da pandemia da COVID-19.** O Real começou a se depreciar no final de janeiro de 2020, impulsionado em parte pelo surto de COVID-19 na China e pelos fortes elos comerciais entre os dois países. A depreciação intensificou-se nos meses subsequentes e em 15 de maio a moeda havia se depreciado em cerca de 30 por cento em relação ao dólar americano comparado com o fim de 2019 (figura 10). Entretanto, na segunda metade de maio e início de junho, houve um fortalecimento considerável da moeda. A depreciação real efetiva foi de alguma forma mais limitada, em 21 por cento em abril (em relação a dezembro de 2019), devido a muitos parceiros comerciais do Brasil também terem sofrido depreciação nominal em relação ao dólar.

**A dívida externa brasileira é baixa e grande parte está no setor corporativo, com um alto grau de proteção natural.** O Brasil tem um nível moderado de dívida denominada em moeda estrangeira (26,5 por cento do PIB), e cerca de dois terços está no setor corporativo (figura 11). Em muitos casos, os títulos são emitidos por produtores de commodities que desfrutam de algum grau de proteção natural por meio de exportações em dólar. A Petrobras, que também vem sendo negativamente afetada pela queda nos preços do petróleo, melhorou seu demonstrativo financeiro nos últimos anos, reduzindo o endividamento com a venda de ativos não essenciais e alinhando o preço do combustível doméstico com o do mercado internacional. A dívida em moeda estrangeira do governo central é de apenas cerca de 2,5 por cento do PIB.

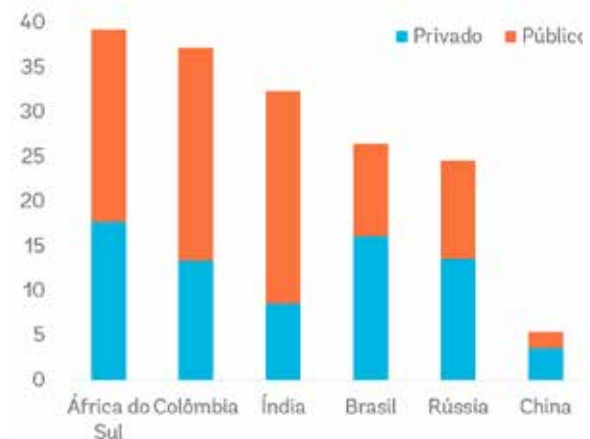
A dívida interna mantida por residentes estrangeiros estava maior, em 6,1 por cento do PIB em fevereiro de 2020, mas caiu para 5,1 por cento em abril. Como o mercado interno para essa dívida é grande e líquido, os riscos de rolagem para holdings não-residentes são limitados

**Figura 10: Depreciação Nominal da Moeda** (alteração percentual acumulada em relação ao dólar americano)



Fonte: FMI

**Figura 11: Dívida em Moeda Estrangeira** (percentual do PIB, setor público e privado, 2018)



Fonte: Banco Mundial

## 3.2 EXPOSIÇÃO AO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NO BRASIL

**Apesar das saídas de carteira, a posição de investimento estrangeiro do Brasil era forte no início da crise da COVID-19.** No final de 2019,

o total de passivos externos do Brasil era de 88 por cento do PIB, em comparação aos ativos equivalentes a 49 por cento do PIB<sup>16</sup>. No entanto, metade do passivo externo (44 por cento do PIB) estava sob a forma de investimento direto estrangeiro no Brasil (incluindo empréstimos intraempresa de 14 por cento do PIB). Os títulos de dívida emitidos no exterior representavam apenas 4,8 por cento do PIB, enquanto os títulos emitidos no mercado interno e mantidos por residentes estrangeiros estavam um pouco mais altos, em 5,5 por cento do PIB. Empréstimos no exterior representavam outros 12,6 por cento do PIB. Nos últimos trimestres, os influxos de IDE permaneceram sólidos (4,5 por cento do PIB nos 12 meses até março de 2020), enquanto a carteira e outros investimentos registraram saídas quase iguais (3,4 por cento do PIB nos 12 meses até março de 2020).

**O choque da COVID-19 resultou na aceleração das saídas de carteira.** Os investimentos em carteira no Brasil começaram a registrar saídas líquidas em agosto de 2019, totalizando USD22,6 milhões até dezembro.

Com as taxas de juros mais baixas no Brasil, os diferenciais das taxas de juros, que há muito estimularam operações de carry-trade, se reduziram e provavelmente contribuíram para isso. As saídas continuaram em janeiro e fevereiro, mas foram particularmente marcantes em março (US\$23 bilhões), quando foi declarada a pandemia da COVID-19. Isso impactou as economias em todo o mundo, reduzindo os preços de algumas commodities. As saídas acumuladas durante a crise (fevereiro a maio, de acordo com o Institute of International Finance) somam US\$30 milhões. Entretanto, em maio, o total do fluxo cambial líquido (incluindo IDE e outros investimentos) se reverteu. Como resultado, houve valorização da moeda na segunda metade de maio e no início de junho, assim como em outros mercados emergentes. Com o desdobramento da pandemia global e da crise econômica, as percepções de riscos,

especialmente aqueles voltados para os mercados emergentes, aumentaram significativamente. Até meados de maio de 2020, os swaps de crédito do Brasil tinham subido para 348 pontos base, alcançando os mais altos níveis entre países da América Latina e do Caribe (figura 12). Entretanto, em 5 de junho, com recuo dos riscos globais, os spreads de swaps de crédito do Brasil caíram para 209 pontos base.

Figura 12: Risco Aumentado (swaps de crédito)



Fonte: Bloomberg

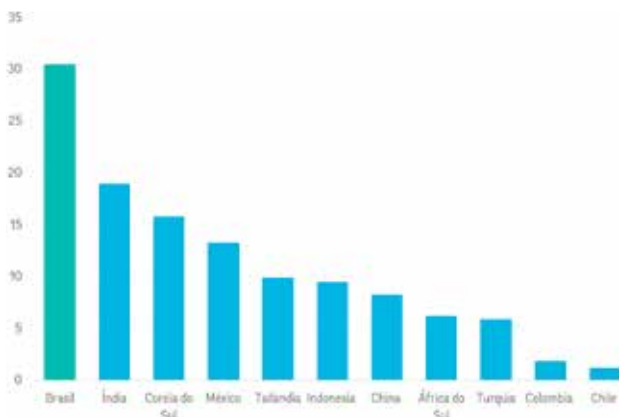
<sup>16</sup> Inclusive reservas oficiais equivalentes a 19 por cento do PIB.

**A resposta dos fluxos de IDE aos episódios de crise no Brasil não foram excessivamente robustas no passado recente.**

Os fluxos de IDE para o Brasil incluem uma parcela significativa dos empréstimos entre empresas, os quais tendem a ser mais sensíveis aos diferenciais das taxas de juros, do que aos fatores de risco ou crescimento. Além dos empréstimos entre empresas, uma grande parte dos ingressos de IDE no Brasil se refere à aquisição de ativos existentes, e não à criação de novos ativos fixos. A aquisição de ativos por estrangeiros no Brasil

é sensível aos movimentos da taxa de câmbio. Em episódios de crise que envolvem forte depreciação do real, os ativos brasileiros tornam-se mais baratos para estrangeiros, o que incentiva o ingresso de IDE. Durante a crise e a depreciação de 2015/16, o IDE caiu de forma modesta. Durante a crise financeira global de 2008/09, os ingressos de IDE no Brasil aumentaram após o choque inicial. Como a crise do COVID-19 combina elementos de um choque externo (como a Crise Financeira Global) e um choque doméstico (como a recessão de 2015/16), os ingressos de IDE para o Brasil podem permanecer relativamente estáveis (figura 14).

**Figura 13: Fluxos Líquidos da Carteira** (US\$ bilhões, acumulado de fev. a maio 2020, conforme disponibilidade)



Fonte: IIF

**Figura 14: Cenários para IDE** (percentual do PIB)



Fonte: Banco Mundial



Freepik

## 3.3 EXPOSIÇÃO COMERCIAL DO BRASIL

**A pandemia criou escassez e aumentos nos preços de alguns produtos, mas levou a uma queda na demanda e nos preços de outros.**

No início da crise da COVID-19, cujo foco era em Wuhan e em outras partes da China, o fornecimento de mercadorias chinesas no primeiro trimestre de 2020 caiu em torno de 50 por cento ou um equivalente a 12,5 por cento do fornecimento anual, considerando que não haverá outras interrupções na capacidade de produção na China (um pressuposto conservador). A interrupção da produção na China pode ser significativa ao ponto de afetar outros países na cadeia de suprimentos no curto prazo. As estimativas iniciais das consequências na oferta na China sugerem que elas podem ter um efeito negativo no PIB brasileiro para 2020 (Kee, 2020). Por outro lado, o for-

te choque negativo na atividade econômica global, especialmente na área de transporte, levou a uma queda na demanda por combustíveis, provocando a queda nos mercados de petróleo.

**A pandemia afetou países no centro do comércio global e das redes de produção.**

Os Estados Unidos e vários países da UE (como Espanha, Itália, Alemanha e França) tiveram alguns dos mais altos números de casos de COVID-19. Como eles são os centros principais das cadeias globais de valor (CGV), as consequências econômicas da crise do vírus nesses países tem efeitos em todo o mundo pelo “contágio da CGV” (figura 15). Para o Brasil, em particular, a maioria das importações é proveniente da UE, China e Estados Unidos.

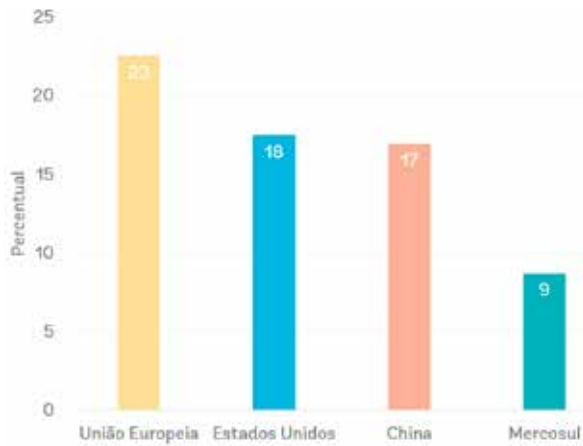


Freepik



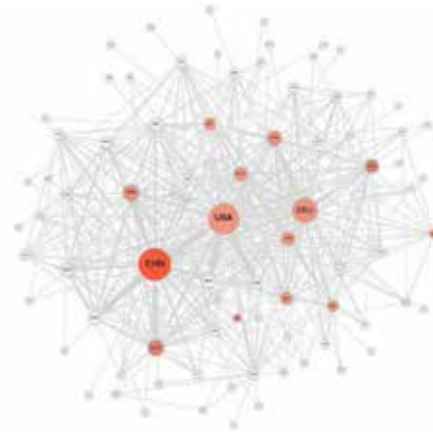
Figura 15: Cadeias Globais de Valor

a) Quota de importação por fornecedor (share of imports)



Fonte: UN Comtrade

(b) Redes de comércio global



Fonte: Banco Mundial (2020)

**Além das interrupções no fornecimento, as medidas de contenção e a incerteza sobre o futuro afetam negativamente a demanda agregada nos países, embora o comércio agrícola possa ser mais resiliente.** Os principais destinos das exportações brasileiras estão fortemente concentrados na China, UE e Estados Unidos. A demanda global e o comércio de itens agrícolas e alimentares (principal commodity exportável pelo Brasil) podem ser relativamente mais resilientes do que os bens manufaturados e alguns serviços. O comércio de manufaturados pode ser mais afetado por interrupções da CGV e pela demanda “adiável”. O comércio de serviços pode ser afetado por interrupções na conectividade, particularmente no que diz respeito ao turismo e ao movimento laboral. O Brasil, entretanto, fica menos exposto a esses fatores.

**Além das mudanças na demanda e na oferta, a transmissão dos efeitos econômicos do vírus pelo**

**comércio se refletiria em choques nos custos comerciais.** Um fator importante nesse sentido refere-se ao efeito da crise sanitária no transporte e na logística, especialmente no setor de transporte aéreo (figura 16). É provável que isso tenha um impacto desproporcionalmente alto nos setores de bens perecíveis e outros suprimentos de necessidade imediata. Além disso, os setores caracterizados por longas cadeias de valor (como o de eletrônicos) podem ser particularmente afetados, à medida que os custos comerciais se multiplicam (ou seja, se acumulam ao longo da cadeia).

**O Brasil tomou medidas para reduzir os custos comerciais de produtos essenciais com o objetivo de enfrentar a crise da saúde.** Isso inclui diversas resoluções para eliminar as licenças de importação e oferecer tratamento prioritário na alfândega para equipamentos e suprimentos médicos considerados essenciais durante a atual pandemia.<sup>17</sup> Além disso, essas medidas reduziram as tari-

<sup>17</sup> Isso inclui medidas para manter um fluxo rápido de oferta de itens essenciais e entrega acelerada de cargas, conforme a Instrução Normativa SRFB 1.927/2020 e a Instrução Normativa SRFB 1.929/2020. Determinadas licenças de importação foram eliminadas ou, em alguns casos, foram aceleradas, conforme as Resoluções RDC 356/2020 e 366/2020, Portarias nº 101/2020 e 114/2020 e Siscomex Import News 11, 12, 13 e 14/2020. Exigências simplificadas para importação, fabricação e compra de equipamentos médicos prioritários para uso em serviços de saúde, como máscaras cirúrgicas, óculos de proteção e respiradores N-95, também estão cobertos pela Resolução RDC 356/2020, Portarias nº 101/2020 e 114/2020 e Siscomex Import News 20/2020.

fas para produtos médicos essenciais.<sup>18</sup> Como parte do Mercosul, o Brasil impõe tarifas altas a uma ampla gama de produtos – resultando em um nível tarifário médio duas vezes mais alto que o de outras economias da região, como as da Aliança do Pacífico. Essas tarifas altas também se aplicam a produtos médicos, cujas tarifas médias estão bem acima da ta-

Figura 16: Voos Saindo de São Paulo (número)

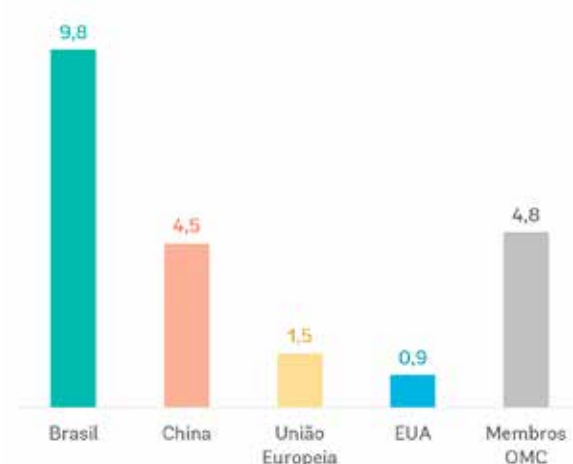


Fonte: Flightradar24

**A flexibilização das barreiras comerciais seria importante para garantir o fornecimento de bens essenciais, bem como uma recessão global menos profunda e uma recuperação mais rápida da atividade econômica.** Isso exige cooperação internacional e que medidas protecionistas, internas e externas, sejam evitadas. No entanto, vários países implementaram medidas de restrição à exportação de produtos médicos que apenas exacerbam a disponibilidade desses produtos nos mercados globais. O Brasil aprovou lei semelhante (Lei 13.993/2020). Ade-

rifa média para todos os países membros da OMC (figura 17). A eliminação dos impostos de importação para esses produtos, no entanto, é apenas uma medida temporária (válida até 30 de setembro de 2020), que deve ser liberada como parte de uma reforma mais ampla e permanente do regime tarifário externo comum do Mercosul.

Figura 17: Tarifa Para Produtos Médicos Nas Nações Mais Favorecidas (Percentual)



Fonte: OMC (2020).

mais, com vista à recuperação econômica, a racionalização de medidas tarifárias e não tarifárias no Brasil (e no Mercosul) seria importante para sustentar as cadeias de valor e facilitar a recuperação econômica.

**Apesar do choque no preço do petróleo, os termos de troca do Brasil em geral não sofreram grande impacto.** Enquanto a produção de petróleo brasileira aumentou nos últimos anos e o país é agora um exportador líquido de óleo cru, ele continua sendo importador de petróleo refinado e outros derivados (petroquímicos e produtos

<sup>18</sup> Estas incluem as Resoluções 17/2020 (03/17), 22/2020 (03/25), 28/2020 (04/01), e 31/2020 (07/04) sobre a suspensão dos impostos de importação. Ademais, outros tributos de importação foram eliminados pelos decretos 10.285/2020, 10.302/2020, e 10.318/2020. Além disso, o governo suspendeu, por motivo de interesse público, impostos antidumping sobre tubos para coleta de sangue e seringas descartáveis, e a exigência para o licenciamento não-automático da importação desses produtos, segundo o Decreto Ministerial SECEX 18/2020 e a Resolução GECEX 23/2020.

químicos orgânicos como os fertilizantes). Os termos de troca agregados do Brasil não foram afetados de maneira significativa até o momento, dada a exposição razoavelmente equilibrada do petróleo e a diversificação das commodities, na qual os alimentos têm papel importante e melhor desempenho na crise. Em abril de 2020, o índice dos termos de troca (publicado pela FUNCEX) era de 3,2 por cento em relação ao nível médio em 2019. As exportações de soja (segunda maior commodity exportada pelo Brasil depois do minério de ferro) se beneficiaram da demanda global continuada e do reabastecimento da China. Outras commodities agrícolas exportadas pelo Brasil como milho, café e suco de laranja também foram favorecidas.

**Em princípio, a verdadeira depreciação do real beneficia os exportadores e prejudica os importadores.** No modelo de equilíbrio geral computável, a mudança nos preços relativos

causada pela demanda e pelos choques de petróleo resulta em uma depreciação real de 7,6 por cento da moeda brasileira em 2020. Isso ampara os setores comercializáveis, tais como manufatura e commodities agrícolas (tabela 2). Como o Brasil tem uma economia relativamente diversificada, a depreciação cambial não é suficiente para manter o petróleo brasileiro competitivo, resultando em queda nas exportações de petróleo e aumento nas importações. No caso das importações, como seria de se esperar com a redução das viagens, o comércio de serviços de transporte está afetado, assim como alguns subsetores agrícolas, como horticultura e carne, (dada a redução global de renda). No entanto, se esses resultados modelados vão se traduzir em resultados reais dependerá de vários outros fatores, incluindo movimentos reais da taxa de câmbio, expectativas sobre a persistência dos efeitos, mudanças nas preferências da demanda e confiança do consumidor e potenciais interrupções na oferta.

**Tabela 2: Efeitos gerais de equilíbrio sobre exportações e importações: câmbio e choque de demanda** (Variação percentual anual)

Exportações(aumento)	Importações(queda)
Manufaturados	Serviços de transporte
Têxtil	Têxtil
Carne bovina /carne	Carne bovina /carne
Café	Frutas / cítricos
Frutas / cítricos	...
Petróleo	...
Soja	...
...	...
...	...
<b>Petróleo</b>	<b>Petróleo</b>

Fonte: Banco Mundial.



Agência Brasil

## Box 2: Possíveis medidas para enfrentar as Vulnerabilidades Remanescentes no Comércio

Abaixo estão algumas das principais atividades que poderiam reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência no curto prazo:

- Restabelecimento do Comitê Nacional de Facilitação do Comércio para facilitar a coordenação das agências reguladoras transfronteiriças.
- Garantia de que as operações comerciais continuarão funcionando, salvaguardando a saúde e a segurança dos agentes de fronteira e da sociedade em geral.
- Manutenção da isenção de impostos para produtos essenciais para a crise da saúde.
- Renúncia à imposição de controles de exportação de bens e serviços médicos ou itens alimentares.
- Análise das medidas não tarifárias sobre produtos médicos e outros produtos importados, como exigências para as licenças de importação que poderiam ser eliminados.

No médio prazo, as intervenções poderiam visar:

- Redução das altas barreiras tarifárias existentes no Mercosul para facilitar a importação de bens de capital e intermediários.
- Cumprimento dos acordos comerciais assinados entre o Mercosul e a UE e a EFTA, os quais facilitariam a liberalização do comércio entre as partes.
- Cooperação em nível internacional (por exemplo, no G20) para manter a economia global aberta e evitar respostas protecionistas à crise.



Freepik



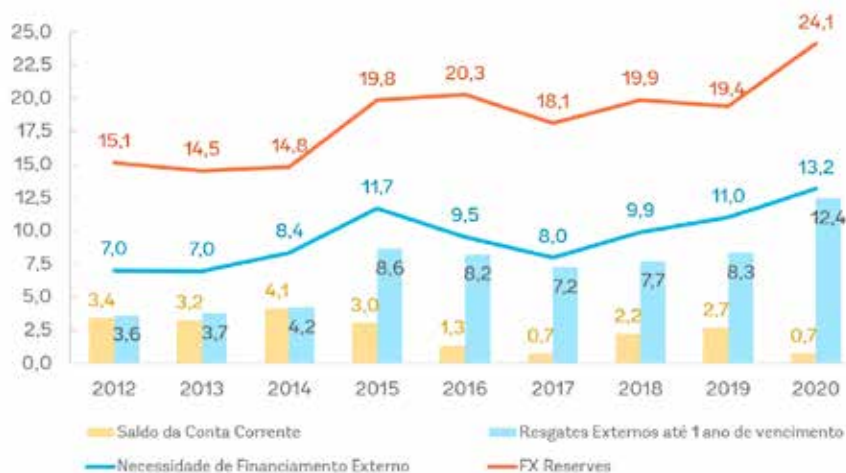
## 3.4 QUADRO GERAL DA EXPOSIÇÃO EXTERNA DO BRASIL

**A quantidade substancial de reservas cambiais serve para mitigar os riscos de saídas de capital e paradas repentinas.** Prevê-se que as necessidades de financiamento externo aumentem para 13,4 por cento do PIB em 2020 (figura 18). Estima-se que os resgates de dívida externa de até um ano de vencimento aumentem em 3,7 pontos percentuais do PIB em 2020, principalmente devido aos pagamentos de empréstimos entre as empresas do setor bancário e do IDE (um aumento de 1,8 pontos percentuais em cada setor entre 2019 e 2020). Por outro lado, espera-se que o déficit em conta corrente diminua em 1,3 ponto percentual do PIB em 2020, principalmente devido a exportações líquidas maiores e menos saídas de renda. As reservas cambiais atingiram US\$ 346 bilhões no fim de maio de 2020 (17 meses de importações e 20 por cento do PIB) e superam de longe as necessidades externas

do Brasil para 2020. Nos primeiros meses da crise da COVID-19, o país viu um aumento da saída de capitais, queda de US\$ 20 bilhões nas reservas (do fim de janeiro até o fim de abril), ou cerca de 6 por cento do estoque de reserva pré-crise.



**Figura 18: Necessidades de Financiamento Externo e Reservas Cambiais** (percentual do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil

Nota: Os resgates incluem dívida de curto prazo e amortizações de dívida de longo prazo com vencimento em um ano. Também inclui empréstimos entre empresas do IDE.



# 3. CHOQUE 2:



**Choque 1**  
Economia Global

INVESTIMENTO

COMÉRCIO

VIAGEM



**Choque 2**  
Mercado de Commodities

EXPORTAÇÕES

PREÇOS

**Choque 3**  
Economia Brasileira





# O PREÇO DO PETRÓLEO

**A velocidade e a profundidade do declínio dos preços do petróleo cru provocado pela COVID-19 foram mais graves do que a queda do preço do petróleo em 2014-16 ou durante a crise financeira de 2008.** Uma redução drástica na demanda global por petróleo é o principal fator na explicação da queda nos preços do petróleo. Ela ofuscou os efeitos do conflito entre os maiores produtores, a Arábia Saudita e a Rússia, que se intensificaram em março de 2020. A Figura 19 mostra como o barril de petróleo Brent, referência internacional de petróleo bruto, atingiu o valor de US\$ 21,76 em meados de abril de 2020, atingindo o nível mais baixo desde 2002. Mesmo a redução de quase 10 por cento na oferta global acordada pela OPEP e outros países em 12 de abril, uma redução maior do que aquela ocorrida na Crise Financeira Global, não foi suficiente para compensar pela queda de 30 por cento no consumo quando as economias pararam para retardar a propagação da COVID-19. Até o início de junho, os preços do petróleo haviam tido uma breve recuperação, passando a cerca de US\$40 o barril.



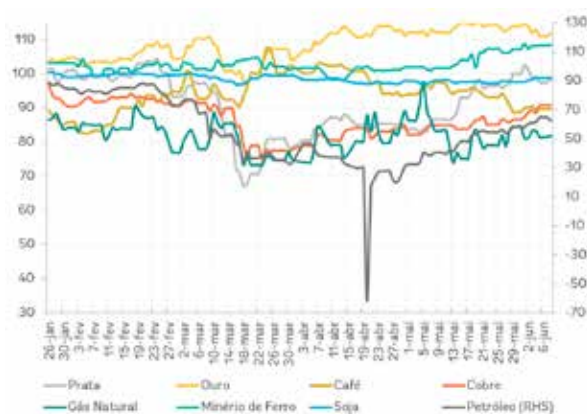
Freepik

**A queda nos preços do petróleo é no final o resultado de um mercado competitivo, com a oferta ultrapassando significativamente a demanda, pelo menos temporariamente.** Quando as empresas de petróleo reduzirem seus campos marginais, o preço do petróleo deverá se recuperar. Enquanto isso, esperam-se falências e reestruturações entre produtores de alto custo (incluindo os produtores de xisto e campos marginais, que eram lucrativos apenas quando os preços do petróleo estavam relativamente altos). Tais acontecimentos também fazem parte do atual processo competitivo, que ainda está se revelando, com várias empresas petrolíferas anunciando reduções nas despesas de capital, refinarias diminuindo a produção de combustível e empresas petrolíferas começando a fechar poços marginais.<sup>19</sup>

**Os baixos preços do petróleo são uma má notícia para exportadores líquidos como o Brasil. Entretanto, como importador líquido de derivados de petróleo, o país**

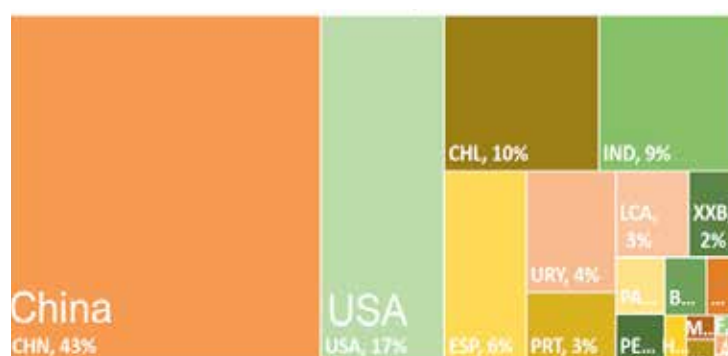
**também se beneficia com os preços mais baixos.** No caso do Brasil, o anúncio de cortes na produção e nos investimentos no fim de março associado ao diferimento dos dividendos pela Petrobras é apenas um reflexo do que já está acontecendo no mercado global do petróleo. Os cortes na produção de petróleo no Brasil chegaram a 0,2 milhões de barris por dia. A Petrobras também anunciou o adiamento de pagamentos de até 30 por cento dos salários dos principais executivos e gerentes, bem como o atraso no pagamento de dividendos como medida de proteção de sua posição de caixa. Ainda assim, como o Brasil não tem capacidade de refinamento para processar o petróleo do pré-sal, o país importa grandes quantidades de combustíveis refinados (cerca de US\$40 bilhões por ano). O Brasil também é um grande importador de produtos petroquímicos e químicos orgânicos (a maioria derivado do petróleo). Sendo assim, o país se mantém como importador líquido de uma categoria mais ampla de petróleo e seus derivados. O modelo de equilíbrio geral computável usado para esta análise sugere que os preços globais mais baixos do petróleo têm, na balança, um impacto positivo na economia brasileira.

**Figura 19: Preço Global das Commodities**  
(Índice global, 26 Jan 2020=100)



Fonte: Banco Mundial

**Figura 20: Exportação de petróleo bruto** (Porcentagem do total de exportações de mercadorias, por destino)



Fonte: WITT

<sup>19</sup> Ver Boreinstein, S (2020) "Coronavirus bailouts should be explicit, not hidden by CO2 tax cuts. And nothing for Oil", 20 de março de 2020 <https://energypost.eu/coronavirus-bailouts-should-be-explicit-not-hidden-by-co2-tax-cuts-and-nothing-for-oil>





Freepik

**Devido aos fortes vínculos comerciais com a China, o Brasil também está exposto a interrupções no fornecimento de petróleo e de uma grande parte do minério de ferro.** As refinarias chinesas são responsáveis por absorver 43 por cento de todo o petróleo exportado pelo Brasil (figura 20). O fluxo de petróleo da América Latina, incluindo o Brasil, para a China parou desde janeiro de 2020. O Brasil é o principal fornecedor latino-americano de petróleo bruto para a China, especialmente para refinarias independentes conhecidas como “teapots”, que estão mais expostas aos efeitos da demanda reduzida. Embora, em geral, tenha havido um intervalo de tempo entre os eventos de crescimento na China e seus impactos nas economias latino-americanas, a natureza súbita dos atuais choques levou a cancelamentos imediatos das transações com base em cláusulas de força maior. As exportações brasileiras de minério de ferro também têm como principal destino a China, e a demanda sofreu queda significativa no começo de 2020.

**Os governos dos estados brasileiros também estão vendo uma queda nos royalties e receitas oriundos da produção de petróleo.** Os preços mais baixos do petróleo também podem atrasar o desenvolvimento dos mercados de gás, uma vez que o gás é um subproduto da extração de petróleo. O setor de mineração também é um dos possíveis perdedores, tendo em vista a queda nos preços e na demanda por minerais. Como os governos locais recebem royalties significativos pela extração de recursos em seu litoral, a redução na produção e nos preços do petróleo resulta na perda significativa de receitas fiscais para um pequeno grupo de estados como Rio de Janeiro e Espírito Santo (os impactos mais amplos da crise da COVID-19 nas finanças dos governos estaduais são apresentados na seção 3.6).

**Devido à predominância do sistema hidrelétrico, apenas algumas concessionárias de energia que compram combustíveis fósseis**

### se beneficiam da queda no preço do petróleo e somente após um intervalo de tempo significativo.

Os produtores de energia costumam concordar com um preço fixo (ou benchmark plus) ou acordos de suavização em suas negociações para compra de combustível. Sendo assim, espera-se que os preços mais baixos do petróleo gerem uma redução no custo apenas a partir de um ano. O mesmo se aplica às compras e importações de gás natural, caracterizadas por estruturas de preços que suavizam a volatilidade.

### As vulnerabilidades permanecem, mas as empresas de petróleo e gás são mais resilientes hoje

### em razão de suas fortes posições de caixa.

O impacto no setor petrolífero depende da trajetória futura dos mercados de petróleo e da resposta dos principais produtores, bem como da capacidade de resposta do Brasil à priorização de suprimentos de combustível para resposta a emergências (incluindo o transporte de suprimentos médicos, cadeias alimentares e geração de energia em comunidades isoladas na Amazônia). As empresas de petróleo e gás com saldos de caixa mais saudáveis (especialmente a Petrobrás) podem ser uma possível fonte de resiliência, pois estariam em uma posição melhor para amortecer os impactos das quedas no preço do petróleo e, por meio de contratos de compra e fórmulas de suavização de preços, podem mitigar o repasse dos preços dos combustíveis fósseis.



Freepik



# 3. CHOQUE 1-3:



**Choque 1**  
Economia Global

INVESTIMENTO

COMÉRCIO

VIAGEM



**Choque 2**  
Mercado de Commodities

EXPORTAÇÕES

PREÇOS



**Choque 3**  
Economia Brasileira



# IMPACTOS DOS CHOQUES EXTERNOS E INTERNOS

## 3.5 EXPOSIÇÃO À ECONOMIA REAL E RESPOSTA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

### 3.5.1 ECONOMIA REAL

**O Brasil foi atingido pelos choques da demanda externa e do preço do petróleo quase que simultaneamente, o que desacelerou seu crescimento.** O choque externo em si pode reduzir o crescimento do Brasil de uma expansão estimada de 2 por cento em 2020 para uma contração significativa. O impacto geral do choque no preço do petróleo é notadamente ambíguo. Por um lado, prejudica o Brasil como exportador de petróleo, e também afeta sua principal empresa petrolífera (Petrobrás), bem como empregos, renda e receita fiscal em estados dependentes de petróleo. Por outro lado, dado que os preços do petróleo podem ser repassados aos consumidores (o que é de alguma forma dificultado pelos preços administrados), eles reduzem a inflação e aumentam o poder real de compra.

Estimativas de equilíbrio geral computáveis sugerem que, apesar dos impactos diferenciados entre os atores econômicos, o impacto líquido do choque do preço do petróleo pode ter sido de fato marginalmente positivo para o Brasil, sugerindo que o choque da demanda externa desempenha um papel mais importante do que o choque do petróleo ao explicar o desempenho do Brasil em 2020.

**As políticas internas de contenção, que são essenciais para retardar a propagação do vírus, adicionaram outro choque imediato ao desempenho econômico. Do lado da oferta, afetam especialmente as atividades que exigem interações presenciais.** Aplicando uma metodologia que mede a exposição ao choque com base na necessidade de interações presenciais para certas tarefas e



ocupações<sup>20</sup> e a falta de flexibilidade para trabalhar de casa<sup>21</sup>, usar o censo trabalhista da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) permite classificar setores com base em sua vulnerabilidade ao confinamento. Os setores com maior prevalência de atividades que exigem interações presenciais e menor preparo para o trabalho em casa têm maior probabilidade de serem afetados negativamente pelo confinamento, e pela redução parcial das atividades que podem persistir pelo tempo que o risco de infecção estiver alto. A Figura 21 mostra que essas atividades estão concentradas nos setores de serviços, incluindo os de alimentação e bebidas (como restaurantes),

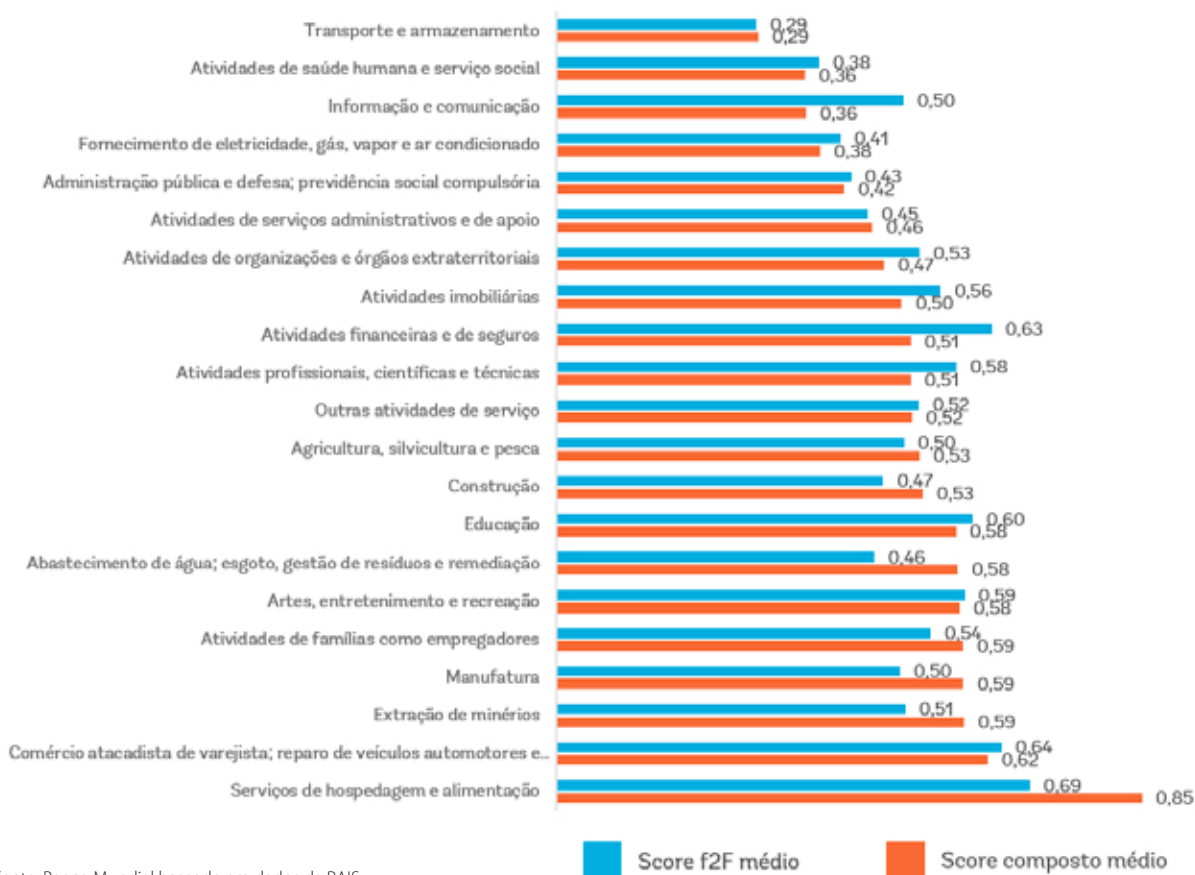
publicidade e pesquisa de mercado, serviços financeiros e de seguros, varejo, agências de viagens e operadores turísticos. Os serviços essenciais, principalmente os de saúde, estão dispensados do confinamento e são, portanto, menos afetados.<sup>22</sup>

**Os dados de alta frequência ilustram choques tanto na demanda quanto na oferta. Uma área é a mobilidade.**

A Figura 22 reflete os dados coletados pelos serviços de georreferência do Google. Eles mostram claramente o grande declínio nas viagens diárias no Brasil, em cerca

**Figura 21: Choque na Oferta**

(Distribuição das atividades que requerem interação pessoal e capacidade limitada de trabalhar de casa)



Fonte: Banco Mundial baseado em dados da RAIS

<sup>20</sup> Blinder, A. (2009), "How Many US Jobs Might be Offshorable?", World Economics 10(2), 41–78.

Oldenski, L. (2012), "Export versus FDI and the communication of complex information", Journal of International Economics 87(2), 312–322.

<sup>21</sup> Dingel, Jonathan I. and Brent Neiman (2020) "How Many Jobs Can be Done at Home?" BFI White Paper. University of Chicago

<sup>22</sup> Os dados oficiais de serviço agregado de março de 2020 mostram um declínio mensal de 6,9 por cento. Os serviços às famílias (-31,2 por cento) e os transportes (-9 por cento) tiveram os maiores declínios.

de 50 por cento até o fim de março de 2020 (Figura 22a). Isso se compara aos níveis observados durante o carnaval, quando boa parte do país para. Essa tendência se reverteu no fim de maio (-24 por cento) e, embora não reflita o trabalho que continua sendo feito de casa, é uma importante ilustração da escala da interrupção causada pela COVID-19 aos trabalhadores e empresas brasileiras. O impacto é ainda mais acentuado quando se considera a queda nas viagens para compras de varejo e lazer (Figura 22b), que chegaram a aproximadamente -80 por cento no fim de março (cerca de duas vezes o que é observado no carnaval), e permaneceram em -47 por cento no fim de maio.

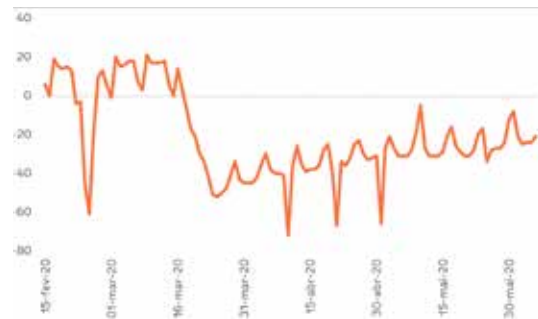
Freepik



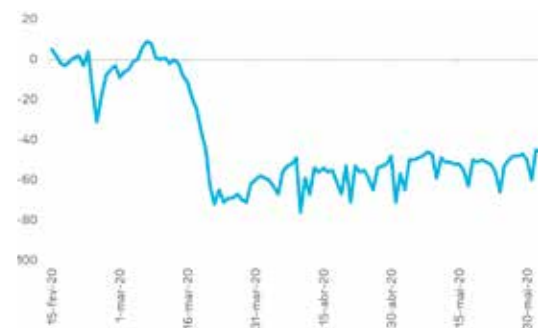
**Dados de cartões de crédito ilustram a queda nos gastos do consumidor.** No caso da oferta, o fechamento de lojas e outros estabelecimentos reduzem as oportunidades de gastos, enquanto no caso da demanda as perdas de empregos previstas e reais reduzem a propensão para compras das famílias. De acordo com uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em abril de 2020, a confiança do consumidor caiu 28 pontos percentuais. Dados de cartões de crédito fornecidos pela Cielo, um provedor brasileiro de cartões de crédito, mostram que os gastos aumentaram significativamente em supermercados e farmácias (Figura 23a), quando os consumidores começaram a estocar bens essenciais como precaução contra possíveis

**Figura 22: Choque da Demanda e da Oferta: Mobilidade**

(a) Deslocamento diário para o trabalho



(b) Varejo e recreação (viagens)



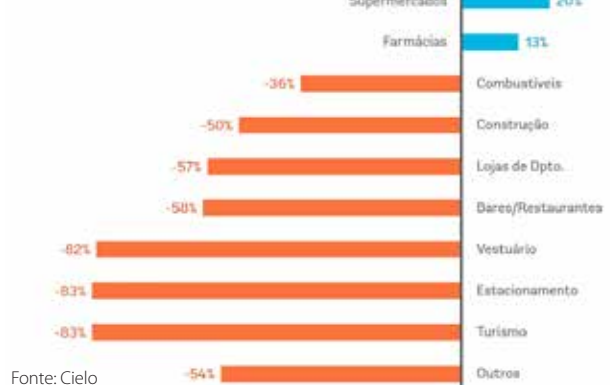
Fonte: Relatório de mobilidade do Google

**Figura 23: Choque da Demanda e da Oferta: Cartões de Crédito** (compras com cartão de crédito, variação percentual, 5 de janeiro a 23 de março de 2020)

(a) Variação Diária



(b) Variação por Setor



Fonte: Cielo

limitações de oferta causadas pelo vírus<sup>23</sup>. Esse comportamento mudou um pouco depois de algumas semanas. Ao mesmo tempo, os dados dos cartões de crédito confirmam a redução dos gastos com estacionamento e combustíveis, refletindo de certa forma os dados sobre mobilidade mostrados na figura 22. Além disso, confirmando as conclusões da análise de atividades que requerem interação pessoal mostradas na figura 21, associadas ao fechamento de shoppings, restaurantes e diversas outras atividades recreativas, a figura 23b mostra redução significativa de gastos em bares e restaurantes (-59 por cento), no varejo (-57 por cento) e no turismo (-83 por cento). Os dados mostram um aumento nas entregas de alimentos (em cerca de 70 por cento), mas além disso, até o comércio eletrônico diminuiu no Brasil, um provável reflexo da baixa confiança do consumidor. Os padrões de gastos são relativamente constantes ao longo do tempo e similares em todo o país, refletindo a consistência das medidas de confinamento.

### A combinação de choques externos e internos resultou em uma recessão, indicando uma queda

**estimada de 8 por cento no PIB em 2020.** No modelo de equilíbrio geral computável, os canais de transmissão foram modelados como demanda externa, com o choque de petróleo no lado externo. O choque interno foi modelado tanto como choque de produtividade (representando o fechamento de estabelecimentos e rendas mais baixas) e uma mudança nos gastos do consumidor, refletido de maneira ampla nos gastos com cartão de crédito na figura 23. Como os dados de alta frequência não indicam variações significativas pelo país, um choque uniforme é aplicado a todos os estados, explicando mudanças relativamente pequenas nos impactos estimados pelos estados. Como regra geral, as diferenças apresentadas na tabela 3a mostram que os estados com economias menos diversificadas e maior dependência do consumo (em oposição a exportações ou investimentos), ou seja, estados geralmente mais pobres, no norte e nordeste, tendem a ser mais afetados. Outro resultado digno de nota é que, como uma combinação de efeitos multiplicadores e baixos níveis iniciais, o choque da demanda familiar também desencadeou uma queda significativa no investimento nos estados. Estima-se que os salários tenham caído até 8 por cento no nordeste, um reflexo do desempenho eco-

Tabela 3: Impactos Econômicos nos Estados

(a) Impactos nos estados: demanda (variação percentual, 2020, efeito de equilíbrio geral)

	PIB	Consumo Priv.	Investimento	Preços	Salários
Rondônia	-8,4	-13,5	-16,2	0,7	-6,7
Amazonas	-8,3	-15,2	-15,6	0,4	-8,3
Pará/Tocantins	-8,0	-13,7	-16,9	0,9	-7,1
Maranhão/Piauí	-8,7	-13,2	-13,4	1,0	-6,7
Pernambuco/Alagoas	-8,4	-14,2	-12,0	0,5	-7,6
Bahia	-7,8	-13,7	-9,4	0,6	-6,7
Nordeste (outros)	-8,5	-14,6	-14,5	0,0	-8,1
Minas Gerais	-7,9	-14,2	-12,8	0,1	-7,2
Rio / Espírito Santo	-7,6	-15,4	-12,7	-0,1	-8,4
São Paulo	-8,0	-14,1	-10,9	0,4	-7,3
Paraná	-8,1	-12,9	-10,6	1,0	-6,1
Santa Catarina, Rio Grande do Sul	-8,2	-13,0	-11,4	0,9	-6,4
Mato Grosso do Sul	-8,2	-12,3	-12,1	1,1	-5,5
Mato Grosso	-8,0	-10,8	-14,5	1,4	-4,3
Centro-Oeste (outros)	-8,1	-14,0	-12,9	0,0	-7,2

Fonte: Banco Mundial.

(b) Impactos nos Estados: Oferta (setores selecionados) (variação percentual, 2020, efeito de equilíbrio geral)

	Carne	Soja	Café	Mineiração/Petróleo	Têxtil	Automóveis	Outras Manufaturas	Eletricidade, água, gás	Comércio	Transporte	Outros Serviços
Rondônia	-7,4	-1,99	-0,6	-10,51	-14,5	-11,8	-7,4	-5,8	-9,2	-8,5	-10,0
Amazonas	-5,8	-1,33	-0,8	-7,99	-15,2	-8,8	-10,0	-5,4	-7,9	-7,0	-8,6
Pará/Tocantins	-7,0	-1,64	-2,7	-6,27	-14,2	-12,0	-7,2	-5,8	-7,6	-6,7	-10,0
Maranhão/Piauí	-7,3	-2,43	-2,1	-7,41	-18,0	-12,0	-8,6	-5,9	-8,5	-8,0	-10,1
Pern./Alagoas	-5,8	-2,05	-2,3	-17,84	-11,5	-11,4	-7,2	-5,3	-8,3	-7,7	-9,5
Bahia	-6,1	-1,73	-2,8	-7,67	-14,2	-11,6	-7,1	-5,7	-6,5	-7,4	-10,0
Nordeste (outros)	-4,9	-1,49	-1,3	-6,88	-10,3	-11,0	-7,4	-5,1	-9,4	-6,9	-8,9
Minas Gerais	-5,6	-1,21	-2,1	-6,54	-11,2	-11,0	-7,1	-5,3	-8,8	-6,7	-9,4
Rio / Espírito Santo	-4,6	-1,8	-1,9	-6,82	-13,3	-10,2	-5,7	-5,3	-6,6	-6,2	-8,9
São Paulo	-3,5	-1,48	-1,5	-12,86	-11,1	-9,7	-7,6	-5,7	-7,0	-7,0	-9,1
Paraná	-4,2	-1,54	-2,1	-13,9	-12,5	-11,7	-8,8	-5,9	-7,3	-7,8	-9,9
Sta. Catarina, R. Grande S.	-4,0	-2,17	-2,8	-17,7	-13,1	-10,7	-8,6	-5,9	-7,5	-7,2	-9,4
Mato Grosso do Sul	-7,5	-2,41	-2,9	-7,61	-13,3	-14,2	-10,0	-6,2	-7,9	-8,2	-10,5
Mato Grosso	-8,7	-3	-3,3	-17,16	-15,0	-13,5	-9,8	-6,2	-7,8	-9,9	-11,2
Centro-Oeste (outros)	-5,2	-0,97	-1,4	-15,02	-14,7	-12,2	-6,8	-5,6	-8,7	-7,5	-8,6

<sup>23</sup> É possível que esses dados sub representem brasileiros pobres que tendem a não ter cartão de crédito.



Freepik

nômico particularmente fraco nesses estados. Os preços ao consumidor aumentaram ligeiramente na maioria dos estados, provocando um duplo golpe na renda real das famílias na maioria dos estados, oriundo tanto de salários quanto dos preços, conforme discutido mais adiante na seção 3.8.

### Os setor de serviços é o setor mais atingido, ao passo que a exportação de produtos agrícolas pode se expandir.

Alinhado à análise das atividades que requerem interação pessoal na figura 21 e aos dados de alta frequência, o modelo de equilíbrio geral computável mostra que o setor de serviços é o mais atingido (tabela 3b). A produção de petróleo foi seriamente afetada pelo choque do preço do petróleo. Com a diminuição dos gastos pelos consumidores, o setor de manufatura também foi fortemente afetado, especialmente os têxtil. Como é comum no Brasil, a agricultura de exportação funciona de forma contracíclica e

espera-se que as principais culturas de exportação como soja, cítricos e café aumentem, beneficiando-se da depreciação real da taxa de câmbio (soja) e/ou do aumento da demanda (cítricos e café)<sup>24</sup>. Esta, porém, é uma das razões que explicam a pressão sobre os preços ao consumidor, pois a expansão das lavouras de exportação aumenta a concorrência em todas as terras agricultáveis, seja para consumo interno ou externo. De fato, isso pode ser amplificado ainda mais por possíveis interrupções na oferta de produtos agrícolas (não modeladas). O impacto sobre a carne é ambíguo, refletindo, por um lado, a menor renda, que reduz a demanda por carne (global e doméstica), em oposição à maior competitividade de carne para exportação devido à atual depreciação. Outra conclusão importante da análise setorial é a mudança nos tipos de combustível: devido ao choque dos preços do petróleo, a gasolina ficou mais barata em relação ao etanol, resultando em uma queda na produção de etanol, cujas ramificações ambientais são explicadas em detalhes na seção 3.10.

<sup>24</sup>For 2020, MAPA expects a total agricultural production value of R\$683 billion (up from R\$603 billion, or 13 percent, from 2019).



## 3.5.2 RESPOSTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

**Para combater a crise, o governo aprovou um programa de ajuda financeira para 2020 que soma até 8,6 por cento do PIB** (tabela 4).

Embora o espaço fiscal do governo federal fosse limitado para oferecer apoio fiscal significativo e sustentado, a posição de liquidez era confortável e permitiu a rápida resposta financeira. O pacote fiscal do governo federal inclui realocações dentro do orçamento de 2020 para ajudar com as despesas na área de saúde e adiantamentos da receita esperada (como alguns benefícios previdenciários). O governo também criou um benefício de ajuda temporária para trabalhadores informais e autônomos (transferências mensais de R\$600,00 por três meses, conhecidas como Auxílio Emergencial; expandiu o Programa Bolsa Família; adiou pagamentos de impostos; e ofereceu apoio aos governos subnacionais. O governo federal também se comprometeu a compensar estados e municípios por suas perdas de receita tributária causadas pela crise econômica e ofereceu garantias federais e linhas de crédito por meio dos bancos públicos federais para financiar despesas relacionadas à crise de saúde.

As medidas fiscais para combater a COVID-19 e as perdas cíclicas de receitas causadas pela recessão aumentarão o déficit primário do governo em 2020. O déficit primário do governo federal para 2020 foi projetado em 1,6 por cento do PIB antes da COVID-19. Como resultado do impacto econômico da COVID-19 e das medidas fiscais adotadas, o déficit primário do governo federal deve chegar a 9,6 por cento do PIB (figura 24) no fim de 2020. Em um cenário pessimista que considera uma recessão ainda mais profunda, o déficit primário está projetado para atingir 11 por cento do PIB em 2020.

**Tabela 4: Estímulo Fiscal, 2020**

(valores em moeda local e porcentagem do PIB)

	R\$bn	%GDP
Adiantamento de renda esperada	58,8	0,9%
Novas despesas	277,5	4,0%
Realocações	28,3	0,4%
Adiamento de receitas tributárias	52,2	0,8%
Redução de impostos	12,7	0,2%
<b>Total federal</b>	<b>429,5</b>	<b>6,3%</b>
Apoio federal para subnacionais	157,2	2,3%
<b>Total geral</b>	<b>586,7</b>	<b>8,6%</b>

Fonte: Banco Mundial

Nota: inclui o impacto do apoio federal a entes subnacionais por meio da Lei Complementar 173/2020



Freepik

**Tabela 5a: Impactos do Pacote no Resultado Primário do Governo Federal** (valores em moeda local e percentual do PIB)

	R\$ bn	% GDP
<b>Novas despesas</b>	<b>277,5</b>	<b>4,0</b>
Auxílio emergencial de R\$ 600 - transferências para trabalhadores informais por 3 meses ("corona vouchers")	152,6	2,2
Cobertura de redução de horas de trabalho (até 30% de redução)	51,6	0,8
Financiamento da folha de pagamento das MPMEs por 2 meses	34,0	0,5
Transferências para saúde & outros	36,3	0,5
Expansão do Programa Bolsa Família	3,0	0,0
<b>Redução de impostos</b>	<b>12,7</b>	<b>0,2</b>
Redução do IOF	7,1	0,1
Remoção temporária de tarifas de importação e do IPI (imposto sobre produtos industrializados) para suprimentos médicos relevantes	5,0	0,1
Remoção temporária do PIS/COFINS para suprimentos médicos específicos	0,6	0,0
<b>Total</b>	<b>290,2</b>	<b>4,2</b>

Fonte: Banco Mundial

Nota: Estão incluídos os impactos do apoio federal aos governos subnacionais através da Lei Complementar 173/2020

### As consequências da crise exigirão esforços adicionais para promover a consolidação fiscal após 2020, mesmo que as medidas de resposta adotadas sejam temporárias.

A consolidação fiscal é ancorada por uma regra constitucional federal que limita o crescimento das despesas primárias federais aos índices de inflação até 2026. Entretanto, a profunda recessão econômica de 2020 e o aumento acentuado da dívida para financiar o déficit fiscal devem afetar o ritmo da consolidação fiscal. A dívida pública bruta atingiu 75,8 por cento do PIB no final de 2019. Antes da crise da COVID-19, a expectativa era de que ela se estabilizaria em 78 por cento do PIB em 2023. As atuais projeções estimam que a dívida pública pode crescer em 2020 para 93 por cento do PIB e estabilizar em 2030 em cerca de 109 por cento (figura 26). Em um cenário pessimista, a estabilização da dívida seria alcançada apenas em 2033 em cerca de 129 por cento do PIB. A queda nas taxas de juros contribuíram para reduzir os pagamentos de juros e os ajustes do saldo primário necessários para estabilizar a dívida, mas não serão suficientes para compensar pelo crescimento mais baixo e alto déficit primário esperados. Com níveis de

**Tabela 5b: Déficit Primário Projetado do Governo Federal em 2020**

Déficit Primário 2020 (R\$ bi)	Pre COVID 19	Medidas COVID-19	Perda de Receita por causa da Recessão	Total
<b>Cenário Base</b>	122,3	290,2	245,8	658,2
<b>Pessimista</b>	122,3	290,2	339,1	751,5

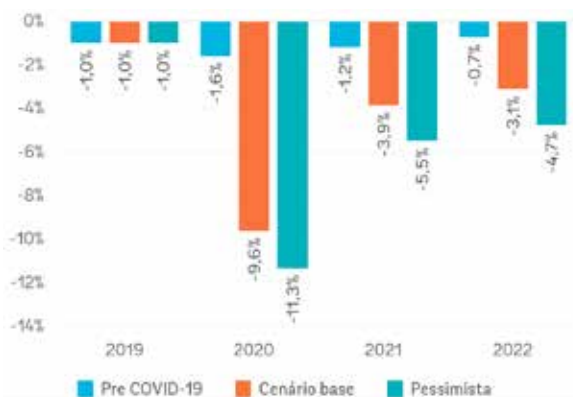
Déficit Primário 2020 (% PIB)	Pre COVID 19	Medidas COVID-19	Perda de Receita por causa da Recessão	Total
<b>Cenário Base</b>	1,8%	4,2%	3,6%	9,6%
<b>Pessimista</b>	1,8%	4,4%	5,1%	11,3%

Fonte: Banco Mundial

\* O déficit primário projetado antes da COVID-19 e as medidas para conter a COVID-19 em percentual do PIB variam de acordo com o PIB nominal projetado em 2020.

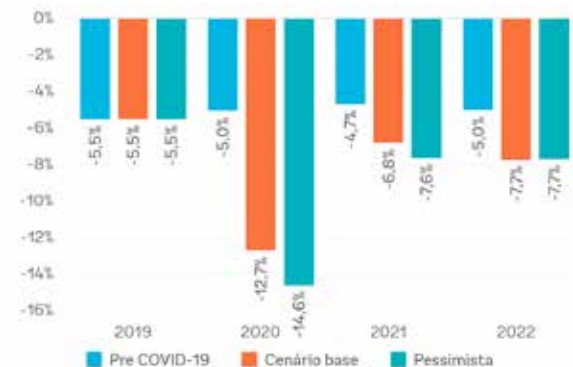
dívidas tão altos, o Brasil permanece vulnerável ao aumento do prêmio de risco, o que aumentaria o custo da dívida pública, e diminuiria o crescimento econômico (figura 27).

**Figura 24: Resultado Primário** (percentual do PIB)



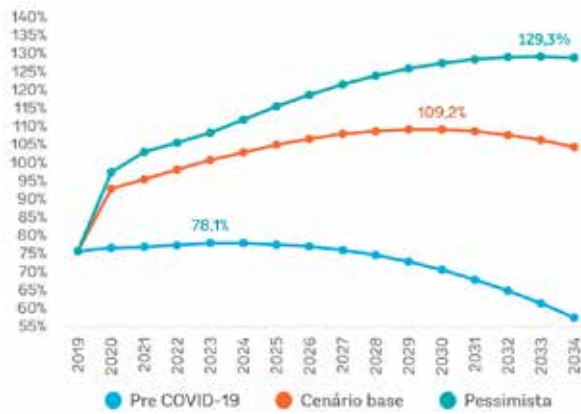
Fonte: Banco Mundial.

**Figura 25: Resultado Nominal** (percentual do PIB)



Fonte: Banco Mundial.

**Figura 26: Dívida Bruta Geral do Governo**  
(percentual do PIB)

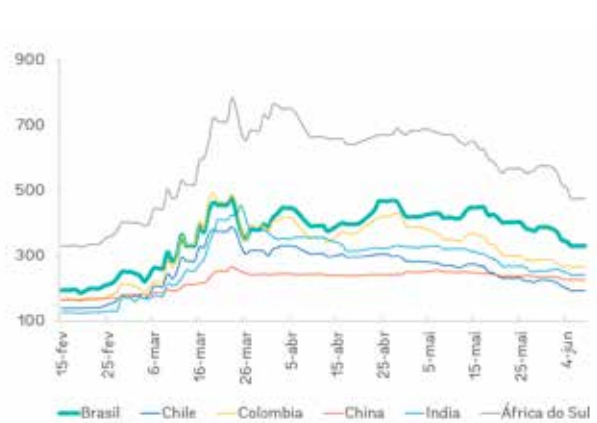


Fonte: Banco Mundial.

### O Brasil também tem de proteções significativas para resistir aos choques.

A posição fiscal e de dívida do país fica de certa forma protegida pela baixa dívida em moeda estrangeira, equivalente a apenas 7,8 por cento do PIB, e 93,42 por cento da dívida no mercado interno em abril de 2020. No entanto, grande parte da dívida, cerca de 28,5 por cento do PIB, tem vencimento dentro de um ano (tem flutuado em cerca de 25 por cento desde 2016). O governo também detém grandes reservas no tesouro, estimadas em cerca de 15,3 por cento do PIB em abril de 2020, o que reduz os riscos de rolagem. De maneira mais crítica, outros elementos do ambiente macroeconômico oferecem fontes adicionais de resiliência, incluindo a política monetária acomodativa em um regime de meta de inflação, regime de taxa de câmbio flexível, reversões cambiais elevadas em USD344.30 em 20 de maio de 2020 (cerca de 20 por cento do PIB dos EUA projetado para 2020), e o forte setor financeiro com índices de capitalização confortavelmente mais altos que os mínimos regulatórios e boa liquidez dos bancos em 2019 (as ações implementadas pelo Banco Central deveriam assegurar a liquidez necessária ao sistema financeiro em face da COVID-19).

**Figura 27: Spreads EMBIG**  
(pontos base)



Fonte: Bloomberg.

### A retomada das reformas fiscais e estruturais em 2021 serão fundamentais para acelerar o crescimento potencial do PIB e garantir a consolidação fiscal.

Isso dependerá fortemente da implementação de algumas das reformas enviadas ao Congresso, incluindo três emendas constitucionais (PECs) que o Governo Federal propôs ao Congresso em novembro de 2019. Juntas, as três PECs (i) oferecem mais recursos e autonomia financeira para estados e municípios (PEC do pacto federativo); (ii) criam mecanismos de emergência para controlar os gastos públicos da União, estados e municípios (PEC da emergência fiscal); e (iii) extinguem a maioria dos 281 fundos públicos federais e autorizam o uso desses recursos para pagamento da dívida pública (PEC dos fundos públicos). A aprovação dessas PECs aumentaria o controle pelo governo das despesas obrigatórias, melhoraria a posição de liquidez dos governos subnacionais e reduziria a dívida pública. Além da consolidação fiscal, na medida em que políticas são elaboradas para apoiar e aliviar os esforços de recuperação no Brasil, será fundamental estar atento às questões de compras públicas (box 3).

### Box 3: Transparência e Responsabilidade nas Compras Públicas Durante a Crise

**O Brasil fez grande progresso ao divulgar regularmente as informações sobre o orçamento e sua implementação.** Em geral, a transparência orçamentária é avançada no país. No entanto, os substanciais recursos alocados para combater a pandemia da COVID-19 requerem esforços adicionais para garantir que os fundos cheguem aos beneficiários pretendidos e que não sejam mal utilizados nem desviados. Para atender às necessidades urgentes da pandemia, o governo teve que flexibilizar o processo de compras públicas, dispensando a exigência de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos na área de saúde. O governo federal vem publicando seus contratos referentes à emergência da COVID-19 e exige o mesmo de todos os governos subnacionais. Os ministérios da Saúde e da Economia estão fornecendo informações sobre as compras públicas para a população em suas páginas na Internet. A Controladoria Geral da União, em seu Portal da Transparência, está divulgando dados sobre o orçamento e a execução das despesas do governo federal em todo o país, além de fornecer um canal exclusivo para os cidadãos enviarem reclamações e comentários sobre a prestação de serviços e/ou o desempenho de funcionários públicos especificamente relacionados à pandemia. Ademais, o governo federal usa a Plataforma + Brasil para revisar o fluxo de recursos e aplicar procedimentos contábeis de resposta a emergências para transferências voluntárias. Informações relevantes e confiáveis devem estar disponíveis em formatos que possam ser lidos por máquina, com links para documentação de suporte detalhada.

**O Brasil ainda enfrenta desafios para cruzar dados dos diferentes programas de governo, o que pode levar ao aumento de fraudes em diversos programas federais.** Para detectar fraudes e corrupção, é importante ter um mecanismo de pré-seleção que possa ser usado por diferentes programas, e que possa cruzar os dados entre os estados. As alegações de fraude e corrupção durante a pandemia refletem a falta de informações adequadas sobre a responsabilidade jurídica e financeira dos prestadores de serviços<sup>25</sup>. A Controladoria Geral da União tentou desenvolver um sistema, mas não chegou a concluí-lo. A falta de sistemas nacionais eficazes de big data agrava as limitações da capacidade local. O mesmo se aplica aos tribunais de contas dos estados, pois embora haja um sistema de troca de informações, faltam recursos para evitar fraude e corrupção e na maioria das vezes os casos só são identificados depois que acontecem. Uma função de auditoria interna certamente apoiaria essas instituições, mas exigiria fortalecimento adicional para prevenir tais práticas.

**O Banco Mundial está apoiando o Brasil na identificação de riscos e no fortalecimento dos sistemas de compras públicas.** O Banco Mundial está colaborando com o Ministério da Saúde, os estados do Rio de Janeiro e do Mato Grosso e o município de São Paulo, e está desenvolvendo uma ferramenta de inteligência artificial que pode ajudar a identificar mais de 200 riscos envolvendo compras públicas. A maior transparência pode ajudar a melhorar a supervisão pública e, eventualmente, criar confiança no governo, ao assegurar que a ajuda e as transferências não favoreçam grupos ou indivíduos de interesse específicos. Ao implementar mecanismos adicionais que aumentam a responsabilidade e fornecem informações à sociedade civil, a resposta dos governos à pandemia pode fortalecer permanentemente a transparência no Brasil.

<sup>25</sup> Um exemplo de destaque é a operação “Para bellum” da Polícia Federal visando fraude na compra de respiradores (<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2020/06-noticias-de-junho-de-2020/policia-federal-deflagra-operacao-para-bellum-e-investiga-compra-de-respiradores-no-para>).



## A pedido do Governo Federal, o Banco Mundial simulou uma potencial economia na folha de pagamentos a partir de dois conjuntos diferentes de políticas de gestão de recursos humanos.

O primeiro conjunto de políticas não considera novas contratações no Governo Federal, exceto nos setores de saúde e segurança (segundo níveis históricos). Ele também inclui o congelamento do salarial nominal e suspende progressões na carreira de todos os funcionários federais. Essas políticas poderiam resultar em

uma economia da ordem de R\$ 37 bilhões se implementadas por três anos e de R\$ 6,5 bilhões se implementadas por apenas um ano. O segundo conjunto de políticas não considera novas contratações, exceto nos setores de saúde, segurança e educação. Além disso, ele estabelece o congelamento do salarial nominal para todos os funcionários, mas permite progressões normais da carreira em todas as categorias. Esse conjunto de políticas poderia resultar em economia potencial de R\$ 23 bilhões se implementado ao longo de três anos e de aproximadamente R\$ 3,8 bilhões se implementado por um ano apenas.

### Box 4: Possíveis Medidas para solucionar das Vulnerabilidades Fiscais Remanescentes

Como o restante desta avaliação mostrará, os três choques se espalham por várias partes da economia, prejudicando o balanço patrimonial de empresas, famílias e estados, entre outros. Para amortecer esse choque, o governo interveio com razão para dar apoio imediato e evitar danos permanentes, o que é importante para apoiar a recuperação. Em uma resposta à crise, essas medidas são temporárias como devem ser. Embora seja muito cedo para fazer uma avaliação completa das vulnerabilidades da política fiscal e possíveis medidas, os seguintes princípios deverão ser considerados:

- Garantir que as medidas adotadas na crise se mantenham temporárias, mesmo que pressões políticas e econômicas possam dificultar a redução dos gastos de emergência. Isso é fundamental para a sustentabilidade fiscal;
- Restabelecer uma âncora de políticas fiscais (como a atual regra de gastos) para orientar o caminho da consolidação fiscal e comunicá-lo com credibilidade aos mercados;
- Aprovar as três emendas constitucionais (PEC) sobre sustentabilidade fiscal atualmente no Congresso para oferecer flexibilidade adicional à gestão do orçamento;
- Retomar a agenda de reformas administrativas pré-crise para reduzir despesas estruturais recorrentes e criar espaço fiscal para gastos essenciais ao pró-crescimento e pró-pobres; e
- Monitorar de perto os passivos contingentes e implementar sistemas que compartilhem de maneira justa o ônus entre a união e as entidades afetadas (como estados e SOEs), reduzindo a possibilidade de dano moral.

### A inflação tem diminuído desde o início da crise da COVID-19, não obstante o aumento no preço dos alimentos.

A pandemia da COVID-19 interrompeu a atividade econômica, as cadeias de fornecimento e o comportamento dos consumidores. Como resultado, o aumento nos preços em geral diminuiu drasticamente, embora a dispersão no desenvolvimento do preço tenha aumentado. A inflação mensal estava perto de zero em março, e negativa em abril e maio, trazendo a inflação anual para 1,9 por cento em maio, abaixo de 4,3 por cento no fim de 2019. A deflação foi impulsionada por bens duráveis, serviços, combustível e transporte. Os preços dos alimentos, por outro lado, aumentaram a uma taxa anual de 6,9 por cento em maio, representando quase 80 por cento da inflação geral, impulsionada pela depreciação da moeda e por uma forte demanda global por alimentos, pois os países importadores queriam criar reservas.

### A política monetária respondeu à crise com cortes nas taxas. No entanto, como essas taxas já estavam abaixo da taxa neutra, a eficácia para estimular a economia é mais limitada.

A baixa atividade econômica nos últimos anos exerceu pressão sobre preços e salários e ajudou a reduzir a inflação. Isso permitiu ao Banco Central reduzir as taxas das políticas para um recorde de 2,25 por cento em junho de 2020. Com o travamento da economia em 2020 devido à COVID-19, a inflação deve ficar abaixo da meta do Banco Central ( $3,75 \pm 1,5$  ponto percentual em 2020), permitindo reduções adicionais nas taxas de juros. Como a taxa de juros real já está abaixo da taxa neutra (figura 28), no entanto, o afrouxamento monetário adicional se tornará cada

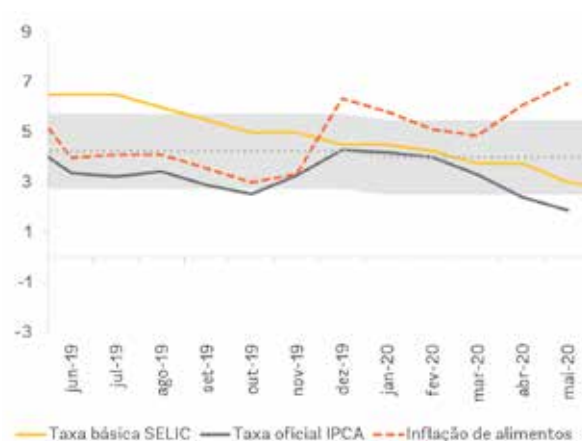
vez menos eficaz. Outras respostas monetárias à COVID-19 incluem provisões de liquidez para o setor bancário (redução nos requisitos de reservas obrigatórias para bancos, empréstimos garantidos por letras financeiras do tesouro e debêntures etc.), que totalizaram R\$ 1,2 trilhão (16 por cento do PIB), prorrogação de 60 dias no vencimento do crédito por pessoas físicas e pequenas e médias empresas em bancos comerciais e outros R\$55 bilhões em medidas de liquidez operadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES).

**Figura 28a. Taxas de juros**  
(pontos base, taxa neutra, e SELIC, real)



Fonte: Banco Mundial.

**Figura 28b. Inflação (IPCA, percentual)**



Fonte: IBGE.

## 3.6 EXPOSIÇÃO FISCAL DOS ENTES SUBNACIONAIS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Os desafios fiscais enfrentados pelos governos dos estados como resultado da crise da COVID-19 incluem perdas de receita, gastos rígidos e falta de acesso ao mercado de capitais.**<sup>26</sup> Os governos dos estados brasileiros iniciaram 2020 em uma situação fiscal frágil, com as receitas se recuperando lentamente dos baixos níveis alcançados na crise econômica de 2015-16. Em termos reais, as receitas correntes em 2019 (R\$831 bilhões) ainda não haviam chegado aos níveis de 2014 (R\$868 bilhões)<sup>27</sup>. Ao mesmo tempo, as despesas correntes estavam aumentando rapidamente como resultado da pressão sobre os salários e do sempre crescente custo da previdência pública, diante da aceleração das aposentadorias. Como resultado, apenas 10 entre 27 estados

tinham crédito para receber garantia do governo federal para empréstimos externos, o que limitou suas opções de financiamento. Mesmo antes da COVID-19, já havia expectativa de que 11 estados ficariam com uma lacuna financeira em 2020 no valor agregado de R\$17,5 bilhões. Dada a grande relevância dos impostos sobre o consumo para os governos dos estados, aqueles cuja economia é menos diversificada (com maior dependência do consumo em seus PIBs) são os mais atingidos pelos impactos econômicos da COVID-19, incluindo vários dos estados mais pobres no norte e nordeste do país. Sendo assim, a projeção é que os estados percam R\$113,7 bilhões em receita (equivalente a 13,5 por cento da receita total de 2019).<sup>28</sup> Com isso, quase todos os governos estaduais (24 dos 27) teriam que gerenciar suas lacunas financeiras no valor agregado de R\$101,1 bilhões.

tinham crédito para receber garantia do governo federal para empréstimos externos, o que limitou suas opções de financiamento. Mesmo antes da COVID-19, já havia expectativa de que 11 estados ficariam com uma lacuna financeira em 2020 no valor agregado de R\$17,5 bilhões. Dada a grande relevância dos impostos sobre o consumo para os governos dos estados, aqueles cuja economia é menos diversificada (com maior dependência do consumo em seus PIBs) são os mais atingidos pelos impactos econômicos da COVID-19, incluindo vários dos estados mais pobres no norte e nordeste do país. Sendo assim, a projeção é que os estados percam R\$113,7 bilhões em receita (equivalente a 13,5 por cento da receita total de 2019).<sup>28</sup> Com isso, quase todos os governos estaduais (24 dos 27) teriam que gerenciar suas lacunas financeiras no valor agregado de R\$101,1 bilhões.

### Box 5: Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil e Seu Uso Como Resposta à Crise

**As relações fiscais intergovernamentais no Brasil incluem dois tipos de transferências fiscais: compulsórias e não-compulsórias.** As transferências compulsórias são divididas entre jurídicas e constitucionais, enquanto que as não-compulsórias podem ser voluntárias (subsídios discricionários, sujeitos a acordos intergovernamentais) ou específicas (para programas essenciais do governo, ou apoio fiscal a governos subnacionais por causa de situações fiscais extraordinárias). As principais transferências compulsórias do governo federal para os governos subnacionais são os fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente). Essas transferências são feitas diretamente pelo governo federal que aloca valores específicos para cada governo subnacional. Os valores totais dependem das receitas tributárias do governo federal, com percentuais específicos da maioria dos impostos federais reservados para esses fundos. Muitos estados, principalmente os mais

<sup>26</sup> Não há estimativas atuais disponíveis para os municípios.

<sup>27</sup> Dados anuais do Tesouro Nacional (DCA—Demonstrativo de Contas Anuais). Para 2019, usamos os relatórios oficiais dos estados (RREO).

<sup>28</sup> R\$51,8 bilhões (6,2 por cento da receita total de 2019) do valor total de perdas de receita se deve à estimativa de receita fiscal negativa em razão do choque da pandemia da COVID-19, e os restantes R\$61,9 bilhões são resultantes de um cenário macro piorado, se comparado a um cenário sem COVID-19.

pobres, dependem dos recursos do FPE para cumprir suas obrigações de provisão de serviços públicos. Nos estados mais dependentes, as transferências do FPE representam mais de 20 por cento de seu PIB. Muitos municípios, especialmente os menores e mais pobres, dependem fortemente tanto das transferências federais (FPM) como das estaduais.

Tabela B5.1. Transferências Fiscais para Governos Subnacionais

Categoria	Aspectos Legais	Elementos	Nome da Transferência	Base Legal
Compulsório	Transferências Constitucionais	Previstas na constituição e transferidas automaticamente	FPE, FPM,	CF: art. 159, I a
			IPI-Exportação,	CF: art. 159, II
			FUNDEB e FUNDEB complementar	CF: ADCT, art. 60
			IOF-Ouro	CF: art. 153, V
			Contribuição e educação	CF: art. 212
			Lei Kandir	CF: ADCT, art. 60
			CIDE	CF: art. 159, III
			Royalties	CF: Art. 20
	Transferências Legais	Previstas em leis e transferidas automaticamente	FEX	Se implementado, será definido na Lei Orçamentária Anual
			PDDE	Lei 11.947/2009
			PNAE	Lei 10.880/2004
			PNATE	Lei 11.947/2009
			SUS – atividades listadas no anexo da Lei Orçamentária Anual	Lei 8.080/1990, Lei 8.142/1990, LC 141/2012
	Não-compulsório	Voluntárias	Discricionárias (convênios ou acordos)	Termo de convênio, contrato de repasse
Específicas		Essenciais para programas de governo ou auxílio financeiro para entes subnacionais (AFE/AFM)	SUS	Lei 8.080/1990, Lei 8.142/1990, LC 141/2012



**Segundo a estrutura jurídica das transferências fiscais intergovernamentais no Brasil, o apoio fiscal do governo federal aos governos subnacionais devido à COVID-19 não é automático nem compulsório.** Toda a ajuda fiscal mobilizada para a resposta à crise é classificada como não-compulsória – seja por transferências específicas com base no programa específico de governo de combate à pandemia da COVID-19 ou como auxílio fiscal a estados e municípios (AFE/AFM) para apoiá-los na situação financeira extraordinária que estão enfrentando em razão da pandemia. A ajuda fiscal aos estados foi primeiramente editada como medida provisória. Além de recompor os fundos do FPE e FPM, as transferências fiscais foram feitas para apoiar os serviços de saúde e assistência social. Depois, o pacote de ajuda foi confirmado por lei (Lei Complementar 173, recentemente aprovada), que autoriza transferências para compensar os governos subnacionais por suas próprias perdas de receitas tributárias.

**Até 2 de junho de 2020, o governo federal fez transferências fiscais no valor de R\$37 bilhões (0,5 por cento do PIB) como parte do primeiro pacote de ajuda, seguido de um segundo pacote de R\$60,2 bilhões (0,9 por cento do PIB), e mais R\$60,1 bilhões (0,9 por cento do PIB) em suspensões ou renegociações de dívidas.** A primeira medida fiscal aprovada inclui manter as transferências federais (FPE para estados ou FPM para municípios) nos níveis de 2019, com vistas a minimizar os choques de receita cíclicos negativos, além de transferências para apoiar as ações nas áreas de saúde e assistência social. O segundo pacote inclui R\$60 bilhões em transferências para compensar parcialmente os governos subnacionais por suas perdas de receita tributária (principalmente ICMS e ISS). Deste valor, R\$37 bilhões (0,5 por cento do PIB) beneficiam os estados; R\$7 bilhões (0,1 por cento do PIB) teriam que ser gastos com serviços de saúde e assistência social, e o restante pode ser usado a critério de cada estado. Além disso, o novo pacote suspende o pagamento de dívidas ao governo federal, e permite que os governos subnacionais renegociem os contratos de dívidas com bancos. Com o objetivo de incentivar o ajuste fiscal no nível subnacional, o governo federal propôs o congelamento dos salários nominais até 2021.<sup>29</sup>



Freepik

<sup>29</sup> Até o fim de 2021, o governo estima potenciais economias no valor de R\$98,9 bilhões (1,4 por cento do PIB), dos quais R\$52,4 bilhões (0,7 por cento do PIB) nos estados. O governo federal projeta economia zero para os seguintes estados: Paraná, Rio Grande do Norte e Roraima. Modelagem do Banco Mundial baseada em micro dados de sete diferentes estados sugere potencial economia de mais R\$3,8 bilhões (0,1 por cento do PIB).

Tabela B5.2: Estímulo Fiscal Subnacional, 2020

Medidas para apoiar os entes subnacionais	Natureza	R\$, bilhões	R\$, bilhões	% PIB
<b>Transferências para saúde</b>	Novos gastos	19.0	3.3	0.3%
FPE e FPM	Novos gastos	16.0	2.7	0.2%
Despesas com assistência social	Novos gastos	2.0	0.3	0.0%
Suspensão do pagamento da dívida com o governo federal	Diferimento de receita	49.3	8.5	0.7%
Renegociação de dívidas de entes subnacionais com credores	Renegociação da Dívida	10.7	1.8	0.2%
Transferências para entes subnacionais (PLP 39 - R\$ 10 bilhões para despesas com saúde e assistência social)	Novos gastos	60.2	10.3	0.9%
<b>Total</b>	<b>Todas</b>	<b>157.2</b>	<b>27.0</b>	<b>2.3%</b>

Fonte: Banco Mundial.

### Box 6: Nível de Exposição Fiscal dos Governos dos Estados

Os estados com maior exposição fiscal são Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Maranhão. Com base na análise do equilíbrio geral computável, esses estados estão enfrentando a situação fiscal mais crítica. Segundo projeções, Minas Gerais e Pernambuco devem sofrer os maiores choques de receita, e Maranhão, Piauí e Sergipe devem ter a recessão mais profunda. O índice ponderado é composto por (i) análise do Tesouro Nacional sobre a capacidade de pagamento dos estados (CAPAG); (ii) dependência dos estados de suas receitas próprias e gasto com pessoal; e (iii) projeções para a lacuna de financiamento resultante da recessão. Todos os estados com maior exposição fiscal estão classificados como CAPAG C ou D (não elegíveis para garantias). O governo federal concordou em manter as transferências de receitas (FPE) nos níveis de 2019. Entretanto, os estados que dependem mais de suas próprias receitas tendem a ser os mais afetados. Por outro lado, o Congresso Nacional aprovou transferências para compensar os estados por suas perdas de receitas próprias, o que não será suficiente para todos os estados. Estimativas mostram que Minas Gerais, Rio Grande

do Sul e Pernambuco devem ter perdas líquidas de receita tributária, mesmo depois de receber as transferências federais. O gasto com pessoal é a maior despesa em todos os estados e, por ser uma despesa fixa, é difícil de ser reduzida.

Figura B6.1: Mapa do Índice de Exposição Fiscal



Fonte: Banco Mundial.

Segundo cálculos do Banco Mundial, apenas três estados seriam capazes de fechar a lacuna de financiamento em 2020 sem apoio adicional do governo federal.

Tabela B6.1: Exposição Fiscal — Economia Real e Choques de Receita. Gastos Rígidos e Necessidades de Gastos na Crise

Estado	CGE - Impacto na Receita (% da Receita Primária)	CGE - Projeções de PIB	CAPAG	Receitas Próprias (% da Receita Primária)	Gasto com Pessoal (% RCL)	Lacuna Financeira (% da Receita Primária)	Lacuna Financeira (% PIB Nacional)	Exposição Geral
Acre	-3,3%	-8,5%	B	27,2%	63,1%	9,9%	0,01%	3,5
Alagoas	-4,4%	-8,4%	B	40,1%	52,9%	6,2%	0,01%	1,5
Amapá	-2,9%	-8,5%	C	23,9%	52,3%	-15,5%	-0,01%	0,0
Amazonas	-4,9%	-8,3%	B	54,6%	59,2%	7,8%	0,02%	3,5
Bahia	-4,8%	-7,8%	C	58,8%	53,7%	15,9%	0,09%	4,5
Ceará	-6,9%	-8,5%	B	57,0%	51,6%	10,7%	0,04%	2,5
Distrito Federal	-8,5%	-8,1%	C	74,4%	46,5%	13,1%	0,04%	5,5
Espírito Santo	-5,3%	-7,6%	A	55,2%	47,6%	-15,0%	-0,03%	1,0
Goiás	-6,4%	-8,1%	C	56,4%	59,6%	14,2%	0,05%	5,5
Maranhão	-4,5%	-8,7%	C	40,9%	55,4%	18,9%	0,04%	6,0
Mato Grosso	-4,7%	-8,0%	C	49,7%	62,2%	15,2%	0,04%	5,5
Mato Grosso do Sul	-5,3%	-8,2%	C	55,0%	57,9%	13,3%	0,02%	4,5
Minas Gerais	-7,9%	-7,9%	D	71,5%	67,8%	23,0%	0,25%	10,0
Pará	-5,5%	-8,0%	B	54,3%	52,4%	4,3%	0,01%	2,5
Paraíba	-5,3%	-8,5%	B	43,7%	58,9%	3,3%	0,00%	2,5
Paraná	-6,1%	-8,1%	B	69,3%	53,9%	4,2%	0,03%	3,5
Pernambuco	-6,4%	-8,4%	C	58,6%	56,6%	18,7%	0,08%	7,0
Piauí	-4,2%	-8,7%	C	38,2%	57,5%	48,1%	0,06%	6,0
Rio de Janeiro	-5,6%	-7,6%	D	58,6%	48,9%	12,9%	0,10%	5,5
Rio Grande do Norte	-5,4%	-8,5%	C	44,9%	64,7%	17,5%	0,02%	4,5
Rio Grande do Sul	-6,1%	-8,2%	D	73,5%	54,0%	20,0%	0,14%	8,0
Rondônia	-4,6%	-8,4%	B	40,6%	49,1%	0,3%	0,00%	1,5
Roraima	-3,6%	-8,5%	C	29,5%	55,9%	-23,7%	-0,01%	2,0
Santa Catarina	-5,9%	-8,2%	C	70,9%	55,6%	12,3%	0,04%	5,5
São Paulo	-7,3%	-8,0%	B	83,6%	53,1%	11,6%	0,34%	3,5
Sergipe	-4,1%	-8,5%	C	34,3%	57,0%	25,1%	0,03%	6,0
Tocantins	-3,4%	-8,0%	C	33,5%	53,0%	17,6%	0,02%	2,5

Fonte: Banco Mundial.

**Embora a grande ajuda federal possa mitigar o risco fiscal subnacional de maneira substancial em 2020, desafios fiscais amplificados se mantêm para 2021 e além.** Supondo que este importante programa de ajuda federal para os governos subnacionais seja totalmente implementado, 13 estados ainda teriam uma lacuna de financiamento total de R\$21,4 bilhões (0,3 por cento do PIB nacional). Em um cenário pessimista, 16 estados enfrentariam lacunas de financiamento de R\$43,6 bilhões (0,6 por cento do PIB nacional). Na ausência de ajuda federal em 2021, 20 estados enfrentariam lacunas de financiamento naquele ano no valor de R\$62,5 bilhões (0,9 por cento do PIB). Em um cenário ainda mais pessimista, isso poderia se traduzir em 22 estados e R\$86,2 bilhões (1,3 por cento do PIB). Isso exige a retomada das reformas da previdência nos estados, o con-

trole da folha de pagamento e outras reformas estruturais. Entretanto, isso pode não ser suficiente para fechar a lacuna de financiamento no curto prazo. Sendo assim, uma segunda rodada de ajuda federal pode ser necessária dentro de um programa de sustentabilidade fiscal.



Freepik

Tabela 6: Necessidades de Financiamento Subnacional em 2020 (antes da COVID-19, com e sem ajuda fiscal)

Estado	Necessidades de financiamento antes da COVID-19			Necessidades de financiamento sem ajuda fiscal			Necessidades de financiamento com ajuda fiscal		
	R\$, bilhões	US\$, bilhões	% do PIB	R\$, bilhões	US\$, bilhões	% do PIB	R\$, bilhões	US\$, bilhões	% do PIB
AC	(0.1)	(0.0)	0.00%	0.5	0.1	0.01%	(0.6)	(0.1)	-0.01%
AL	(0.5)	(0.1)	-0.01%	0.5	0.1	0.01%	(1.0)	(0.2)	-0.01%
AM	(0.9)	(0.2)	-0.01%	1.2	0.2	0.02%	(0.9)	(0.2)	-0.01%
AP	(1.4)	(0.2)	-0.02%	(0.7)	(0.1)	-0.01%	(1.6)	(0.3)	-0.02%
BA	1.4	0.2	0.02%	6.4	1.1	0.09%	1.6	0.3	0.02%
CE	(1.0)	(0.2)	-0.01%	2.4	0.4	0.04%	(1.0)	(0.2)	-0.01%
DF	(0.7)	(0.1)	-0.01%	2.6	0.4	0.04%	1.1	0.2	0.02%
ES	(4.1)	(0.7)	-0.05%	(2.1)	(0.4)	-0.03%	(4.2)	(0.7)	-0.06%
GO	(0.5)	(0.1)	-0.01%	3.5	0.6	0.05%	0.8	0.1	0.01%
MA	0.8	0.1	0.01%	2.5	0.4	0.04%	0.4	0.1	0.01%
MG	5.7	1.0	0.07%	16.8	2.9	0.25%	6.3	1.1	0.09%
MS	0.0	0.0	0.00%	1.5	0.3	0.02%	(0.0)	(0.0)	0.00%
MT	0.1	0.0	0.00%	2.4	0.4	0.04%	(0.0)	(0.0)	0.00%
PA	(2.2)	(0.4)	-0.03%	0.9	0.2	0.01%	(1.8)	(0.3)	-0.03%
PB	(0.9)	(0.2)	-0.01%	0.3	0.1	0.00%	(1.2)	(0.2)	-0.02%
PE	1.2	0.2	0.02%	5.2	0.9	0.08%	1.4	0.2	0.02%
PI	3.1	0.5	0.04%	4.2	0.7	0.06%	2.7	0.5	0.04%
PR	(4.2)	(0.7)	-0.05%	1.9	0.3	0.03%	(1.9)	(0.3)	-0.03%
RJ	(1.5)	(0.3)	-0.02%	7.0	1.2	0.10%	3.0	0.5	0.04%
RN	0.4	0.1	0.00%	1.7	0.3	0.02%	0.4	0.1	0.00%
RO	(1.0)	(0.2)	-0.01%	0.0	0.0	0.00%	(1.1)	(0.2)	-0.02%
RR	(1.7)	(0.3)	-0.02%	(1.0)	(0.2)	-0.01%	(2.0)	(0.3)	-0.03%
RS	3.5	0.6	0.05%	9.9	1.7	0.14%	2.5	0.4	0.04%
SC	(0.1)	(0.0)	0.00%	2.9	0.5	0.04%	0.2	0.0	0.00%
SE	0.9	0.1	0.01%	1.8	0.3	0.03%	0.7	0.1	0.01%
SP	(4.6)	(0.8)	-0.06%	23.6	4.1	0.34%	(0.8)	(0.1)	-0.01%
TO	0.4	0.1	0.00%	1.3	0.2	0.02%	0.3	0.0	0.00%
<b>Total</b>	<b>17.5</b>	<b>3.0</b>	<b>0.23%</b>	<b>101.1</b>	<b>17.4</b>	<b>1.47%</b>	<b>21.4</b>	<b>3.7</b>	<b>0.31%</b>
<b>Total, net</b>	<b>(8.0)</b>	<b>(1.4)</b>	<b>-0.10%</b>	<b>97.3</b>	<b>16.7</b>	<b>1.42%</b>	<b>3.3</b>	<b>0.6</b>	<b>0.05%</b>

Fonte: Banco Mundial.



Tabela 7: Necessidades Financeiras Subnacionais, 2021

Estado	Necessidades de financiamento		
	R\$ bilhões	US\$ bilhões	% do PIB
AC	0.2	0.0	0.00%
AL	0.2	0.0	0.00%
AM	0.4	0.1	-0.01%
AP	(1.9)	(0.2)	-0.01%
BA	4.2	0.7	0.06%
CE	1.0	0.2	0.02%
DF	1.2	0.2	0.02%
ES	(2.8)	(0.5)	-0.04%
GO	2.3	0.4	0.03%
MA	2.0	0.3	0.03%
MG	12.9	2.2	0.19%
MS	1.0	0.2	0.01%
MT	1.8	0.3	0.03%
PA	(0.2)	(0.0)	0.00%
PB	(0.0)	(0.0)	0.00%
PE	3.9	0.7	0.06%
PI	4.1	0.7	0.06%
PR	(1.0)	(0.2)	-0.01%
RJ	4.9	0.8	0.07%
RN	1.4	0.2	0.02%
RO	(0.3)	(0.1)	0.00%
RR	(1.3)	(0.2)	-0.02%
RS	7.0	1.2	0.10%
SC	1.5	0.2	0.02%
SE	1.7	0.3	0.02%
SP	9.7	1.7	0.14%
TO	1.1	0.2	0.02%
<b>Total</b>	<b>62.5</b>	<b>10.7</b>	<b>0.91%</b>
<b>Total líquido</b>	<b>56.0</b>	<b>9.6</b>	<b>0.82%</b>

Fonte: Banco Mundial.



Freepik

### Box 7: Principais Pressupostos para as Projeções das Necessidades de Financiamento

**Receitas fiscais:** O modelo de CGE do Banco Mundial estima projeções para o PIB e choques negativos de receita tributária devido à pandemia da COVID-19 para cada estado em 2020. Usamos o choque negativo de receita tributária para projetar as receitas tributárias. A primeira coluna na tabela 6 apresenta o impacto negativo nas receitas tributárias em 2020 para cada estado (como percentual das receitas primárias de 2019).

**Receitas de transferência:** o impacto negativo sobre as transferências federais (total, não apenas FPE) é calculado usando a variação das transferências do governo federal estimadas com base no modelo fiscal federal do Banco Mundial (Banco Mundial 2017). Após sua aplicação, o governo federal teria que compensar os estados com R\$10,6 bilhões. O governo federal estima que o custo de manter os níveis de 2019 para transferências para o FPE e FPM seria de R\$16 bilhões. Nós pressupomos que isso seria dividido igualmente entre os estados e municípios, o que significa que haveria um déficit de R\$2,6 bilhões em transferências para os estados em relação aos níveis do FPE de 2019.

**Gastos com pessoal:** estimativas do cenário base, usam microdados de pessoal compartilhados por alguns governos de estados. Para a simulação de congelamento dos salários, usamos as estimativas de economia do governo. O governo federal não projeta economia para os estados do Paraná, Rio Grande do Norte e Roraima. Usamos a modelagem do Banco Mundial com base em microdados de sete estados diferentes.

**Pacote de ajuda fiscal para estados (LC 173/2020):** com relação ao impacto deste pacote fiscal para os estados, incluímos transferências e suspensões/renegociações do pagamento de dívidas estimadas pelo governo federal. Não consideramos o impacto total da suspensão/renegociação de dívidas para os estados do Amapá, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Norte por que esses estados já haviam suspenso os pagamentos de suas dívidas com os bancos públicos (Caixa Econômica Federal e BNDES) antes da pandemia da COVID-19. Para o Rio de Janeiro, também foi feito um ajuste em razão da suspensão de pagamentos da dívida após o estado entrar em regime de recuperação fiscal.

**Necessidades de financiamento:** temos 3 diferentes cenários para os governos estaduais em 2020: (i) sem pandemia da COVID-19, (ii) com pandemia da COVID-19 e sem apoio fiscal do governo federal; e (iii) pandemia da COVID-19 com apoio aprovado do governo federal (até início de junho, incluindo a LC 173/2020). Com vistas a avaliar quais estados têm maior exposição fiscal aos impactos da crise da COVID-19, consideramos as lacunas de financiamento estimadas baseadas no segundo cenário (pandemia da COVID-19, sem apoio fiscal do governo federal) em nosso índice de exposição fiscal por estado.

### Box 8: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Subnacionais Remanescentes

No curto prazo, será importante controlar gastos rígidos e compensar, pelo menos parcialmente, as perdas de receita para evitar restos a pagar.

- Aprovação de um pacote de apoio federal para governos subnacionais que (i) compense, pelo menos parcialmente, as perdas de receita; e (ii) introduza a flexibilidade e limite as despesas obrigatórias (ou seja, via congelamento de salários) no orçamento público

As reformas fiscais estruturais serão importantes na recuperação fiscal dos governos subnacionais no médio prazo.

- Adotar um programa estruturado de consolidação fiscal que garanta reformas estruturais em troca de apoio financeiro
- Implementar reformas previdenciárias nos estados que ainda não o fizeram;
- Introduzir as reformas tributária e administrativa (em discussão no Congresso);
- Adotar a PEC do Pacto Federativo, que concede mais recursos e autonomia financeira aos estados e municípios;
- Adotar a PEC da emergência fiscal, que cria mecanismos de emergência para controlar os gastos públicos da União, estados e municípios
- Fortalecer a estrutura de responsabilidade fiscal por meio (i) da criação de um conselho fiscal independente que monitore o desempenho fiscal e o cumprimento das regras fiscais; (ii) fortalecimento das regras fiscais; (iii) criação do conselho de administração fiscal, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que promoveria a adoção de padrões contábeis comuns em todos os níveis de governo; e (iv) fortalecimento dos sistemas de gestão financeira pública nos níveis subnacionais para garantir mais transparência.

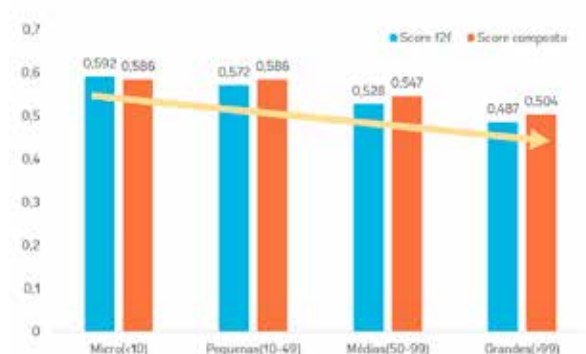
## 3.7 EXPOSIÇÃO DAS EMPRESAS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### A exposição ao choque da COVID-19 provavelmente será maior entre empresas de menor porte.

A figura 29 mostra as pontuações médias por tamanho de empresa usando o emprego como variável de classificação: micro, abaixo de 10 funcionários; pequena, entre 10 e 49 funcionários; média, entre 50 e 99; e grande, acima de 100 funcionários. Os resultados mostram índices de exposição mais altos, em média, para as micro e

pequenas empresas para ambos os índices, sugerindo maior prevalência de empresas de menor porte em setores vulneráveis (com grande dependência de interações pessoais). As diferenças entre micro e pequenas empresas não são significativas em termos estatísticos, mas as diferenças entre médias e grandes empresas são, e elas também são robustas independentemente do método de ponderação de dados. A exposição ao choque diminui com o tamanho da empresa.

**Figura 29: Exposição por Tamanho da Empresa**  
(pontuações para interações pessoais)



Fonte: Banco Mundial

**Um problema importante relacionado ao fato de as PMEs serem as mais expostas ao choque é o fato de as empresas menores tenderem a ter menos reservas de caixa do que as maiores.** Isso é

particularmente relevante nesse tipo de choque, visto que algumas empresas suspenderam totalmente suas atividades e ficarão sem receita por semanas. Inicialmente, isso desencadeará problemas de liquidez, e devido às suas poucas reservas, as levará rapidamente à falência. Usando os dados de pequenas e médias empresas dos EUA e uma pesquisa recente do SEBRAE São Paulo (figura 30)<sup>30</sup> que explora a gravidade da perda de liquidez, concluímos que os estados mais afetados estão no norte e nordeste — Rondônia, Roraima, Amapá, Tocantins e Piauí. Esses estados têm maior concentração, em termos relativos, de empresas com alta exposição e poucas reservas de caixa (menos de 21 dias). Se as restrições às atividades econômicas forem mais rigorosas e persistirem por mais tempo, a perda de emprego nesses estados pode ser muito grande no caso de um cenário conservador de exposição, ficando entre 20% e 40 por cento em alguns casos, e entre 7 e 13 por cento em um cenário de exposição mais austero. No geral, para todo

**Figura 30: Reservas de Caixa para PMEs em São Paulo**  
(número de dias)



Fonte: Banco Mundial

o país, entre 39 e 56 por cento das PME provavelmente têm menos de 21 dias de reserva de caixa, o que representa um número muito grande de empresas.

**O governo brasileiro elaborou um número significativo de medidas com o objetivo de apoiar as empresas afetadas pelo choque.**

Essas medidas visam abordar as restrições de liquidez com novas linhas de crédito, diferimentos de impostos, medidas trabalhistas para compensar salários e flexibilizar os contratos, além de aliviar os encargos regulatórios. O governo federal está implementando as seguintes medidas específicas:

**Acesso ao financiamento:**

- Medidas regulatórias significativas do Banco Central para apoiar o mercado financeiro com liquidez
- Mais de US \$ 40 bilhões em linhas de crédito de bancos públicos para as PMEs
- Linha de crédito para pagamentos de salários

**Medidas tributárias**

- Diferimento do pagamento de impostos, incluindo SIMPLES, PIS, PASEP, COFINS.

<sup>30</sup> Farrell, Diana, and Chris Wheat. 2016. Cash is King: Flows, Balances, and Buffer Days. Evidence from 600,000 Small Businesses. JPMorgan Chase Institute. SEBRAE. 2020. "As finanças dos pequenos negócios paulistas em tempos de coronavírus" Resultados da Pesquisa.



### Medidas trabalhistas

- Subsídios para financiar salários, redução de horas de trabalho em até 75 por cento por 60 dias, e subsídios para manter os contratos de trabalho
- Adiantamento de férias e feriados
- Auxílio Emergencial, de R\$600,00 a R\$1.200,00, incluindo microempresários informais e autônomos

### Medidas reguladoras:

- Flexibilização dos processos de certificação do Inmetro

### A eficácia dessas medidas dependerá amplamente de sua acessibilidade pelas MPME.

No caso de empresas informais, o foco do governo são os trabalhadores informais por meio do Auxílio Emergencial, uma vez que eles não são elegíveis para a maioria das outras medidas de apoio. Ainda não se sabe se as empresas menores terão acesso ao crédito e

garantias aprimoradas para manter seu funcionamento, mas isso ditará o impacto da crise no emprego.

### Uma medida-chave neste pacote de crise é o sistema de subsídios salariais,

que visa reduzir a extinção de empregos e o fechamento de empresas, ao fornecer subsídios temporários para o pagamento de salários e permitir o congelamento temporário e a flexibilização dos contratos. A Tabela 8 resume algumas das estimativas dos custos fiscais por mês e a perda agregada de salários em cenários de cobertura diferentes<sup>31</sup>. Os custos oscilam entre R\$20 e R\$ 40 bilhões por mês, com os custos reais provavelmente próximos da marca de R\$20 bilhões, uma vez que nem todas as empresas solicitarão a redução nas horas de trabalho. No entanto, esses custos podem facilmente subir para R\$ 30 bilhões por mês se a maioria das empresas formais solicitar e concordar com cortes salariais maiores. Além disso, os trabalhadores ainda teriam que suportar uma perda



Freepik

<sup>31</sup> Observe que, em todos os cenários, supõe-se que as empresas reduzam os salários na proporção exata em que o seguro-desemprego é pago. Se a maioria das empresas, por exemplo, reduzir as horas de trabalho em 60 por cento (neste caso, os trabalhadores serão compensados em 50 por cento do seguro-desemprego), as estimativas sobre as perdas dos trabalhadores serão subestimadas. Duas outras advertências importantes são:

(i) Como não havia informações sobre a receita das empresas, presume-se que empresas com menos de 10 funcionários atenderiam aos critérios de receita anual inferior a R\$ 4,8 milhões;

(ii) Espera-se que trabalhadores com salários mensais entre R\$ 3.135,00 e R\$ 12.202,12 tenham maior poder de barganha, uma vez que as negociações devem ser coletivas.

Tabela 8: Resultados Esperados em Cada Cenário por Mês

Cenário	Custos do governo	Custos do governo apenas com microempresas	Perda salarial dos trabalhadores	Cortes de salários pelas micro empresas	Cortes de salários pelas grandes empresas
Referência	R\$31.41 bilhões	R\$10,32 bilhões	R\$25,94 bilhões	100%	50%
Extremo	R\$39.85 bilhões	R\$10,32 bilhões	R\$34,58 bilhões	100%	70%
Baixo	R\$19,88 bilhões	R\$7,22 bilhões	R\$16 bilhões	70%	25%
Exposição ao COVID-19 <sup>32</sup>	R\$20 bilhões	R\$5,54 bilhões	R\$14,99 bilhões	Depende da exposição	Depende da exposição

Fonte: Banco Mundial.

salarial entre R\$15 e R\$35 bilhões. Uma implicação importante desses resultados é que, se o governo federal pudesse melhorar suas metas, identificando aqueles com maior necessidade (ou seja, aqueles com maior exposição ao choque), concedendo-lhes subsídios maiores e reduzindo os subsídios aos menos afetados, a economia fiscal poderia ser considerável.

### Existem algumas vulnerabilidades importantes que podem limitar a velocidade da recuperação,

como a duração do confinamento e possível manutenção das medidas de distanciamento social. Primeiramente, é provável que algumas medidas de distanciamento social sejam mantidas por um tempo, o que pode dificultar muito a recuperação nos setores mais expostos, e fazer com que as empresas passem de problemas de liquidez para problemas de solvência. Em segundo lugar, a capacidade do setor financeiro de manter o crédito para as empresas é fundamental para apoiar a recuperação e, com o aumento dos riscos de crédito, a disposição dos bancos em emprestar será afeta-

da. Em terceiro lugar, há riscos associados às interrupções na cadeia de fornecimento que podem afetar de maneira desproporcional o setor manufatureiro. Em quarto lugar, o choque total da demanda relacionado ao aumento no índice de desemprego e à queda no consumo provavelmente pressionará ainda mais o setor produtivo. Por fim, existe o risco de atrasar a tão necessária reforma microeconômica. Especialmente durante a recuperação, seria importante reduzir os custos do ambiente de negócios, facilitar o ingresso e a saída, e eliminar algumas das distorções que tradicionalmente levavam à má alocação de recursos e à baixa produtividade no Brasil.

### Existem também algumas fontes de resiliência.

O Brasil possui um grande mercado interno, que pode compensar alguns dos importantes choques externos que estão ocorrendo no contexto da COVID-19. Isso, junto com uma decisão acelerada para promover a reforma microeconômica, poderia trazer grandes retornos em termos de emprego e recuperação.

<sup>32</sup> No último cenário, estimamos quais empresas têm maior probabilidade de reduzir os salários dos funcionários. Temos quatro grupos de exposição com diferentes respostas para cada um deles (1) empresas que pagam 100 por cento dos salários; (2) empresas que pagam 70 por cento dos salários; (3) empresas com menos de 10 funcionários pagando 30 por cento dos salários, e empresas com mais de 10 funcionários pagando 50 por cento dos salários; e (4) empresas com menos de 10 funcionários suspendendo os contratos, e empresas com mais de 10 funcionários pagando 30 por cento dos salários.

### Box 9: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes nas Empresas:

Algumas atividades chave que poderiam reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência a curto prazo são:

- Garantir facilidades de crédito por meio de taxas de juros baixas e garantias de crédito que alcancem as MPME para:
  - Capital de giro
  - Pagamento de salários
  - Investimento
- Expandir as soluções fintech para o financiamento de PMEs;
- Ampliar as iniciativas de compras públicas;
- Permitir adiamentos de pagamentos de taxa de juros;
- Tornar as baixas instantâneas de ativos limitados em tempo e disponíveis para as PME;
- Permitir o diferimento de pagamentos de impostos: SIMPLES, PIS, PASEP, COFINS;
- Permitir a flexibilização da suspensão temporária de contratos de trabalho enquanto durarem as medidas de distanciamento social;
- Oferecer subsídios salariais direcionados para compensar a paralisação das atividades durante o período de distanciamento social, condicionadas à manutenção dos níveis de emprego pela empresa;
- Oferecer transferências monetárias direcionadas aos trabalhadores informais;
- Flexibilizar medidas regulatórias não essenciais e relaxamento de requisitos de conformidade regulatória, particularmente em setores de baixo a médio risco; mudança para aprovação tácita, autocertificação e inspeções baseadas em risco; dispensa de taxas;
- Apoiar as empresas na implementação de planos de emergência (Sistema S);
- Incentivar a mudança para a produção de produtos essenciais de saúde e suporte às startups na área de soluções para o atendimento à saúde;
- Reduzir as restrições à importação (BNTs, impostos) sobre bens intermediários e bens essenciais à saúde.

### No médio prazo (reabertura e recuperação), as intervenções poderiam ter como objetivos

- Alterar as estruturas de insolvência e reestruturação e simplificação do registro de empresas;
- Manter as facilidades de crédito por meio de taxas de juros mais baixas e garantias de crédito que atingem as MPME para:
  - Capital de giro;
  - Pagamento de salários;
- Oferecer subsídio às linhas de crédito para investimentos e programas ampliados de faturação de crédito;
- Criar linhas de crédito exclusivas para a implementação de protocolos de emergência nas empresas, por exemplo, pela aquisição de equipamento e implementação de planos de emergência;
- Redirecionar os incentivos fiscais para o uso produtivo:
  - Depreciação acelerada para investimentos de capital;
  - Incentivos para investimentos em inovação;
  - Dedução total de impostos com despesas para o treinamento de funcionários;
- Oferecer assistência técnica para digitalização, aperfeiçoamento e modelos de negócios (Sistema S) e oferta de linhas de crédito exclusivas para apoiar a aquisição de equipamentos digitais;
- Oferecer assistência técnica para a implementação de planos de recuperação (Sistema S)
- Ampliar as iniciativas de compras públicas.

Salvaguardar o papel mitigador da agricultura, reduzindo sua vulnerabilidade e melhorando sua resiliência

Embora a pandemia provavelmente lance o Brasil em outra recessão, a agricultura voltada para a exportação deverá continuar desempenhando seu tradicional papel como fator de mitigação no desempenho geral do PIB. Isso ocorre porque estima-se que os sub-setores mais importantes da agricultura voltada para a exportação (como soja, café, cítricos) devem crescer. A expectativa é que sua expansão supere os efeitos negativos da COVID-19 na demanda por algodão (devido à paralisação das fábricas de têxteis), borracha (devido à paralisação da produção de automóveis) e flores e ornamentos (pelo colapso na demanda nos mercados interno e externo), sendo que todos estes sofreram reduções significativas de preços.

Freepik



**A estrutura dualística do setor agrícola no Brasil implica que, apesar do ligeiro crescimento geral esperado do setor como um todo, os produtores rurais familiares possivelmente sofrerão com a pandemia.**

Embora constituam a maioria dos produtores no Brasil, os produtores familiares produzem principalmente para consumo doméstico e, portanto, são os principais responsáveis pela segurança alimentar no país, provavelmente sofrerão com a pandemia. Em reconhecimento ao risco a esse setor, o governo já interveio de várias maneiras. Isso inclui medidas do tipo rede de proteção, como a aprovação da Lei L 13.987/2020 em 7 de abril de 2020) que permite a distribuição de alimentos adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) às famílias de crianças em idade escolar enquanto as aulas estão suspensas; alocação fiscal de R\$ 500 milhões para a compra de produtos alimentícios de produtores familiares para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA, autorizado em 27 de abril de 2020); e transferência de renda para trabalhadores sazonais de R\$ 600/mês por 3 meses, o que também beneficia os agricultores. O governo também concordou em adiar o pagamento de impostos para empresas, incluindo as do agronegócio. Além disso, vários bancos de grande porte estão adiando o pagamento de valor principal e juros de empréstimos agrícolas e prestando assistência aos agronegócios (especialmente PMEs) com crédito para garantir capital de giro suficiente.

**Embora as medidas que já foram tomadas sejam necessárias, elas podem não ser suficientes.**

É de importância crucial para o Brasil salvaguardar o papel mitigador da agricultura. Para isso, é necessário reduzir ainda mais a vulnerabilidade



do setor agrícola e aumentar sua resiliência aos efeitos da pandemia da COVID-19 e possíveis choques futuros. Assim sendo, várias intervenções políticas adicionais de curto e médio prazos devem ser devidamente consideradas. Os possíveis benefícios à maioria deles não se limitariam apenas aos produtores familiares ou apenas às grandes empresas agrícolas com foco principal nas exportações, mas beneficiaria ambas as categorias. As principais atividades que poderiam ser implementadas no curto prazo incluem:

- Ajuda aos produtores rurais com crédito para superar as restrições de liquidez e comprar insumos para a próxima safra.
- Suporte aos prestadores de serviços (muitos dos quais são PME) para garantir a continuidade na prestação de serviços agrícolas essenciais, ajudando assim a proteger a produção agrícola crítica para o mercado interno e salvaguardar os mercados de exportação.
- Liberação antecipada de recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé) para a safra 2020/2021.
- Autorização para que os beneficiários do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) reportem as perdas remotamente.
- Lançamento de campanhas de comunicação para promover o distanciamento social e medidas de higiene pessoal, de forma a garantir a segurança dos trabalhadores e a implementação adequada das atividades de campo.
- Maior incentivo ao uso crescente de plataformas eletrônicas de comércio de alimentos e aplicativos para entregas de alimentos.

Dado que a pandemia da COVID-19 certamente não será o último evento inesperado a atingir o Brasil e seu setor agrícola, é importante considerar o que pode ser feito para preparar para possíveis choques externos futuros. Os

governos federal e estaduais podem levar em consideração a implementação das seguintes medidas no médio prazo:

- Garantia da continuidade na prestação de serviços de irrigação e drenagem (incluindo O&G dos sistemas), bem como a manutenção da infraestrutura de irrigação, o que poderia ser feito por meio de programas de pagamento pelo trabalho, contribuindo assim para a restauração do emprego rural;
- Expansão de programas para o desenvolvimento de cadeias agroalimentar de valor inclusivas e resilientes, com atenção especial às comunidades indígenas e quilombolas vulneráveis, bem como às mulheres produtoras, a fim de melhorar sua produtividade, renda, capacidade de gerenciamento de capital natural e resiliência;
- Proteção aos consumidores domésticos e salvaguarda dos mercados de exportação, aumentando a vigilância e a prevenção de doenças zoonóticas e melhorando as capacidades sanitárias e fitossanitárias (SFS) do país, bem como os sistemas de rastreabilidade;
- Investimento em infraestrutura de armazenamento, processamento e manuseio pós-colheita, incluindo câmaras frias para reduzir a perda e o desperdício de alimentos, agregar valor e garantir a qualidade e segurança dos alimentos, especialmente para apoiar a integração de pequenos agricultores nos mercados;
- Fortalecimento ainda maior da capacidade local e nacional de prevenção, detecção e resposta a doenças zoonóticas;
- Promoção da entrega digital de serviços agrícolas para aumentar sua segurança e responsabilidade, além de reduzir custos e a necessidade de contato pessoal;
- Investimento no planejamento integrado de riscos agrícolas, estratégias de mitigação e gestão, e desenvolvimento de plano de ação com interface pública e privada.

### 3.7.1 EXPOSIÇÃO DAS EMPRESAS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ÁGUA

#### O sistema de água e saneamento de um país é crítico em tempos como os da pandemia da COVID-19.

Os investimentos de capital necessários para atender às metas globais de serviços de abastecimento de água, saneamento e higiene em países de baixa e média renda são pelo menos três vezes os níveis de despesas correntes, ou aproximadamente US\$ 114 bilhões por ano (2015-2020). Só nos países da América Latina, os custos para alcançar o acesso universal são de cerca de US\$ 20 bilhões entre 2020 e 2030 (Banco Mundial, 2016; WRI, 2020). Esses investimentos formam a base para a saúde humana no combate a doenças transmissíveis como a COVID-19, bem como doenças mais comuns, como doenças diarreicas, que mataram 1,6 milhão de pessoas somente em 2017. Essas necessidades de investimento estão aumentando todos os dias com a pandemia da COVID-19.

#### Atualmente, as empresas estatais de água e saneamento fornecem serviços de abastecimento de água para 57 milhões de famílias e opções de saneamento para mais de 32 milhões de famílias no Brasil.

As empresas públicas de água e saneamento no Brasil estão sujeitas a uma regulamentação sem força e costumam tender para uma governança fraca, o que se traduz em ineficiências dos serviços prestados. Além disso, as empresas de água e saneamento lutam para arrecadar recursos financeiros suficientes



Agência Brasil

para cumprir as metas de recuperação de custos com claras variações espaciais de evasão de receita e desempenho financeiro entre os municípios. Os riscos financeiros e fiscais enfrentados pelas empresas estatais de água e saneamento estão aumentando rapidamente, devido à interrupção da atividade econômica e das cadeias de fornecimento resultantes das políticas de contenção adotadas sob a pandemia global da COVID-19. Nesse cenário, o governo brasileiro pode utilizar os gastos com infraestrutura de forma proeminente para conter os choques econômicos de curto prazo e promover incentivos, ao tempo em que evita riscos de interrupções desses serviços essenciais. Dada a importância dessas empresas estatais de água e saneamento para a saúde e o capital humano, suas operações são críticas para: a) preservar o saneamento e a higiene, ambos necessários para impedir e conter a disseminação da COVID-19, e evitar o aumento dos custos da saúde (muitas áreas ainda não têm dados sobre tratamento de esgoto e de águas residuais; e b) impedir que as empresas estatais de água e saneamento aumentem suas lacunas financeiras (e diminuam suas metas de cobertura) em consequência da escassez e dos choques que afetam sua oferta de serviços. Se não aborda-

rem os riscos associados à COVID19 e reduzirem a exposição dessas empresas aos riscos financeiros e fiscais, não apenas os governos locais podem ter prejuízos financeiros, mas o país também pode correr o risco de perder todo o progresso alcançado na cobertura de água e saneamento nos últimos 15 anos.

**O Brasil terá que aumentar seus gastos públicos federais em nas empresas estatais de água e saneamento no Brasil a fim de reduzir o acúmulo dos riscos fiscais e financeiros resultantes dessa contingência.** Essas despesas extraordinárias precisam ser complementadas com subsídios direcionados que possam reduzir ainda mais a carga econômica dos governos locais e das populações mais pobres. Do lado da demanda, a contenção está reduzindo a mobilidade, o que limita a capacidade das famílias mais pobres de trabalhar e pagar suas contas de água pessoalmente. Muitas empresas estatais e provedores de serviços de água e saneamento tornaram viável o pagamento desses serviços por meio de opções online, mas muitas pessoas não têm acesso à internet e, portanto, ficam sem essa opção de pagamento. Sendo assim, a maioria das empresas estatais de água e saneamento está optando por dispensar ou suspender os pagamentos, o que aumentará suas perdas em receitas no curto prazo.

**A abordagem dos riscos financeiros, orçamentários e de perda de receita que afetam as empresas estatais de água e saneamento é fundamental para evitar o colapso financeiro dessas empresas.** Segundo o Ministério da Saúde, o SUS (Sistema Nacional de Saúde) gastou mais de R\$ 1 bilhão nos últimos cinco anos para tratar doenças causadas pela falta de água e saneamento. O

apoio financeiro às empresas de água e saneamento e aos prestadores de serviços deverá ter como objetivo manter e restaurar as operações e evitar os riscos de falência financeira no médio prazo. As razões para justificar o financiamento adicional das empresas de água e esgoto incluem ajudar a manter a disponibilidade de água, produtos químicos para o tratamento de água e esgoto, eletricidade e combustível para bombear e tratar a água, manutenção dos níveis mínimos de funcionários, e fornecer meios para que os funcionários possam seguir os padrões de higiene e proteção e evitar o contágio. Tudo isso é de grande importância, especialmente se considerarmos o forte papel do setor de água e saneamento na saúde preventiva. O pacote de ajuda também deveria incluir apoio para o monitoramento e manutenção das reservas de caixa e alívio financeiro para as agências incapazes de receber pagamentos.

**A interrupção prolongada do fornecimento de água pode colocar as famílias em maior risco em relação à higiene e aumentar as lacunas financeiras das empresas de água e saneamento, aumentando os custos dos insumos necessários para a prestação desses serviços.** A suspensão dos cortes por não pagamento das contas de água pode exacerbar a perda de receita e atingir os orçamentos das empresas de água e saneamento, afetando seus fluxos de caixa e suas já pequenas margens operacionais. Portanto, para avaliar o risco de exposição das empresas de água e saneamento, três categorias de riscos foram consideradas no início da pandemia: riscos de perda de receita (choque de demanda), riscos financeiros (custos mais altos de insumos em relação aos custos com pessoal, e margens operacionais reduzidas) e riscos orçamentários (perdas como percentual de investimentos feitos no setor nos últimos 15 anos).







Agência Brasil

## Em linha com a exposição das empresas de água e esgoto, destacamos as principais etapas estratégicas para mitigar os custos econômicos causados pela pandemia de COVID-19 no Brasil:

**1. Investimento robusto no acesso à água potável e saneamento básico.** É necessário suporte orçamentário para as empresas de água e saneamento, devido à diminuição de seus recursos fiscais e orçamentários. A priorização dos estados/empresas de água e saneamento deve ser baseada na combinação de riscos financeiros e orçamentários e da potencial população afetada. As medidas de apoio orçamentário também podem aproveitar as opções de financiamento do setor privado sempre que possível, a fim de (i) manter o ritmo e aumentar a cobertura dos serviços básicos, (ii) manter e melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços, e (iii) oferecer apoio orçamentário federal para aliviar as lacunas financeiras das empresas de água e saneamento. Além disso, um plano de alívio de curto prazo deve ter como objetivo contribuir para elaborar contratos subnacionais que possam expandir os

projetos de saneamento e alavancar o envolvimento do setor privado. Esses investimentos estratégicos mostrariam que o Grupo Banco Mundial agregou valor e poderia estabelecer as bases para a elaboração de diferentes tipos de contratos com foco em resultados, como os contratos por desempenho para água sem receita; abordagens para PPP/concessão, para citar alguns.

**2. Apoio emergencial às empresas de água e saneamento para garantir a continuidade do abastecimento de água com melhora no monitoramento.** Isso poderia ser complementado pela reorientação dos subsídios que poderiam ser direcionados às dispensas de contas de água e saneamento. Estados como São Paulo, Ceará, Piauí, Pernambuco, Espírito Santo, Paraíba, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio de Janeiro estão até mesmo dispensando o pagamento para grupos especiais ou congelando os ajustes tarifários. A coordenação com as operações de proteção social permitirá o direcionamento eficiente e economias de escala no uso de fundos públicos, priorizando as famílias com pessoas desempregadas, com altos índices de dependência e fontes limitadas de renda que são beneficiárias de programas sociais.

**3. Aprimoramento das opções de liquidez para garantir que a produção e a prestação de serviços de grande escala não corram risco de interrupção.** As medidas deverão permitir discernir entre opções de liquidez de curto e médio prazo, para depois aumentar a liquidez disponível nacionalmente para as empresas de água e saneamento, de modo que todos os estados possam garantir o abastecimento de água para clientes inadimplentes com tarifas sociais ou contas de água reduzidas durante esse período. Isso também ajudará a reduzir as incertezas com base nas restrições da cadeia de suprimentos de produtos e insumos necessários às operações de água e saneamento.

**Mesmo com essas ações ambiciosas e sem precedentes, as vulnerabilidades no desempenho financeiro das empresas de água e saneamento permanecerão.** Se as lacunas financeiras aumentarem consideravelmente, as concessionárias de serviços de água e saneamento não poderão continuar a prestar serviços em alguns estados. As limitações

fiscais, juntamente com os complexos arranjos institucionais para transferências federais e a implementação dos orçamentos estaduais dificultam uma resposta eficaz. Portanto, são necessárias medidas extraordinárias. Outras contingências emergentes, como secas ou inundações, podem até colocar as empresas de água e saneamento em uma posição financeira de muito risco. Algumas atividades principais que poderiam reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência das empresas de água e saneamento são: a) avaliação da capacidade de resposta e de implementação extraordinária de financiamento das empresas estatais; b) priorização das empresas estatais em estados mais populosos onde as pessoas poderiam estar mais afetadas por secas ou inundações este ano; c) identificação das interrupções na cadeia de suprimentos que gerem interrupções no serviço e aumentem os custos devido à escassez de insumos e materiais; e d) desenvolvimento de planos de investimentos em água e saneamento e ampliação das estratégias para todos os estados, dados os riscos financeiros e orçamentários da maioria das empresas estatais no contexto da COVID-19.



Acervo Grupo Aterpa

### **Box 10: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes nos Serviços de Água e Saneamento**

Os principais objetivos dessas opções de políticas públicas e respostas são preparar as concessionárias de abastecimento de água dos estados para reduzir suas vulnerabilidades financeiras e melhorar a resposta operacional a fim de minimizar os impactos da pandemia da COVID-19, garantindo a continuidade do abastecimento de água, serviços de saneamento e tratamento de esgoto.

**A seguir são apresentadas medidas de curto prazo para as empresas de água e saneamento:**

- Redirecionar os subsídios às tarifas de água para cobrir as crescentes lacunas financeiras das empresas estatais, provenientes de margens operacionais reduzidas e perdas de receitas, causadas pela suspensão dos pagamentos das contas de água e concessão de isenção para os consumidores;
- Desenvolver mecanismo de coordenação de emergência entre os estados e o governo federal para alocar recursos financeiros e estabelecer procedimentos para a implementação de Planos de Contingência e Recuperação para empresas de serviços públicos/prestadores de serviços;
- Implementar e ampliar os programas de redução de água sem receita. Vale notar que esses programas geralmente têm bons retornos financeiros e exigem trabalho intensivo (detecção e reparo de vazamentos, por exemplo), que podem ajudar as pessoas a voltarem ao trabalho rapidamente;
- Revisar o orçamento e os planos de gerenciamento de ativos para lidar com o aumento de custos de atividades relacionadas a respostas e ações subsequentes.
- Elaborar e manter um inventário de emergência de todos os insumos necessários em estoque (inclui peças de reposição, produtos químicos e EPIs). Isso é fundamental para manter as empresas em funcionamento.

**A seguir, medidas de médio prazo para as empresas de água e saneamento:**

- Criar instrumentos financeiros, incluindo mecanismos de transferência fiscal, suporte direto ao orçamento e mecanismos de liquidez para prover alívio financeiro às empresas de serviços públicos durante as fases de emergência e recuperação, tendo em vista as restrições fiscais federais.
- Adotar um pacote de reformas para melhorar a sustentabilidade operacional e financeira das concessionárias de água (por exemplo, melhor governança corporativa, práticas gerenciais fortalecidas e uma estrutura regulatória aperfeiçoada).
- Elaborar um programa de apoio financeiro às empresas de água e saneamento com maior risco de falência, inclusive para operadoras privadas e PPPs com contratos baseados em desempenho.

### 3.7.2 EXPOSIÇÃO DAS EMPRESAS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENERGIA

Os serviços de energia são essenciais para a prevenção de doenças e proteção da saúde humana durante surtos de doenças infecciosas, garantindo o funcionamento de hospitais e unidades de saúde. Praticamente todo equipamento médico requer o uso de eletricidade, e sem ela, muitas intervenções médicas não podem ser realizadas, em especial as terapias intensivas.

Não apenas o combustível e a eletricidade são importantes para a saúde, eles também são importantes insumos para o bombeamento e o fornecimento de água, que são essenciais para garantir as condições de higiene necessárias para limitar a propagação da doença, bem como para apoiar a irrigação e a produção agrícola e assim salvaguardar a segurança alimentar durante este período de crise. Além disso, a prestação de serviços de eletricidade também será crítica durante a fase de recuperação para apoiar os meios de subsistência da comunidade e o crescimento econômico.<sup>33</sup>



Agência Brasil

<sup>33</sup> Para evidências mais detalhadas, ver Vagliasindi, M. et al. (2019) "Catalyzing Human Capital Formation Through Energy Services" World Bank Washington DC, e Vagliasindi, M (2020) "WBG Response to COVID-19: The Energy Sector" World Bank Washington DC.



**Devido à COVID-19, toda a cadeia de fornecimento de energia estará sujeita a interrupções:**

**Na maioria dos estados brasileiros, produtores independentes de energia (PIE) dominam o sub-setor de geração do mercado. Há um risco aumentado de que os governos/empresas de serviços públicos não tenham condições de honrar os contratos de take-or-pay.** No início de abril de 2020, algumas empresas acionaram seus contratos de energia elétrica com cláusulas de força maior, após uma forte redução na demanda depois das medidas de confinamento adotadas para conter a disseminação da COVID-19. Os novos projetos de energia terão dificuldade para fazer o fechamento financeiro e os patrocinadores de projetos estão ficando relutantes em assumir novos compromissos financeiros, dados os altos níveis de incerteza. Para projetos renováveis, a interrupção no fornecimento de módulos fotovoltaicos solares da China agravará a situação já desafiadora.

**No setor de transmissão, podem surgir dificuldades para equilibrar o sistema devido à queda significativa na demanda e ao esperado aumento vertiginoso da demanda após a crise imediata.** Ademais, pode haver atrasos potenciais na construção das novas linhas de transmissão planejadas, o que pode impactar os congestionamentos e causar atrasos na conexão de algumas usinas.

**O subsegmento de distribuição do mercado será atingido da maneira mais grave pelos choques de demanda** (devido ao confinamento)

agravados pelos níveis decrescentes de emprego e renda familiar que podem prejudicar a acessibilidade dos consumidores, resultando em menor recolhimento de receita e outros custos operacionais (por exemplo, manutenção e reparo da rede que devem ser realizados no local por trabalhadores e engenheiros).

**A deterioração significativa no recolhimento de receita pode ocorrer em cascata em toda a cadeia de suprimentos.** Os distribuidores dependem do pagamento pelos consumidores para pagar aos geradores de energia e as empresas de transmissão. Assim sendo, o fato de os consumidores não pagarem suas contas de eletricidade gera um efeito cascata no setor, com uma possível série de inadimplências. O que torna o caso brasileiro particularmente singular é a forte presença de usinas hidrelétricas com capacidade de armazenamento. O sistema brasileiro precisa contabilizar o ingresso e armazenamento futuro de água, as múltiplas usinas em cascata e a interdependência operacional entre as usinas em diferentes bacias hidrográficas. Para isso, ele conta com a otimização de algoritmos baseados na programação dinâmica estocástica dual. O baixo custo marginal de operação é refletido no Preço de Liquidação das Diferenças (PLD), calculado ex-ante e utilizado para liquidar as diferenças contratuais registradas na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE). Atualmente, o PLD é de R\$ 39,68/MWh, que é o piso atual, conforme definido pela regulamentação baseada na tarifa de otimização da usina Binacional de Itaipu. Isso significa que a eletricidade que não for vendida pelos distribuidores será remunerada a um preço significativamente mais baixo do que as tarifas médias pagas pelos consumidores, e ainda mais baixo que o custo da própria compra.

O impacto imediato do choque da demanda proveniente diretamente das medidas políticas implementadas na forma de quarentena e suspensão local ou generalizada da atividade econômica já é evidente.

Dados divulgados pela CCEE apontam para uma queda progressiva no consumo de energia no

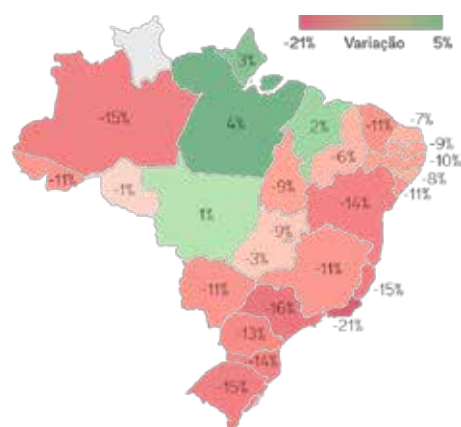
país desde o início da quarentena adotada pelos diversos estados para conter o avanço da COVID-19. Entre 18 e 31 de março, houve uma redução média no consumo de até 12 por cento no Sistema Interligado Nacional (SIN), quando comparado ao período de 1 a 17 de março, antes da implementação de medidas de contenção (ver figura 32).<sup>34</sup> Em 8 de maio, a redução média tinha aumentado para 15 por cento.

Figura 32: Redução Diária no Consumo de Eletricidade Antes e Depois do Confinamento



Fonte: CCEE (2020)

Figura 33: Redução Geral da Demanda de Eletricidade por Estado, em 10 de abril



Fonte: CCEE (2020)

No chamado mercado livre de energia (ACL), ambiente de contratação de energia em que prevalece a negociação aberta entre geradores, comerciantes e grandes consumidores, a redução no consumo no período foi de 14%.

No mercado regulamentado, onde o suprimento de energia é feito pelas distribuidoras, a queda foi ligeiramente menor, chegando a 9%. Essa redução menor no consumo no ambiente regulado, comparada à observada no mercado livre, resulta da tendência de aumento do consumo residencial durante o confinamento. No ACL, os segmentos industriais automotivo

e têxtil apresentaram a maior redução na demanda, após o fechamento de fábricas (com veículos em queda de 53 por cento, têxteis em 40 por cento e serviços em 34 por cento).

O estado do Rio Grande do Sul teve a maior queda no consumo de energia desde as medidas de confinamento, com uma redução de 23 por cento. Entre as maiores variações percentuais, também aparecem os estados de Santa Catarina (redução de 18 por cento), Alagoas e Paraná (redução de 14 por cento), e Sergipe e Ceará (redução de 13 e 12 por cento, respectivamente) (figura 33) Considerando os

<sup>34</sup> Para evidências mais detalhadas, ver CCEE (2020) "Acompanhamento do Consumo em função das medidas de contenção da COVID-19", Rio de Janeiro.

estados com maior consumo médio no país, o Paraná apresentou queda de 9 por cento, São Paulo 11 por cento, Rio de Janeiro 7 por cento e Minas Gerais 5 por cento.

**A tendência descrita acima continuou em abril e maio de 2020.**

Desde o início de abril até 8 de maio, o Rio de Janeiro surgiu como o estado mais afetado, com 21 por cento de redução na demanda de eletricidade, seguindo de São Paulo, com redução de 16 por cento, e os estados do Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Amazonas, que tiveram declínio de 15 por cento.

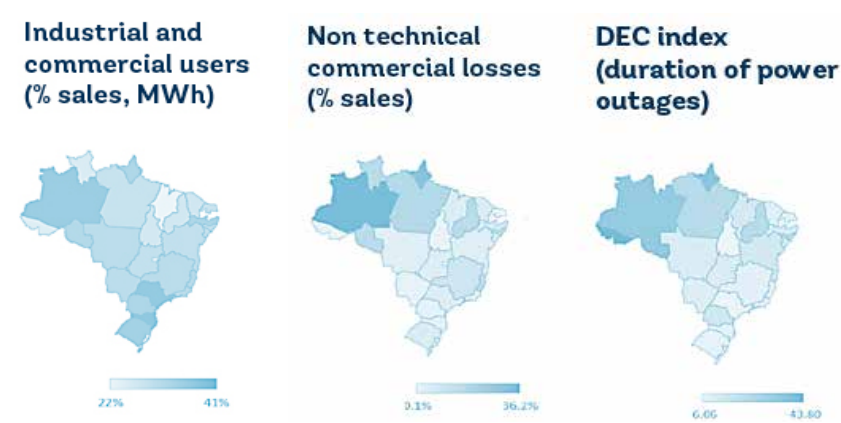
**Choques de demanda de tais dimensões, que provavelmente implicam a redução permanente da demanda devido ao aumento esperado de falências entre usuários comerciais e industriais, estão inevitavelmente prestes a causar crises de liquidez,**

levando à deterioração significativa das posições financeiras das empresas de energia nos países em desenvolvimento e possíveis falências, com consequências fiscais negativas.

**A pandemia provocou a queda repentina nas vendas de energia para os consumidores industriais e comerciais mais rentáveis, e a expectativa é que ela tenha um impacto significativo no desempenho financeiro das concessionárias de energia.**

Os impactos são especialmente fortes para as empresas que operam nos estados mais pobres do norte e nordeste, que já estavam sofrendo com níveis significativos de perdas comerciais não técnicas e baixa confiabilidade do sistema, resultando em maior frequência e duração de interrupções no fornecimento de energia (figura 34).<sup>35</sup> Os índices de inadimplência aumentaram para cerca de 12 por cento em abril, um aumento significativo comparado aos níveis pré-crise de 2 a 3 por cento. Embora em diferentes circunstâncias a maioria dos sistemas de energia pudesse responder aumentando as tarifas para os usuários finais, esse aumento parece improvável no momento, ou teria que ser dividido em vários anos, exacerbando as restrições de liquidez das concessionárias de distribuição.

Figura 34: Índice de exposição das concessionárias de energia nos estados



Fonte: Vagliasindi (2019)

<sup>35</sup> Ver Vagliasindi (2019) "Reconsidering Electricity Pricing for the poor in an era of Technological Disruption: the case of Brazil", Banco Mundial, Washington DC.

**Os maiores investidores do setor de distribuição de energia no Brasil incluem a italiana Enel, a espanhola Iberdrola, por meio de sua subsidiária Neoenergia, e a China State Grid via CPFL Energia. Todas já estão sujeitas a tensões em seus países de origem.**

Os atores locais Energisa e Equatorial Energia tem menos reservas de caixa para lidar com a crise. O Ministério de Minas e Energia estima uma perda de receita de 20 por cento para os distribuidores de energia e potenciais inadimplências dos usuários de energia que podem representar perdas de 14.1 bilhões de reais para o setor no primeiro semestre de 2020.

**Além disso, o segmento emergente alternativo (incluindo mini redes e sistemas solares domésticos) do mercado - muitas vezes envolvendo atores muito menores, será gravemente afetado,**

prejudicando a expansão do acesso à energia por comunidades rurais e isoladas não conectadas à rede principal.

**As fontes potenciais de resiliência podem vir de sistemas de energia em que o combustível é uma das maiores despesas.**

Em certa medida, esses sistemas podem ser capazes de compensar o efeito da redução nas vendas com a redução nas compras (sujeitas ao acordo contratual específico e à indexação dos preços do petróleo) e as concessionárias de serviços com saldos de caixa mais saudáveis podem ser capazes de amortecer ainda mais o impacto das interrupções, partindo do princípio que o pacote de empréstimos de emergência esperado (descrito abaixo) será implementado com sucesso pela ANEEL. O

adiamento de investimentos e pagamentos de dividendos também pode compensar parcialmente as perdas. No entanto, um diferimento prolongado dos riscos de investimento de capital, poderá levar à deterioração dos ativos físicos e resultar em impactos adversos na qualidade do serviço.

**O Brasil já respondeu à crise com várias medidas políticas:**

- **A ANEEL suspendeu o corte por não pagamento por 90 dias para usuários residenciais, além de serviços essenciais** (como hospitais e unidades de assistência médica, usinas de água e esgoto, transporte público e unidades de segurança pública, Banco Central e unidades alfandegárias). Esta foi uma das primeiras medidas adotadas em 23 de março. Além disso, a população de baixa renda inscrita no programa Tarifa Social não será submetida a verificações periódicas. O Programa Bolsa Família foi reforçado, e o Programa Auxílio Emergencial foi criado.
- **Para evitar a propagação da doença, a ANEEL também suspendeu a entrega das faturas mensais impressas**, que foram substituídas por faturas eletrônicas ou código de barras disponíveis em seu aplicativo ou página na Internet. Os distribuidores também foram autorizados a realizar a leitura de consumo em intervalos diferentes do habitual ou a não realizar a leitura. Na ausência de leitura, o faturamento será feito com base na média de consumo nos últimos 12 meses ou o consumidor será autorizado a ler os medidores como alternativa.
- **A ANEEL aprovou em 20 de abril duas medidas para mitigar o pagamento de encargos de transmissão pelas distribuidoras e consumidores livres no valor de aproxima-**





©Vuru

damente R\$ 432 milhões. O efeito imediato dessa medida inclui descontos de R\$ 144 milhões nas tarifas do sistema de transmissão pagas pelas distribuidoras (90 por cento) e consumidores livres (10 por cento) lançadas em abril, com descontos semelhantes em maio e junho. Essas medidas visam aumentar a liquidez do setor e evitar problemas financeiros para os usuários do sistema de transmissão.

- **Em 15 de abril de 2020, a ANEEL transferiu R\$ 400 milhões para a CCEE para cobrir os descontos tarifários dos beneficiários da tarifa social**, de acordo com a Medida Provisória 950/2020, emitida pelo governo federal. A MP determinou um desconto de 100 por cento nas tarifas para um consumo de até 220 kWh/mês para os beneficiários da tarifa social. Paralelamente, a MP 949 acrescentou um crédito extraordinário de R\$ 900 milhões ao orçamento da ANEEL e determinou que a Agência contribuísse com esse recurso para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para subsidiar descontos autorizados. Em consulta à CCEE, a Agência dividiu a transferência em três parcelas mensais: R\$ 400 milhões em abril, R\$ 250 milhões em maio e R\$ 250 milhões em junho.
- **Em 7 de abril, a ANEEL autorizou a CCEE a repassar às distribuidoras cerca de R\$ 2 bilhões para alívio futuro de encargos**, beneficiando as distribuidoras no ambiente de contratação regulado, nem como 7.166 agentes no mercado livre. Isso ajudará toda a cadeia de geração, transmissão e distribuição de energia a honrar suas obrigações de pagamento. Segundo a CCEE, serão alocados R\$1,475 bilhões para os distribuidores e o restante do recurso avaliado em R\$547 milhões para os consumidores livres.
- **O governo brasileiro aprovou o Decreto 10.350/2020, que estabelece as regras para novos empréstimos por meio de bancos públicos e privados ao setor por meio da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), também conhecido como “Conta-COVID”**. Algumas definições regulatórias ainda estão pendentes (incluindo detalhes sobre a nova regulamentação elaborada pela ANEEL, que aguarda audiência pública). Ainda assim, o plano atual implica empréstimos de até R\$15.4 bilhões ofere-

cidos por bancos privados e estatais, que serão amortizados em futuras cobranças do setor incluídas nas contas de luz a partir de 2021 por um período de 60 meses. A CCEE gerenciará os fundos captados por meio de uma conta regulatória centralizada conhecida como “Conta-Covid” e os saldos regulatórios líquidos de cada distribuidora. A Conta-Covid servirá para apoiar as despesas imediatas das distribuidoras, tais como a liquidação de cobranças do setor e de PPAs contratadas. Os recursos também podem ser usados para antecipar receitas, incluindo saldos não amortizados de contas regulatórias existentes; adiar reajustes de tarifas até 30 de junho, e assegurar o desembolso antecipado de compensação sobre os itens gerenciáveis. O valor a ser transferido será definido mês a mês pela ANEEL (portanto, o valor total do empréstimo está sujeito à mudança). A disponibilidade de recursos requer que as concessionárias cumpram com uma série de condições, incluindo: (i) não solicitar suspensão ou redução dos volumes contratados por causa de queda no consumo; (ii) manter os pagamentos de dividendos nos níveis estatutários mínimos de 25 por cento, em caso de inadimplência dentro do setor; e (iii) renunciar a discutir as condições estabelecidas no decreto no âmbito judicial ou arbitral. A ANEEL definirá os critérios e procedimentos para gerenciamento da Conta-COVID, estabelecendo limites de financiamento para os distribuidores, com base em sua receita individual e perdas de mercado. A proposta também detalha os itens de custo que podem ser cobertos pela conta, bem como o fluxo operacional das transferências. O pacote se assemelha a uma medida adotada em 2015 e 2016, que ofereceu cerca de R\$22 bilhões em empréstimos ao setor, pois o Brasil passava pela pior recessão de sua história. Isso também significou a liqui-

dação de condições hidrológicas adversas que foram totalmente amortizadas com os ativos regulatórios em setembro de 2019.

- **O BNDES anunciou, dentre as várias medidas, a suspensão de amortizações de 19 bilhões de reais para operações diretas (e 11 bilhões para operações indiretas)** para os setores impactados pela crise, incluindo serviços de petróleo e gás, e energia.
- **A ANEEL adiou por tempo indeterminado os leilões de energia programados para serem realizados em 2020 devido à pandemia.** O Brasil planejava realizar seis licitações para contratar projetos de geração de energia em 2020, além de licitações para linhas de transmissão. Esperava-se que duas propostas comprassem eletricidade de usinas existentes (os leilões A-1 e A-2 em dezembro) e outras duas eram para novos projetos (os leilões A-4 e A-6 em abril e setembro, respectivamente), totalizando cerca de 51.438MW de projetos de energia hidrelétrica, eólica, solar e de biomassa para competir no processo de licitação. Esperava-se que as licitações agendadas para abril contratassem o fornecimento de energia de usinas novas e existentes simultaneamente pela primeira vez, substituindo as usinas a diesel por unidades a gás menos caras e menos poluentes. Os preços nesses dois leilões foram considerados cruciais para refletir a redução esperada nos preços do gás natural em contratos de longo prazo, como parte do programa do governo federal de abrir o setor a investidores privados e estimular a concorrência.
- **Vários grandes desinvestimentos via vendas de ações foram adiados, incluindo a privatização da Eletrobras,** sem detalhes sobre a escala de tempo projetada. A única transação concluída até agora foi a ven-

da de uma participação de 22 bilhões de reais na Petrobras, pertencente ao BNDES. Com o mercado de ações do Brasil sofrendo como resultado da pandemia da COVID-19, o Brasil reduzirá suas ambições de arrecadar até R\$ 150 bilhões com vendas de empresas estatais por meio da oferta de ações, fusões e aquisições. Pelo menos R\$ 50 bilhões em vendas de ações anunciadas já foram adiadas e as transações que estavam aguardando aprovação regulatória foram interrompidas. As vendas planejadas de ativos por meio de fusões e aquisições ainda não foram interrompidas, mas espera-se que se tornem mais difíceis, pois a volatilidade afeta as avaliações em todos os setores e os potenciais compradores enfrentam os desafios da pandemia da COVID-19 e da guerra de preços do petróleo.

**Mesmo com essas ações ambiciosas e sem precedentes, as vulnerabilidades no desempenho financeiro e operacional das con-**

**cessionárias de energia elétrica permanecerão.** Enquanto em diferentes circunstâncias a maioria dos sistemas de energia poderia reagir aumentando os preços para os usuários finais, muitos dos aumentos programados foram adiados pela ANEEL até o fim de junho de 2020. Além disso, custos operacionais adicionais que podem ser necessários (por exemplo, trabalho de manutenção e reparo da rede que tem que ser feito no local por funcionários e engenheiros, instalações e suprimentos para garantir que o pessoal-chave possa permanecer no local e continuar a desempenhar funções técnicas essenciais, respeitando os protocolos da pandemia) poderiam prejudicar ainda mais seu desempenho financeiro. Esse impacto também pode afetar o desempenho da operação e, por fim, sua capacidade de manter a luz acesa durante esse período de crise. Ao contrário do que se pensa, os apagões de energia não ocorrem apenas por déficit no fornecimento, alguns dos mais graves também podem ocorrer durante períodos de baixa demanda.



Freepik

### **Box 11: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes no Setor Elétrico**

**Abaixo estão algumas atividades essenciais para reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência no curto prazo:**

- Garantir ações coordenadas para manter um padrão mínimo em todos os serviços essenciais, com ações emergenciais incluindo a priorização de combustíveis e a promoção da eficiência energética, quando necessário;
- Adotar planos de contingência para garantir que as concessionárias de energia elétrica continuem operando durante a crise, respeitando os protocolos de pandemia;
- Identificar interrupções na cadeia de suprimentos que geram interrupções de serviço ou aumentam os custos (devido à escassez de insumos e materiais), e considerar promover a intervenção do setor privado para fornecer soluções fora da rede ou em mini-rede rapidamente implementáveis para fornecer a energia necessária, caso o suprimento de combustível seja cortado/restrito;
- Fornecer apoio à liquidez direcionado às concessionárias que estejam sofrendo tensão financeira com a demanda potencial em declínio e o aumento da inadimplência de pagamentos, incluindo o fornecimento de apoio emergencial de curto prazo para funcionários redundantes;
- Revisar os casos em que o não pagamento pelo governo/empresas de serviços públicos de contratos EPC e/ou cláusulas de take-or-pay nas PPPs possam vir a desencadear cláusulas de força maior, e priorização das ações necessárias para limitar o impacto adverso nos riscos reputacionais do país.

**A médio prazo, as intervenções poderiam ter como objetivo:**

- Adotar um pacote de reformas para melhorar a sustentabilidade financeira das concessionárias de energia elétrica e retomar as reformas anteriores em andamento que foram paralisadas/adiadas devido à crise da COVID-19, incluindo os leilões e investimentos para linhas de transmissão adiados, bem como as privatizações em andamento no setor e as ambiciosas reformas do Novo Mercado;
- Apoiar aos programas de incentivo fiscal como parte da estratégia de recuperação econômica, como i) programas de eletrificação rural com alta intensidade de mão-de-obra na rede e fora da rede, que poderiam contribuir simultaneamente para o incentivo fiscal e para alcançar as metas de acesso universal à eletricidade dentro do Programa Luz Para Todos ; ii) transição para energia limpa mais intensiva em mão-de-obra, que pode ter perdido força em um ambiente de baixo preço do petróleo, substituindo as antigas usinas movidas a combustível por combinações de fontes renováveis e bateria.





Freepik

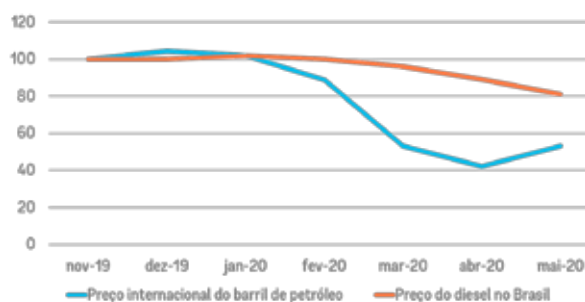
### 3.7.3 EXPOSIÇÃO DAS EMPRESAS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TRANSPORTES

A princípio, o choque do petróleo deve beneficiar o setor de transportes. Cerca de 87 por cento da energia consumida no setor de transporte no Brasil provém de derivados de petróleo – gasolina, diesel, querosene ou combustível naval. A exceção mais notável é o etanol que abastece carros particulares.<sup>36</sup> Em 2018, os produtos derivados do petróleo no setor de transporte totalizaram 73 GTEP, ou seja, cerca de 30 por cento do consumo final total de energia do Brasil. Embora as empresas tenham estruturas de custos diferentes entre os subsetores de transporte, o diesel representa cerca de 53 por cento dos custos para empresas de transporte rodoviário, e 16 por cento para transportadoras aéreas. Isso significa que uma redução no custo dos combustíveis deve aliviar substancialmente os fluxos de caixa, especialmente para empre-

sas de transporte rodoviário e ônibus que estão nas linhas de frente para garantir suprimentos essenciais e conectividade urbana.<sup>37</sup>

Não obstante a queda acumulada dos preços nas refinarias, os preços na bomba diminuíram pouco até o momento, limitando os benefícios reais para a indústria de transporte (diesel) e as famílias (gasolina). Embora os preços internacionais do petróleo tenham caído em cerca de 60 por cento desde novembro de 2019, os preços do diesel nas bombas tiveram queda acumulada de cerca de 19 por cento em 2020 apenas. Entre-

Figura 35: Comparação da Evolução dos Preços Internacionais do Barril de Petróleo e o Preço nas Bombas de Diesel no Brasil (Índice)



Fontes: ANP, MaketsInsider

<sup>36</sup> Empresa de Pesquisa Energética, 2019

<sup>37</sup> Base de dados IBGE/SIDRA, 2017

tanto, dados os cortes na produção e a valorização no preço de referência do diesel em 15,57 por cento (ULSD NYH, Argus Media) em maio, o preço aumentou em 8 por cento nas refinarias, segundo a ANP. Além disso, embora os níveis dos preços estejam baixos, o preço do barril de petróleo já dobrou em comparação a meados de abril (foi cotado a aproximadamente US\$40, e em meados de abril estava menos de US\$20). Isso reduz a margem para redução dos preços do combustível no país. Como consequência, os preços de gasolina e diesel nas bombas tiveram um pequeno aumento na primeira semana de junho. Isso representa um risco para os potenciais benefícios e a recuperação financeira dos operadores de transporte, especialmente as empresas de transporte de carga e passageiros.

### **O mais importante é que o setor de transportes está sendo atingido por um grave choque de demanda.**

As companhias aéreas e concessionárias de aeroportos já são as mais fortemente afetadas. Em março, a GOL e a AZUL reduziram o serviço em 90 por cento, respectivamente, e a LATAM em 70 por cento. Como as margens operacionais da GOL e AZUL são bastante altas em comparação com outras transportadoras da região da América Latina e do Caribe (18 a 20 por cento), elas estão em melhor posição para suportar o choque do que a LATAM, cuja margem operacional foi de 8 por cento em 2019. Em relação às concessionárias de aeroportos, não há informação disponível sobre o número total de empresas no Brasil, mas o Grupo CCR registrou uma redução de 95 por cento no tráfego dos aeroportos que administram, o que condiz com as reduções das companhias aéreas.

### **O setor de transporte público urbano também está sendo fortemente impactado.**

Os dados do Moot (figura 36) sugerem queda de 50 a 70 por

cento no trânsito de passageiros nas capitais brasileiras. A Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF) registrou queda de 63 por cento no número de passageiros em março (com perdas de R\$500 milhões), a Associação Nacional de Empresas de Transporte Urbano (NTU) informou queda de 80 por cento no transporte de passageiros em todo o país no início de maio, com redução de frota de apenas 25 por cento. Isso representa mais de R\$2,5 bilhões em perdas, ou 40 por cento da receita anual do setor. A Confederação Nacional do Transporte (CNT) relatou que mais de 97 por cento das empresas de ônibus foram afetadas pela pandemia, enquanto cerca de 78 por cento das empresas do segmento metroviário e ferroviário sentiram impactos financeiros negativos. A projeção para o segundo semestre é de que a queda no total de viagens permaneça perto de 60 por cento. Entretanto, com o atual relaxamento das medidas de distanciamento social e a retomada das atividades comerciais em diversas cidades, um aumento é esperado para os próximos meses.

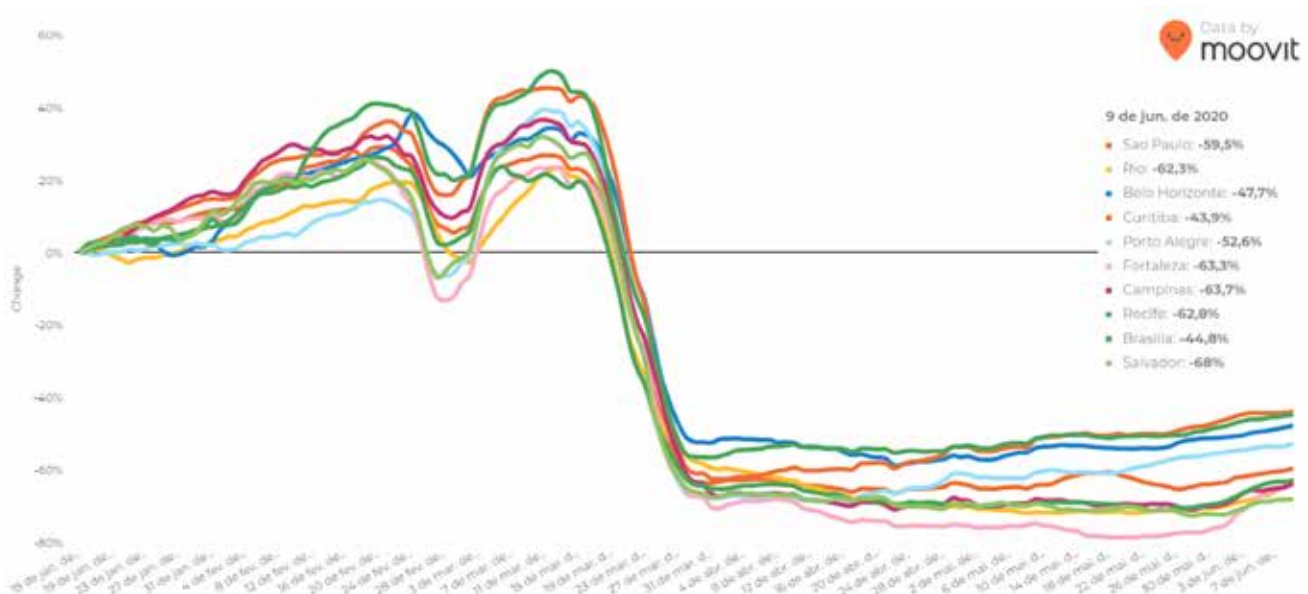
### **Diferentes partes interessadas serão impactadas de maneira diferente na mobilidade urbana.**

Três categorias de partes interessadas foram identificadas: i) algumas grandes empresas estatais de transporte público (por exemplo: Metrô e CPTM em São Paulo, CBTU em várias cidades, ou Trensurb em Porto Alegre), ii) algumas grandes operadoras privadas, principalmente no segmento ferroviário, apoiadas por grandes empresas internacionais (por exemplo, CCR em Salvador e SP, e Mitsui no Rio) e iii) e muitas operadoras de ônibus particulares, operando em grandes e pequenas cidades. Neste momento, não há elementos disponíveis sobre a resiliência financeira dessas grandes empresas, nem a capacidade delas de absorver o choque. Embora diversificadas, essas empresas ou suas matrizes operam em um ambiente

internacional fortemente competitivo, que certamente não deixa muito espaço para grandes margens. Do outro lado do espectro estão as operadoras de ônibus. O Brasil tem cerca de 34.000 empresas de ônibus, incluindo serviços urbanos e interestaduais. Elas empregam cerca de 700.000 pessoas e são responsáveis

por 86 por cento de todas as viagens diárias no transporte público no país. Este subsetor é muito atomizado, portanto, não pode ser descrito em termos de características setoriais de forma geral. Ainda assim, espera-se que tenha semelhança com o segmento de transporte de carga descrito abaixo.

Figura 36: Comparação da Evolução dos Serviços de Transporte Público em Determinadas Cidades, Brasil I (índice)



Fonte: Moovit

**Até agora, o impacto no transporte rodoviário tem sido menor do que na mobilidade urbana e no transporte aéreo. Isso se deve em grande parte à continuidade das cadeias de suprimentos, que são essencialmente rodoviárias no Brasil.** Os números publicados pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) mostram uma queda geral de 18 por cento no tráfego nas rodovias concedidas à iniciativa privada no Brasil. Embora o país tenha apenas cerca de 20.000 km de rodovias federais e estaduais administradas pela iniciativa privada, essas são as mais movimentadas e as mais críticas para a logística no Brasil. No entanto, esse número geral encobre realidades diferentes para o tráfego de passageiros (redu-

zido em 23 por cento) e o de carga (reduzido em meros 4 por cento em comparação a março de 2019). Espera-se que esses números aumentem em abril, à medida que mais indústrias deixem de funcionar, temporariamente ou não. Além disso, situações específicas já refletem um cenário mais difícil: a CCR, concessionária responsável por de 3.300 km de rodovias, essencialmente em São Paulo, relatou queda no tráfego de cerca 60 por cento para carros e 15 por cento para caminhões

**Quanto à mobilidade urbana, o impacto no transporte rodoviário variará dependendo das partes interessadas.** No que diz respeito aos gestores de infraestrutura pública, é provável que os planos de investimento se-

jam ainda mais reduzidos nos próximos anos, visando cobrir déficits na receita tributária. A pandemia tornará pior a atual situação de cortes regulares no orçamento de investimentos. Como referência, o orçamento do DNIT para 2020 é cerca da metade do que era há cinco anos, comprometendo seriamente as futuras condições da infraestrutura rodoviária do país. O cenário de 2013 provavelmente se repetirá, apresentando rápida deterioração da infraestrutura daqui a três a quatro anos. Com relação às concessionárias de rodovias (51 concessões de rodovias federais e subnacionais), com receitas anuais de cerca de US\$ 4 bilhões, as quedas observadas no tráfego significam déficits mensais de receita de US\$ 120 milhões. Por fim, e talvez o mais importante, o subsetor de transporte de carga é composto por cerca de 120.000 operadores de transporte e 26.000 empresas de serviços de armazenagem e outros serviços de logística. No total, são 1,7 milhões de empregos. Entretanto, o mercado tem dois lados: de um, temos algumas empresas de transporte de carga grandes e bem organizadas que detêm metade da frota; do outro, um grupo extremamente vulnerável composto por empresas familiares de um caminhoneiro/um caminhão, com baixa capacidade operacional e financeira.

**No transporte de carga portuária, ferroviária e fluvial, a demanda também foi reduzida,** mas nenhum número geral foi disponibilizado até o momento. A figura 37 mostra que as escalas diárias nos portos (chegadas e partidas) caíram de 35 para 25 embarcações por dia no último mês, com variabilidade significativa dependendo da data.

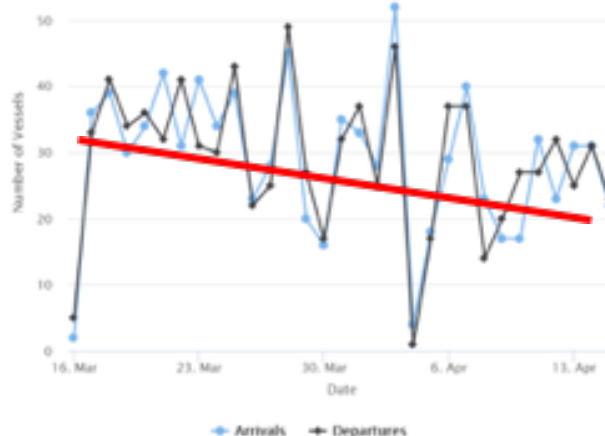
**No curto a médio prazo (4-6 meses), é provável que a pandemia resulte em um choque de**

**oferta, decorrente das falências em cascata das operadoras de transporte.**

Esse impacto pode afetar empresas muito grandes, porém vulneráveis, como as companhias aéreas ou as grandes concessionárias de infraestrutura. Com base nos dados da ALG Consultancy, a GOL, AZUL e LATAM têm entre um e dois meses de caixa ou quase-caixa para fazer frente às obrigações financeiras. Em 26 de maio, a LATAM, maior companhia aérea da América Latina, entrou com pedido recuperação judicial em Nova Iorque. Algumas concessionárias de transporte público relataram que têm aproximadamente um mês de caixa, depois do qual os serviços podem ser afetados. No lado da mitigação, como descrito abaixo, os governos já estão preparando pacotes para apoiar esses grandes atores (para o transporte aéreo em nível federal, e para o transporte metro e ferroviário em algumas cidades).

**A situação pode ser ainda mais preocupante para o grande número de pequenos prestadores de serviços de transporte de passageiros (ônibus, transporte**

Figure 37: Escalas Diárias nos Portos, Porto de Santos (número de embarcações)



Fonte: MarineTraffic.com



### urbano ou inter-regional) ou de carga.

Pesquisa recente da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) revelou que: (i) 70 por cento das empresas pesquisadas já têm dificuldades em cumprir suas obrigações financeiras (boa parte delas provavelmente já tinha dificuldades antes da crise); (ii) 54 por cento possuem capital de giro suficiente para cobrir um mês de gastos; e (iii) 22 por cento já demitiram funcionários. Se a queda na demanda continuar, pode haver demissões em massa no setor de transportes, o que poderia resultar em protestos para garantir o apoio do governo, afetando assim o fornecimento de bens essenciais.

### No médio a longo prazo (1-5 anos), esperamos uma grave deterioração da infraestrutura principal de transporte, o que aumentará os custos de logística novamente.

Crises anteriores no Brasil e em outros países mostraram repetidas vezes que as administra-

ções públicas cortam gastos com a manutenção de infraestrutura para conter os orçamentos públicos. Segundo o Índice de Desempenho Logístico do Banco Mundial e as classificações do WEF, a infraestrutura de transporte e logística do Brasil já é apontada como um obstáculo à competitividade do país e esta situação pode se deteriorar ainda mais. Como parte do plano de recuperação, no início de abril o governo federal anunciou um pacote de investimentos em infraestrutura de US\$ 6 bilhões (Plano Pró-Brasil), mas a implementação real desse plano ainda não aconteceu – veja PAC, PAC2 e Programas PIL no início dos anos 2010.

### A participação do setor privado no investimento em infraestrutura de transporte tem sido o lema nos últimos anos e deve continuar assim.

A infraestrutura de transportes essenciais foi recentemente concedida ao setor privado por meio de contratos de concessão de portos, aeroportos, rodo-



Agência Brasil

vias e ferrovias. O Ministério de Infraestrutura, juntamente com o Ministério da Economia e o BNDES, tem um forte programa com um horizonte de dois anos. No entanto, ainda há questões sobre a capacidade do setor privado de assumir mais investimentos (e mais riscos) em um ambiente pós-crise. Os contatos com os principais operadores e investidores em infraestrutura do setor privado nos leva a pensar que eles estarão mais ocupados renegociando seus contratos atuais (força maior), ao invés de desenvolver novos negócios. Além disso, um ambiente de risco diferenciado pode ser propício para mover o cursor de risco para o lado público nos próximos contratos de PPP/concessão – mais para um mercado de vendedores, com condições menos interessantes para as administrações públicas.

**Esta crise também pode ser uma oportunidade para um setor de transporte mais sustentável no médio prazo.** Primeiro, se aprendermos todas as lições dessa pandemia, os serviços de

transporte poderão alcançar um melhor nível de preparação para situações semelhantes. Os procedimentos de emergência elaborados em pouco tempo e a disseminação das melhores práticas podem alimentar uma resiliência maior para os serviços de transporte no futuro. Isso vale particularmente para os serviços de transporte público e, em menor grau, para o transporte rodoviário de carga. Segundo, a crise pode levar à consolidação do setor de transporte rodoviário de carga, caracterizado por excesso de oferta e ineficiências (pelo menos em parte). Embora, como discutido acima, a consolidação desse setor venha com um custo (social), a eficiência do setor de transporte rodoviário de carga como um todo acabaria sendo aperfeiçoada. Terceiro, pode haver uma redistribuição dos padrões de transporte. Isso vale tanto para a mobilidade urbana quanto para as cadeias de valor globais. Na mobilidade urbana, o teletrabalho experimentado no último mês ou mais pode muito bem continuar. Como resultado, o transporte de passageiros tanto nas cidades quanto em longas distâncias (aérea) pode ser permanentemente reduzido em certa medida. Nas cadeias globais de valor, a crise conscientizou as partes interessadas e os tomadores de decisão sobre a eficiência atual, mas também sobre a fragilidade das atuais cadeias globais de valor. O setor automotivo, que envolve centenas de fabricantes em todo o mundo, exemplifica bem essa situação, que levou à atual paralisação do setor. As cadeias de valor podem ser reestruturadas, visando maior resiliência, principalmente com mais fornecedores locais e menos transporte.

**A maioria das políticas adotadas até agora se concentrou na proteção dos trabalhadores.** De fato, os trabalhadores do setor de transporte estão na linha de frente, pois garantem a continuidade dos serviços de transporte e cadeias de suprimentos, incluindo alimentos e

Freepik



equipamentos de saúde. Além da comunicação, essas medidas incluem essencialmente equipamentos de higienização e de proteção individual. Este tipo de medidas foi aplicado a todos os subsetores de transporte.

**A administração federal declarou o transporte um serviço essencial** por decreto presidencial. Esta decisão fornece uma estrutura para a continuidade dos serviços de transporte. O decreto também pretendia harmonizar a abordagem sobre restrições de transporte nos três níveis de governo no Brasil.

**Medidas operacionais foram tomadas para facilitar os serviços de transporte.** A administração federal relaxou as exigências para documentação e conformidade operacional em relação ao transporte de carga e de passageiros inter-regional. O excesso de peso dos caminhões foi temporariamente permitido. Restaurantes,

centros de saúde e oficinas foram obrigatoriamente abertos para atender caminhoneiros que viajam longas distâncias. Aplicativos específicos foram desenvolvidos para os caminhoneiros localizarem pontos de apoio e relatarem possíveis problemas de saúde.

**Medidas de flexibilização fiscal também foram adotadas.** No setor de transporte aéreo, as concessionárias de aeroportos e companhias aéreas das para foram autorizadas a pagar com atraso as taxas de concessão e de navegação aérea/controlado de tráfego. O Banco do Brasil autorizou as companhias aéreas a ficarem até quatro meses sem pagar juros. O pacote de ajuda às empresas aéreas inclui: i) o adiamento de 6 meses da cobrança de tarifas de navegação aérea; ii) adiamento até dezembro de 2020 da cobrança de taxas de concessão de concessionárias de aeroportos sem multas; e iii) prorrogação de 12 meses para as empresas reembolsarem os clientes por voos cancelados.



Freepik

## Box 12: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes no Setor de Transporte

### Curto prazo

- Apoiar a sanitização generalizada e a proteção dos trabalhadores de transporte e infraestrutura da linha de frente;
- Apoiar as políticas e medidas de proteção ao cliente para impedir a propagação do coronavírus, principalmente no transporte público;
- Apoiar as linhas de crédito e outras medidas financeiras para sustentar o capital de giro das operadoras afetadas por forte redução na demanda, ou seja, serviços de transporte público, empresas de transporte e logística, concessionárias de infraestrutura de transporte.

### Médio prazo

- Desenvolver instrumentos financeiros, em especial garantias, para retirar as obrigações financeiras dos operadores de transporte e permitir seu acesso ao mercado de capitais;
- Desenvolver programas de investimento em infraestrutura com mão de obra intensiva, para apoiar a agenda de empregos e a recuperação econômica;
- Ampliar o investimento e as políticas de desenvolvimento do transporte público e mobilidade ativa nas cidades – visando tanto os sistemas de transporte mais resilientes como a manutenção da acessibilidade a empregos e serviços;
- Adaptar a estrutura regulatória e incremento do investimento para aumentar a resiliência da logística e das cadeias de valor globais, particularmente pela digitalização.



Agência Brasil



### Box 13: Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) em Época de COVID-19

A participação do setor privado na infraestrutura, seja por meio de contratos por desempenho, concessões ou em forma de parceria segundo a lei brasileira de PPP, pode desempenhar um papel importante na recuperação pós-COVID-19 do país, com as seguintes vantagens:

1. Aliviar a carga fiscal do setor público em nível subnacional, mobilizando a capacidade de investimento do setor privado para complementar os investimentos públicos sempre que possível;
2. Melhorar a qualidade do serviço de infraestrutura para os usuários finais por meio de abordagens baseadas no desempenho.
3. Enfrentar a vulnerabilidade e criação de empregos ao se concentrar em setores como saúde ou saneamento

A COVID-19 pode alterar a confiança do setor privado para fazer contratos de PPP com o governo. As sensibilidades ao risco podem ser modificadas pela crise e instrumentos de redução de riscos de alguns projetos podem ser mobilizados de forma mais sistemática, com a necessidade de mais garantias ou, eventualmente, projetos de PPP com pagamentos baseados na disponibilidade de receitas (em vez de o parceiro privado assumir o risco de receita).

Além disso, abaixo estão possíveis soluções para as quais o WBG poderia contribuir:

- A. Mudar determinadas concessionárias de serviços públicos essenciais para melhorar o desempenho e a confiabilidade do serviço;
- B. Ampliar projetos de infraestrutura de PPP;
- C. Fortalecer a estrutura institucional subnacional de PPP/concessões e a capacidade de criar canais de projetos bancáveis, aliviando a carga fiscal e priorizando projetos com base nas mudanças de prioridades da COVID;
- D. Aperfeiçoar o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), ou instrumento similar, para estruturar garantias para concessões e PPPs (especialmente as do setor social).

## 3.8 EXPOSIÇÃO DAS FAMÍLIAS E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### Vulnerabilidade familiar

#### A pandemia está atingindo o Brasil em um período em que os 40 por cento mais pobres ainda estão lutando para se recuperar da crise de 2015-16.

A crise econômica resultou em um aumento significativo da pobreza e da desigualdade. Entre 2015 e 2016, cerca de 5,6 milhões de brasileiros entraram na pobreza (US\$ 5,50 por dia). Atualmente, 20,1 por cento da população vive na pobreza, enquanto o número que vive com menos de US\$ 1,90 cresceu em 2,5 milhões e ultrapassou 8 milhões de pessoas. O índice de Gini aumentou de 51,9 em 2015 para 53,3 em 2016 – o maior aumento em um único ano no Brasil desde o início dos anos 90. A recuperação desigual subsequente desde 2017 deixou os 40 por cento mais pobres em pior situação do que antes da crise. Em termos reais, a renda dos 40 por cento mais pobres foi menor em 2018 do que em 2015 em todos os estados, com exceção de quatro.

#### Mesmo antes da pandemia, metade dos brasileiros (52 por cento) era economicamente vulnerável,

e ou estavam em situação de pobreza (vivendo com menos de US\$ 5,50 por dia em 2011 PPP) ou em risco de entrar na pobreza (vivendo com renda per capita entre US\$ 5,50 e US\$ 13 por dia). Isso vale especialmente para as regiões norte e nordeste, onde na maioria dos estados, entre 70 por cento e 80 por cento da população se enquadram nessa categoria. Essa população é majoritariamente jovem (mais de 7 entre 10 crianças e

jovens brasileiros pertencem a este grupo), urbana e trabalha em empregos precários e desprotegidos.<sup>38</sup> Eles pertencem a grupos que devem sofrer um choque de renda mais alto.

#### Os brasileiros mais vulneráveis são os pobres urbanos, aqueles nas comunidades rurais, incluindo populações indígenas, mulheres e crianças, e os idosos.

Cerca de um em cada cinco brasileiros vive em favelas ou moradias precárias e outros 32.000 estão desabrigados. Modelos epidemiológicos mostram que é provável que a COVID-19 se propague mais em áreas de alta densidade, como as favelas, deixando os pobres urbanos especialmente expostos. Ao mesmo tempo, as populações rurais, incluindo povos indígenas, comunidades de florestas e tradicionais, enfrentam riscos adicionais decorrentes de sua dificuldade de acesso aos serviços básicos, incluindo assistência médica. Crianças e jovens enfrentam desafios com o fechamento de escolas e o aumento do desemprego, (mais detalhes abaixo). Mulheres e crianças, em particular, também enfrentam riscos crescentes da violência doméstica. A quarentena e as pandemias podem aumentar a violência generalizada, bem como a violência doméstica contra mulheres e crianças. Já há evidências de que isso está ocorrendo no Brasil. Por fim, embora exista cobertura quase universal dos benefícios para a terceira idade, seja através de previdência ou assistência social pelo programa Benefício de Prestação Continuada, um quarto da população brasileira com 65 anos ou mais vive

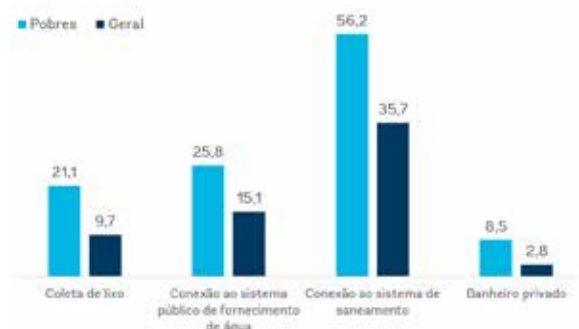
<sup>38</sup> Os pobres representam 20 por cento da população brasileira e incluem 36 por cento de todas as crianças brasileiras (<15 anos) e 25 por cento dos jovens (15-24). Setenta e dois por cento dos pobres vivem em áreas urbanas e 67 por cento dos que trabalham em empregos precários (informal ou por conta própria), dois grupos que provavelmente serão expostos à crise do COVID-19. Esse perfil é muito semelhante para os economicamente vulneráveis (aqueles que vivem de US\$ 5,50 a US\$ 13 por dia), que representam 32 por cento da população do país e 37 por cento de todas as crianças e jovens brasileiros. A proporção que vive em áreas urbanas é ainda maior, 85 por cento. Os trabalhadores informais ou por conta própria somam 43 por cento e 67 por cento trabalham no varejo ou serviços, que devem ser os setores mais afetados pela crise.

em domicílios vulneráveis, sendo a maior incidência no norte e nordeste (figura 38).

**Existe uma importante sobreposição entre vulnerabilidade de renda (capacidade de pagar por comida e moradia) e vulnerabilidade nas condições de vida (moradia e serviços adequados).**

As famílias mais pobres têm menos acesso a melhores condições de saneamento, água encanada e banheiros privativos (figuras 39 e 40) – todos serviços importantes para reduzir a propagação de doenças. Essas privações críticas afetam os 40 por cento mais pobres em todos os estados brasileiros em proporções semelhantes a de outros países da América Latina (figura 41a, 41b e 41c).

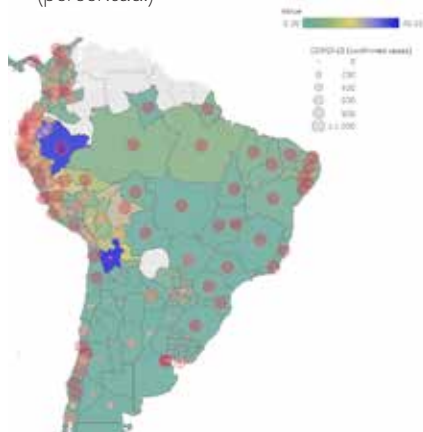
**Figura 39: Falta de Acesso a Condições Adequadas de Saneamento** (percentual, 2018)



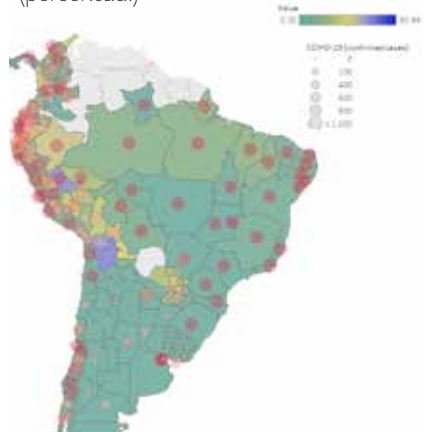
Fonte: Banco Mundial

**Figura 41: Porcentagem dos 40 Por cento Mais Pobres que Enfrentam Privações de Moradia e Serviços Relacionados por Estado, 2018**

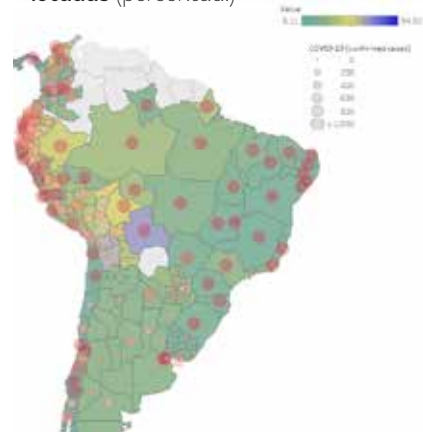
**a) Sem água encanada** (percentual)



**b) Sem melhora no saneamento** (percentual)

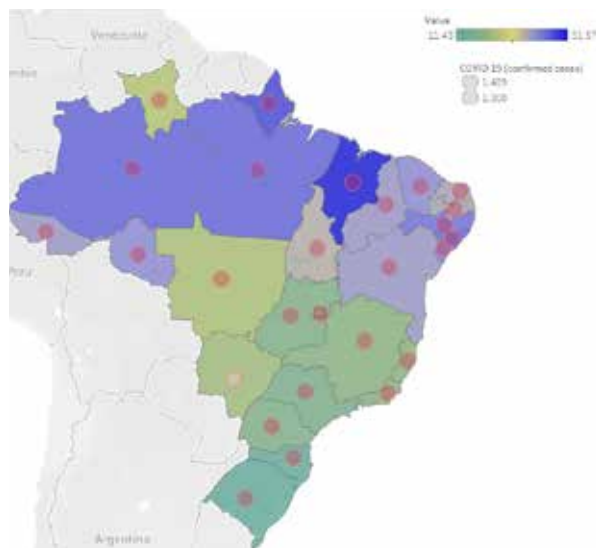


**c) Vivendo em moradias superlotadas** (percentual)



Fonte: Equipe do Banco Mundial (Região da América Latina e do Caribe) para tabulações de Desenvolvimento Estatístico da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial) para dados de pobreza. Ministérios de Saúde pública para casos confirmados da COVID-19, próximos a 31 de maio de 2020

**Figura 38: Metade da População Brasileira É Economicamente Vulnerável** (Casos notificados de COVID-19 e porcentagem da população dos estados com 65 anos ou mais que é pobre ou vulnerável, 2018)



Fonte: Banco Mundial (tabulações LAC TSD usando SEDLAC) e Ministério da Saúde, casos de COVID-19 (em 31 de maio de 2020).

**Figura 40: Interrupções no Abastecimento de Água para Usuários Domésticos** (média de horas por mês, 2018)



## Canais de transmissão

### Os principais canais de transmissão pelos quais a crise da COVID-19 afetará as famílias são pela demanda do mercado e choques de oferta que se traduzem em perdas de renda.

Uma grande proporção de famílias brasileiras enfrenta um alto risco de perder sua renda: dois em cada cinco brasileiros dependem principalmente de fontes de renda não protegidas por programas sociais (figura 42a). Em sua maioria, a renda familiar provém de trabalhos informais, autônomos e empregos formais com menos de seis meses de contrato e sem direito ao seguro desemprego em caso de perda de emprego.<sup>39</sup> Para os 20 por cento mais pobres, a parcela de pessoas que depende de renda sem proteção aumenta para metade da população.

### Outro canal de transmissão pelo qual a crise pode afetar as famílias são os preços e, em particular, a segurança alimentar.

Além dos efeitos gerais de equilíbrio sobre os preços, problemas na logística local e disponibilidade de mão-de-obra podem aumentar o custo de abastecer o mercado com alimentos. Isso afetaria especialmente os consumidores de baixa renda, tanto na área urbana como na rural. Eles sofreriam um duplo golpe, pois não apenas têm maior probabilidade de sofrer perdas de renda, mas os alimentos também são parte relativamente maior de suas despesas totais de consumo. O impacto total da inflação dos preços dos alimentos na pobreza depende de uma série de fatores, incluindo a distribuição de renda/despesa inicial entre produtores e consumidores de alimentos, ou seja, se os compradores têm renda menor do que os vendedores ou vice-versa; se as famílias próximas

à linha da pobreza são vendedores ou compradores; a concentração de famílias em torno da linha da pobreza; a magnitude do aumento de preços; e até que ponto os ajustes na produção e consumo no médio prazo, ou “efeitos secundários”, são capazes de reverter parte do bem estar no curto prazo. O componente alimentar do IPC-C1 (medido pela FGV Ibre<sup>40</sup>), saltou de 0,51 por cento em fevereiro para 1,63 por cento em março devido à corrida inicial aos mercados causada pela pandemia da COVID-19. No entanto, embora essa pressão inicial tenha recuado um pouco, à medida que o choque de renda comprime a demanda, as restrições de oferta causadas pela menor disponibilidade de mão-de-obra e a quebra parcial das cadeias de suprimentos ainda implicam o risco de aumento dos preços dos alimentos.

### Poucas famílias podem suportar choques significativos na renda.

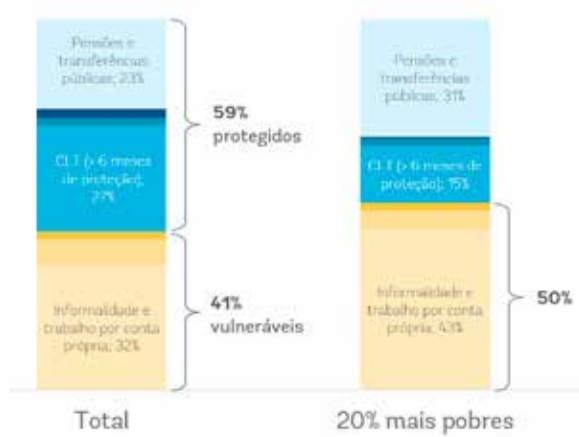
É especialmente importante considerar que os mais pobres do Brasil ainda estavam se recuperando da crise de 2015-2016, e a renda dos 40 por cento mais pobres ainda está abaixo do nível pré-crise. Além disso, as taxas de desemprego permanecem próximas do nível da crise (figura 42.b), com os jovens enfrentando níveis particularmente alarmantes de desemprego. Ademais, as dívidas das famílias são altas e chegam a 45 por cento da renda familiar, refletindo o aumento da dívida não hipotecária desde 2017 (figura 43). Esses fatores sugerem que muitas famílias têm pouco espaço para absorver outro choque.

<sup>39</sup> A análise utiliza as características do trabalho e do trabalhador para simular os saldos de elegibilidade do seguro-desemprego, indenização (multa) e conta poupança do empregador (FGTS). Com base nesses valores, calculamos quantos meses de salário protegido cada trabalhador formal do setor privado terá em caso de demissão.

<sup>40</sup> O IBGE suspendeu a coleta de dados presencial para os índices oficiais de preços nacionais (IPCA, INPC) devido ao COVID-19, substituindo-o pela coleta de dados por telefone e pela Internet. Isso pode gerar algumas discontinuidades na série.



Figura 42: Demanda de Mercado e Choques de Oferta  
 (a) Percentual da População por Fonte Majoritária de Renda (Percentual, 2018)



Fonte: Banco Mundial

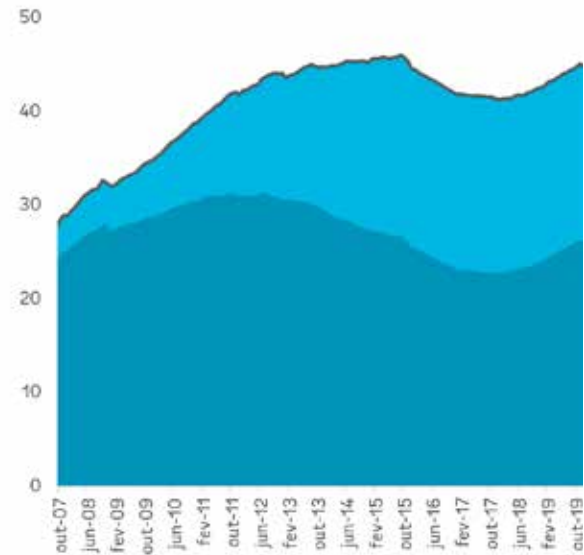
(b) Taxas de Desemprego  
 (percentual da força de trabalho, Q12012 - Q1-2020)



Impacto no emprego e na renda familiar

**A vulnerabilidade ao desemprego relacionado à pandemia ou aos choques na renda do trabalho é heterogênea, afetando alguns tipos de trabalhadores mais do que outros.** Como observado acima, os trabalhadores informais e autônomos não possuem mecanismos formais de proteção da renda, enquanto os funcionários públicos e a maioria dos assalariados do setor privado (contratados com base na CLT) têm proteção no emprego e acesso ao seguro desemprego, indenizações e fundo de garantia por tempo de serviço. Os setores também são expostos de maneiras distintas. O risco de perda de emprego é maior para os setores com forte dependência de interações presenciais e abrangem a maioria dos trabalhadores com baixos salários e mulheres (figura 44a e 44b) e, portanto, mais propensos a sofrer o choque de desemprego primeiro.

Figura 44: Carga da Dívida Familiar  
 (percentual de renda disponível das famílias, 2007-20)



Fonte: Banco Mundial

**Usando técnicas de modelagem macroeconômica subnacional e fazendo o cruzamento das informações com dados de alta frequência (como os gastos com cartão de crédito), as estimativas mostram que o setor mais afetado é o de serviços (as culturas de exportação se beneficiam da baixa taxa cambial, mas há o risco de pressão sobre os preços dos alimentos, como mostrado em evidências anteriores de aumento do preço dos alimentos).**

Este mesmo modelo estima o impacto nos salários reais entre setores e estados, mostrando que eles diminuem entre setores, embora haja algumas exceções regionais, especialmente na agricultura. De modo geral, os salários são “fixos”, de modo que ajustes oriundos de choques econômicos, especialmente entre os trabalhadores formais, têm maior probabilidade de resultar na redução de empregos (incluindo redução de horas) do que na diminuição dos salários. Para entender como os choques setoriais afetarão as famílias, nós os alocamos como interrupções de emprego dos trabalhadores em um modelo de microsimulação<sup>41</sup>. Estimamos que esses choques reduzirão significativamente os ganhos de 30 a 35 milhões de trabalhadores, incluindo cerca de 70 por cento dos trabalhadores informais do setor não-agrícola, e um terço dos CLTs. Como referência, em fevereiro de 2020, 12,3 milhões de brasileiros estavam desempregados. O mais importante é que nem todas essas interrupções necessariamente se tornarão ondas de desemprego. A reforma trabalhista de 2017, que permitiu o trabalho em meio período, e o

recente Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEm, que introduziu a flexibilidade para empresas suspenderem o trabalho remunerado, podem ajudar a reduzir a quantidade total de empregos extintos e mitigar as perdas dos cortes nas horas pagas, sem força-los a perder os vínculos empregatícios de forma a ativar o seguro desemprego.

**Esses choques de desemprego se traduzem em reduções significativas da renda familiar e maior desigualdade.**

Foram feitas simulações para dois cenários: um cenário base e outro pessimista. O maior impacto em ambos está no meio da distribuição de renda. No cenário base, espera-se que a renda per capita anual em geral caia em 7,6 por cento, e 14,9 por cento e 14 por cento nos segundo e terceiro quintis, respectivamente (figura 44a). Esses são os quintis mais atingidos pela crise, e cuja renda depende menos das transferências do governo. A primeira linha de defesa é o sistema de proteção ao emprego para trabalhadores formais. Uma vez considerados os benefícios, esse efeito é reduzido para 5,3 por cento em nível nacional, e alivia de 20 a 40 por cento da redução da renda média em todos menos no quintil mais pobre.<sup>42</sup>

**Não se espera que os efeitos sejam neutros à renda, pelo contrário, eles têm a possibilidade de aumentar a desigualdade, já que os trabalhadores informais e os formais de baixa renda têm mais chance de sofrer os choques do desemprego.** Essa deterioração desproporcional da renda para as famílias de baixa

<sup>41</sup> Estas estimativas se baseiam nos resultados do modelo de equilíbrio geral computável e na ferramenta de microsimulação da BraSim, pressupondo o choque do desemprego em um cenário base e em um negativo para os trabalhadores afetados. Os choques de desemprego são alocados com base nas características do trabalhador e da família que são correlacionadas com a probabilidade mais alta de não ter emprego.

<sup>42</sup> Esta análise trata o BEm implicitamente, o benefício emergencial que oferece aos trabalhadores acesso a três meses de benefícios por desemprego sem demissão formal, como parte do sistema de proteção contra o desemprego.

renda resultaria em um aumento de 3,1 por cento na desigualdade, uma mudança significativa no período de um ano, e maior que o aumento de 2,7 por cento ocorrido entre 2015 e 2016.

### O cenário base poderia levar ao aumento da população que vive com menos de um salário mínimo (um índice de pobreza) para cerca de 8,4 milhões de pessoas em 2020.

Para avaliar o impacto da crise no bem estar das famílias, estimamos a parte da população que entrará na pobreza, definida nesta análise como a que vive abaixo do limite de meio salário mínimo per capita<sup>43</sup>. Dada a natureza temporária dos choques de renda esperados e das medidas de mitigação, os resultados se baseiam na renda anual. Partimos com o índice de pobreza na linha de base de 29,1 por cento segundo dados da PNAD-C recentemente publicados. Para o cenário base, e depois de levar em conta os benefícios do seguro desemprego recebido por trabalhadores formais que possam ser demitidos, o resultado é um aumento de 13,4 por cento na proporção da população que vive com menos da metade de um salário mínimo. Isso se traduz em aproximadamente 8,4 mi-

lhões de pessoas. Sem os benefícios do seguro desemprego, esse número seria de 11,5 milhões de pessoas. Esses resultados estão condizentes com o aumento na pobreza (na linha internacional da pobreza de US\$5.50 por dia) para aproximadamente 7,2 milhões de brasileiros<sup>44</sup>. Os quintis mais afetados são o segundo e o terceiro – amplamente alinhados à população economicamente vulnerável que vive com renda acima de US\$5,50 por dia, e abaixo de US\$13 por dia.

### No cenário pessimista, as reduções de renda seriam mais acentuadas, levando a maiores aumentos da desigualdade e da pobreza.

De modo geral, a renda teria queda de 7,1 por cento; e de 10,5 a 15,1 por cento para o segundo e terceiro quintis (figura 45c). A desigualdade saltaria de 4,1 por cento – um aumento maior do que o visto em 2015–16. Como resultado, a pobreza aumentaria em 17,6 por cento depois de levar em conta a proteção do seguro desemprego dos trabalhadores formais, jogando 11 milhões de pessoas na pobreza. Sem as medidas de proteção do seguro desemprego, o aumento nos índices de pobreza atingiriam 24,5 por cento, ou cerca de 15,4 milhões de pessoas.



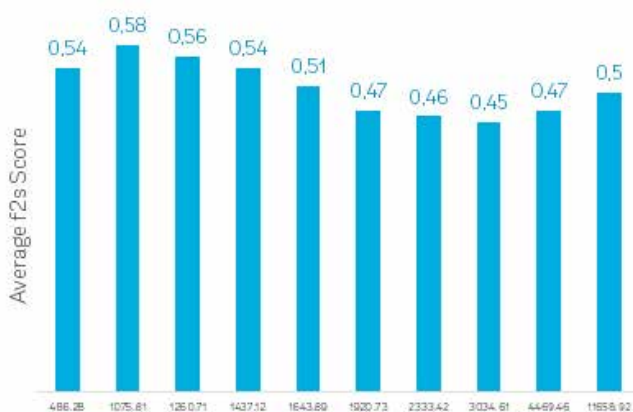
Agência Brasil

<sup>43</sup> O valor de meio salário mínimo é um representante importante da linha de pobreza do Brasil, pois é o limite de elegibilidade para inscrição no Cadastro Único e é próximo à linha internacional de pobreza para países de renda média e alta de US\$5.50 por dia (2011 PPP).

<sup>44</sup> Em razão de diferenças metodológicas entre os agregados de assistência usados para as duas linhas de pobreza, os resultados não são diretamente comparáveis. A mudança da pobreza para a linha de US\$5.50 é estimada com base na elasticidade histórica da pobreza ao crescimento, mas a seleção de parâmetros é informada pelos resultados do modelo de microssimulação.

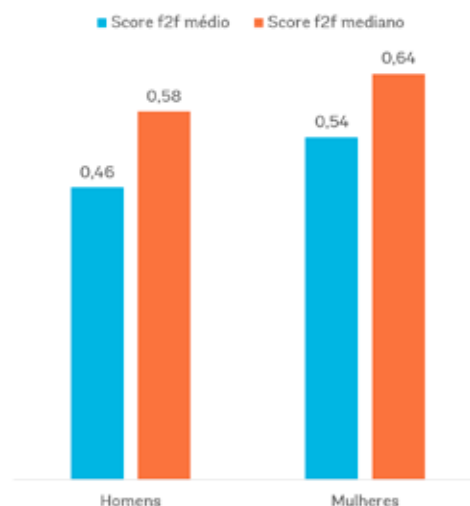
Figura 44: Distribuições setoriais de interações presenciais no setor formal

a) Pontuação média por decil de renda



Fonte: Tabulações do Banco Mundial baseadas no RAIS.

b) Pontuação média e mediana por gênero



Os resultados acima destacam a importância do acesso aos benefícios do seguro desemprego durante esta crise, e também mostram a magnitude dos choques sem cobertura entre os grupos de menor renda.

O acesso ao seguro desemprego ficou inicialmente mais lento pelo fechamento das agências do SINE, que tradicionalmente processavam a maioria das solicitações de seguro desemprego. O processo agora passou para aplicativos online, que permitiram manter o processamento de solicitações durante a pandemia. Duas medidas anunciadas pelo governo são particularmente relevantes para aliviar o impacto da crise nas famílias brasileiras: (i) a expansão do Programa Bolsa Família para incluir famílias que já eram elegíveis; e (ii) o Auxílio Emergencial, que oferece três transferências mensais no valor de R\$600,00 para famílias com níveis de renda inferiores a metade do salário mínimo per capita voltado para microempreendedores individuais e autônomos, bem como para desempregados que não recebem seguro desemprego.

A expansão do PBF deve adicionar 1.225.000 famílias ao programa, ou aproximadamente 3,3 milhões de pessoas.

Isso aumenta a cobertura total do programa em 8,6 por cento, para 14,26 milhões de famílias, a um custo estimado de R\$ 3,1 bilhões. Embora espera-se que essa expansão aumente a renda das famílias afetadas, a consequente redução da pobreza será apenas marginal. Estima-se que a população que vive com menos de R\$ 178 por mês (segundo critérios de elegibilidade do PBF e um valor próximo a US\$ 1,90 por dia) diminua em 0,1 por mês. Isso ocorre pelos baixos níveis de generosidade do PBF: 60 por cento das famílias inscritas no PBF recebem menos de R\$ 200 por mês. Além disso, estima-se que 450.000 famílias elegíveis continuem aguardando o acesso ao PBF, e é possível que nos próximos meses novas famílias venham a precisar de assistência por causa da pandemia.



## O programa Auxílio Emergencial terá impacto significativo nas famílias de baixa renda.

Supondo que as transferências sejam recebidas por todas as famílias elegíveis, no cenário base o benefício mais do que compensaria o impacto da pandemia nos quintis mais pobres, cobrindo um número estimado de 54 a 68 milhões de trabalhadores a um custo de R\$ 106 a R\$ 135 bilhões<sup>45</sup>. Baseando-se apenas nas estimativas de cobertura do limite inferior, as transferências reverteriam totalmente o aumento esperado na renda para os 40 por cento mais pobres da população. Em termos anuais, os três meses de transferências aumentariam a renda média do quintil mais pobre em 14 por cento em relação à 2019, quando ele era de R\$203,50 per capita, e do segundo quintil em 3 por cento. O Auxílio Emergencial, se bem implementado, também mitigaria de maneira significativa o impacto do choque nos níveis de desigualdade. Mesmo com o aumento significativo na renda para os quintis de mais baixa renda, espera-se que os índices de desigualdade permaneçam no índice de Gini de 53,4, mais alto que o da pré-crise de 2015.

## O consequente aumento de renda para os 40 por cento mais pobres tem o potencial de reverter o impacto da pandemia na pobreza.

Usando a renda média anual para 2020, o índice de pobreza poderia cair em 2,3 por cento em relação aos níveis de pobreza pré-choque (figura 45b)<sup>46</sup>. Embora a inclusão de todas as famílias no PBF nessa transferência signifique que uma proporção significativa do quintil mais pobre verá seus rendimentos aumentarem (14 por cento em média), estima-se que poucas famílias do PBF saiam da pobreza, pois sua renda permanecerá abaixo de

meio salário mínimo. Pelo contrário, são outros agregados familiares com rendimentos mais elevados e que dependem de trabalho informal ou autônomo os mais propensos a saírem da pobreza. Enquanto a porcentagem de famílias que vivem com menos de meio salário mínimo deve cair como resultado do AE, é importante notar que, para cerca de 1,2 milhão de famílias que sofrem o choque de renda, o AE não será suficiente para que voltem a se situar acima dessa linha. Dentre estas, a família mediana verá sua renda diminuir para cerca de R\$420 por pessoa. A figura 45d apresenta o impacto dessas transferências diante de um cenário de perda de emprego mais grave. Nesse cenário, os efeitos das transferências ainda são positivos e podem compensar a maior parte do impacto negativo do choque, mas não são capazes de reduzir os índices de pobreza para níveis anteriores ao choque.



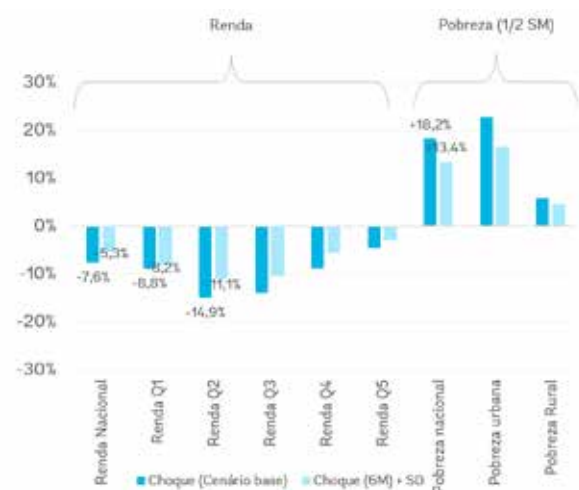
Agência Brasil

<sup>45</sup> As estimativas de limites mais baixos são baseadas na aplicação da elegibilidade de renda, considerando toda a renda informal relatada no BraSim. As estimativas do limite superior aplicam a elegibilidade à renda, excluindo a renda que não é informada por terceiros (renda informal e autônoma) e não impõe o limite de 2 benefícios por família. No fim de maio de 2020, os benefícios tinham sido aprovados para 60 milhões de pessoas.

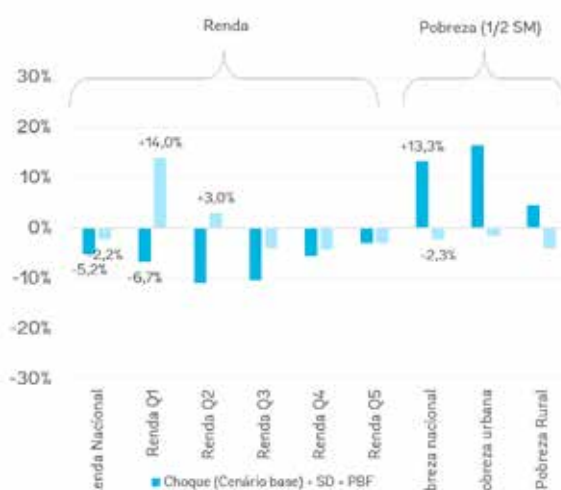
<sup>46</sup> Esses resultados são baseados nos cenários de base e negativo de choques de desemprego derivados das projeções baseadas no EGC das perdas de renda setoriais usadas acima. Esta estimativa considera os benefícios de proteção ao desemprego e a expansão do PBF.

Figura 45: Impactos na Pobreza e na Renda das Famílias com o Choque de Emprego e Auxílio Emergencial: EGC – Análise da Microsimulação dos Agrupamentos Familiares

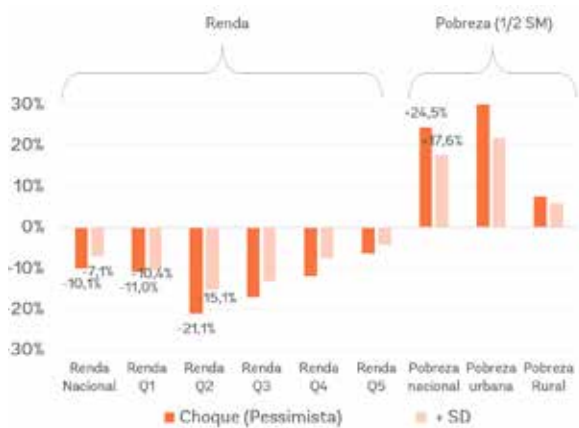
(a) Efeitos da pandemia na renda das famílias e na pobreza (antes das políticas públicas), Cenário base



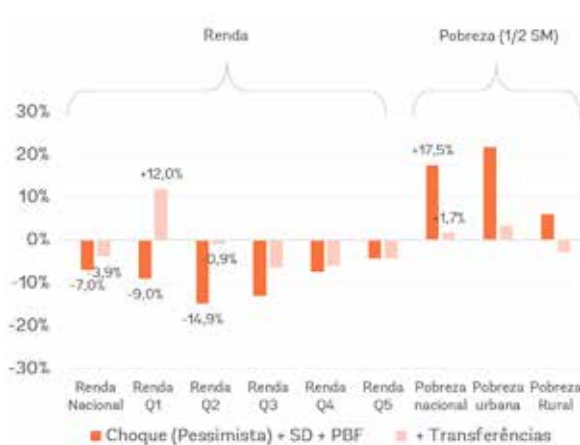
(b) Efeitos do PBF Expandido e do Auxílio Emergencial na Renda das Famílias e na Pobreza (antes das políticas públicas). Cenário base



(c) Efeitos da Pandemia na Renda das Famílias e na Pobreza, Cenário pessimista



(d) Efeitos do PBF Expandido e do Auxílio Emergencial na Renda das Famílias e na Pobreza, Cenário pessimista



Fonte: Banco Mundial.

Nota: O choque da folha de pagamento é baseado no modelo EGC do Brasil. Os choques de desemprego são distribuídos com base nas características dos trabalhadores e das famílias, usando um modelo Logit adequado. Todos os números são baseados nas estimativas de limite inferior da cobertura para o Auxílio Emergencial em cada cenário.

**A implementação bem-sucedida do Auxílio Emergencial requer a rápida expansão do Cadastro Único para incluir trabalhadores elegíveis que ainda não recebem benefícios.** Esse processo foi complicado pela falta de CPF para alguns segmentos da população e pela capacidade limitada dos escritórios locais de assistência social (CRAS) para inserir novos

beneficiários. Um grande segmento de beneficiários será coberto automaticamente – aqueles que recebem o Bolsa Família. De acordo com as estimativas de cobertura de limite inferior, se presumirmos que apenas metade dos trabalhadores elegíveis que não recebem o Bolsa Família pode acessar o Auxílio Emergencial, menos 12,5 milhões de trabalhadores o receberiam no cenário base. O resultado seria 1,8 milhões de pessoas

entrando na pobreza ao invés de 1,4 saindo como resultado das transferências.

**Importante notar que os resultados relatados acima, com base na renda anual, obscurecem a gravidade do impacto de curto prazo desses choques na renda, considerando em vez disso a sua vivização da renda ao longo do ano.**

Na realidade, as famílias nos grupos de menor renda passarão, em média, três meses com a renda mais alta que o normal durante a pandemia (principalmente os meses de abril a julho, dependendo da data de inscrição) como resultado do Auxílio Emergencial. Uma vez que as transferências acabem, e se as taxas de empregos continuarem baixas, essas mesmas famílias passarão por uma séria redução de renda. Em relação à situação anterior à pandemia, a renda dos dois quintis inferiores cairá em 26 por cento em média depois de considerado o seguro desemprego.

**Além das duas principais políticas mencionadas acima (expansão do PBF e o Auxílio Emergencial), também estão sendo implementadas políticas para reduzir os choques de desemprego para os trabalhadores formais,**

tais como maior flexibilidade para o trabalho remoto e políticas de ausência, antecipação de pagamentos extras (como 13º salário e outros subsídios). Outras medidas também foram adotadas, como a ampliação do acesso ao crédito por meio do aumento dos empréstimos e medidas para reduzir a insegurança alimentar. Além disso, também estão sendo implementadas políticas habitacionais, como a construção de moradias subsidiadas; suspensão temporária dos pagamentos de hipotecas para os beneficiários

da Minha Casa Minha Vida; e reassentamento temporário de grupos de risco em instalações administradas pelo governo.

**O Brasil também tem algumas fontes notáveis de resiliência, especialmente se comparado a vários outros países de renda média.**

Primeiro, o Brasil tem o benefício de ter uma força de trabalho formal relativamente grande, com alguns mecanismos de proteção ao desemprego e de poupança em vigor. Segundo, o Brasil forneceu acesso quase universal à previdência e/ou seguridade social para sua população idosa, que também está entre as mais vulneráveis à COVID-19. Terceiro, o Brasil tem uma infraestrutura robusta para a implementação de suas medidas de emergência, como o Cadastro Único, com 76,4 milhões de brasileiros registrados, complementados por outras ferramentas, incluindo uma rede de ONGs que apoiam ações governamentais nas favelas. Embora o país ainda precise adicionar um número significativo de trabalhadores informais, autônomos e desempregados recém-elegíveis ao registro para distribuir efetivamente o Auxílio Emergencial, a implantação desse benefício para os beneficiários do Bolsa Família fornece uma fonte rápida de apoio adicional às famílias mais pobres do Brasil.



Freepik

## Box 14: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes para as Famílias

### No curto prazo:

- Aumentar a capacidade dos escritórios locais do CRAS para processar novos registros no Cadastro Único, no Auxílio Emergencial e no Programa Bolsa Família;
- Aumentar a flexibilidade dos procedimentos para obtenção do seguro-desemprego e saques do FGTS;
- Oferecer acesso contínuo à água tratada, sabão e outros produtos de higiene em bairros de baixa renda e comunidades rurais;
- Garantir estratégias contínuas de distribuição de alimentos, especialmente para famílias com crianças que normalmente dependeriam de programas de alimentação escolar;
- Aumentar os serviços de proteção e apoio às vítimas de abuso doméstico, incluindo acomodações seguras quando necessário;
- Retomar a publicação das contagens mensais de perda de emprego no setor formal, com base no banco de dados do CAGED;
- Publicar informações sobre o número de trabalhadores com acesso ao seguro-desemprego e às contas do FGTS para preparar para perdas temporárias do emprego que afetam os trabalhadores formais;
- Aumentar a adoção de coleta de dados por telefone e pela Internet.

### No médio prazo:

- Levar em consideração o espaço fiscal limitado: aumentar a generosidade e cobertura do Bolsa Família. O Auxílio Emergencial resultará em um grande aumento temporário na renda dos beneficiários do Bolsa Família, mas ainda será necessário um ajuste de longo prazo no programa ao longo do próximo ano;
- Aprimorar a rede de proteção social para torná-la mais sensível a choques no futuro, incluindo o aumento da cobertura de números de identidade (como o CPF) para facilitar futuras estratégias de inscrição e resposta;
- Revisar as regras trabalhistas para facilitar e acelerar a contratação de pessoal, especialmente os jovens, e continuar a agenda de reformas do mercado de trabalho com vistas a reduzir os custos explícitos e implícitos para as empresas contratarem formalmente (em última análise, a grande informalidade é uma das principais causas de vulnerabilidade a choques no mercado de trabalho);
- Fortalecer a infraestrutura para permitir que mais empregos e serviços (incluindo educação) funcionem online (por exemplo, conectividade à Internet, banda larga móvel, serviços de entrega, sistemas de pagamento);



- Modernizar o sistema de estatísticas, incluindo mais pesquisas online e por telefone, expandindo o uso de dados administrativos para fins estatísticos e usando fontes não tradicionais como Big Data;
- Considerar a introdução de programas fiscalmente neutros para permitir que o crescente número de autônomos formais acesse instrumentos de gerenciamento de riscos no mercado de trabalho, como o FGTS, ao mesmo tempo em que reduz a grande lacuna nos custos de mão-de-obra entre emprego dependente e independente que pode causar dualidade no mercado de trabalho;
- Reformar e consolidar os diversos instrumentos de proteção ao desemprego e acréscimos salariais (abono salarial, salário família), a fim de gerar espaço fiscal para financiar programas ativos do mercado de trabalho direcionados a pessoas de fora do mercado de trabalho, como os informais e os que procuram emprego pela primeira vez;
- Considerar cuidadosamente as restrições fiscais, e considerar apoiar programas ativos do mercado de trabalho que possam solucionar deficiências na infraestrutura essencial e também apoiar a recuperação do emprego para trabalhadores vulneráveis. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de intervenções comunitárias que empregam trabalhadores vulneráveis e se concentram na infraestrutura produtiva (água, irrigação, saneamento) ou trabalhos de utilidade social (incluindo coleta de lixo).



Agência Brasil

### No entanto, mesmo considerando essas fontes de resiliência e as medidas adotadas atualmente, várias vulnerabilidades se mantêm.

Primeiro, não está claro que medidas podem ser tomadas ao fim do Auxílio Emergencial. Espera-se que mais de 60 milhões de pessoas recebam essas transferências. Dada a ampla cobertura (incluindo as famílias com renda de até três vezes o salário mínimo), relativa generosidade (quase 60 por cento do salário mínimo), e a situação fiscal apertada do país, medidas de seguimento provavelmente serão menores. É improvável que a pouca generosidade do PBF e sua cobertura limitada sejam suficientes para apoiar a população economicamente vulnerável após o final do Auxílio Emergencial. Além disso, o alto nível de desigualdade do Brasil esconde desafios estruturais que não podem ser resolvidos no curto prazo, incluindo a baixa qualidade da habitação e dos serviços urbanos, especialmente em assentamentos informais e pobres, que tendem à superlotação. Portanto, as medidas tomadas para lidar com as habitações de baixa qualidade dos pobres urbanos não serão rápidas o suficiente para mitigar a pressão da pandemia. O aumento na violência baseada no gênero (e sua gravidade e frequência) devido ao confinamento pode ser observado em diferentes países. A capacidade dos serviços de resposta já levada ao limite pode reduzir a proteção e o suporte disponíveis, contribuindo para uma percepção aumentada de impunidade. Por fim, a pandemia prejudicou a capacidade do Brasil de monitorar o impacto da crise e suas consequências, necessárias para elaborar e implementar respostas de políticas públicas eficazes. Ela interrompeu as pesquisas presenciais e atrasou o Censo Demográfico para 2021, adicionando pressão à já nascente agenda de modernização que está sendo desenvolvida

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os ricos dados administrativos do Brasil são subutilizados para fins estatísticos, apesar de a recente publicação dos pedidos de seguro desemprego da nova base de dados do CAGED ter apresentado uma imagem mais clara do uso do Programa BEm, e a extensão dos novos pedidos de seguro desemprego em abril e maio.

## 3.8.1 IMPACTO NA APRENDIZAGEM: EDUCAÇÃO

**Embora com menor risco de mortes relacionadas ao COVID-19, crianças e jovens enfrentam riscos adicionais durante esta pandemia.** Como mencionado acima, eles estão super-representados em famílias pobres e vulneráveis. O fechamento das escolas pode levar à desnutrição, pois as crianças deixam de fazer as refeições fornecidas pela escola. Ele também pode impulsionar níveis mais altos de abandono escolar, e as altas taxas de desemprego entre os jovens provavelmente aumentarão durante a pandemia. Esses fatores podem ter efeitos a longo prazo na acumulação de capital humano.

**A rápida disseminação da COVID-19 no Brasil impõe desafios urgentes à política educacional do país.** Mais de 180 mil escolas estão fechadas para conter o vírus. Os professores precisam aprender a ensinar online. Os governos precisam fornecer ferramentas para o aprendizado remoto e conectividade à Internet. Esse momento também não tem precedentes para

os pais que precisam se tornar professores e para 47 milhões de estudantes, que têm que se adaptar à nova rotina. Ao mesmo tempo, está aumentando o estresse socioemocional entre pais e alunos, bem como um choque adverso da renda. O maior desafio, de longe, é coordenar todas essas frentes e manter os alunos aprendendo.

**Sem ações coordenadas, as lacunas de aprendizado tendem a aumentar enquanto os alunos estão fora da escola**

**Especialmente para os mais vulneráveis, o fechamento das escolas pode significar a interrupção nos processos de aprendizagem e o aumento nos índices de evasão escolar.** Mesmo para quem é capaz de continuar aprendendo, o apoio dos pais varia consideravelmente de acordo com o histórico familiar (tanto em quantidade quanto em qualidade), de acordo com a literatura interna-

cional.<sup>47</sup> A perda das interações entre alunos e professores durante a pandemia interrompe o avanço regular da aprendizagem, especialmente quando os professores são substituídos por pais com baixos níveis de educação. Além disso, os estudantes cujas famílias são altamente vulneráveis e que têm que lidar com o dilema do mercado de trabalho podem ter poucas razões para voltar à escola quando o sistema reabrir.

**Os indicadores de pobreza de aprendizagem indicam que 42,2 por cento das crianças brasileiras são incapazes de ler e entender um texto curto e apropriado para sua idade aos 10 anos.** Apesar da importância de todas as habilidades fundamentais, o foco na leitura se justifica porque: (i) é uma medida de fácil compreensão; (ii) a leitura é a porta de entrada para o aprendizado em todas as outras áreas; e (iii) representa a aprendizagem fundamental em outras disciplinas.



Freepik

<sup>47</sup> Guryan, Jonathan, Erik Hurst, e Melissa Kearney. 2008. "Parental Education and Parental Time with Children." *Journal of Economic Perspectives*, 22 (3): 23-46.



A Tabela 10 mostra que o fechamento das escolas no Brasil pode aumentar os níveis de pobreza da aprendizagem em 2,6 pontos percentuais, para 44,8 por cento. Além disso, no curto prazo, a proporção de crianças não matriculadas pode aumentar 0,1 ponto percentual e chegar a 4,8 por cento entre crianças do ensino fundamental. Se as estratégias de mitigação forem parcialmente bem-sucedidas – por exemplo, com 50 por cento de eficácia – o impacto será reduzido pela metade. O Brasil diminuiu gradualmente a pobreza da aprendizagem nos últimos anos, em uma média anual de 3 pontos percentuais. Entretanto, com a propagação do coronavírus, o sistema educacional pode retroceder no equivalente a um ano no progresso recente. Esses resultados são claramente uma estimativa de limite inferior, pois não incluem os efeitos da queda de renda na aprendizagem e no abandono escolar ao longo de todo o ciclo educacional, especialmente no ensino médio e superior.

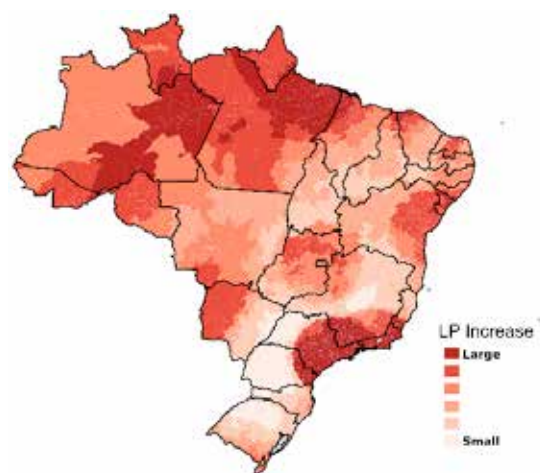
**A primeira medida implementada pelos governos na pandemia é substituir o aprendizado presencial pelo remoto.** A execução eficaz e inclusiva dessa estratégia depende muito da infraestrutura existente. Além disso, é importante saber se os professores estão preparados para ensinar remotamente e como as tecnologias são combinadas. Citamos o caso do Amazonas, um dos estados mais bem equipados para a aprendizagem remota. O estado combinou o programa “Aula em Casa”, que transmite, via satélite, conteúdo pedagógico nos canais abertos de televisão com aplicativos e apresentações ao vivo nas mídias sociais. Outras estratégias de impacto semelhante vêm do Piauí, Paraná, Distrito Federal e Maranhão (usando televisão), e Pernambuco e Rio de Janeiro (em plataformas online).

Tabela 10: Impactos Simulados do Fechamento de Escolas na Pobreza da Aprendizagem (índice)

Indicador	Cenário Base (2017)	12,5% Equivalente ao ano letivo	25% EAL	37,5% EAL
Pobreza da aprendizagem (%)	42,2	43,5	44,8	46,1
Fora da escola	4,8	4,8	4,9	5
Abaixo da proficiência mínima	39,3	40,6	41,9	43,2

Fonte: Banco Mundial.

Figura 46: Pobreza da Aprendizagem, SAEB (alunos abaixo da linha de base da pobreza da aprendizagem, 2017)



Os governos nacionais e subnacionais têm implementado diferentes combinações de políticas educacionais, mas a inclusão contínua sendo um desafio

**A experiência anterior dos professores no uso da tecnologia para o ensino é outro fator crítico.** Em outras palavras, o aprendizado remoto eficaz e treinamento de professores no uso pedagógico da tecnologia são políticas complementares. No entanto, iniciativas nesse sentido ainda precisam ser mais exploradas. No Brasil, os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2017, indicam que de 60 a 70 por cento dos professores consideram o treinamento em tecnologia “altamente necessário”. O Distrito Federal tem organizado treinamentos para os professores de escolas públicas sobre como usar plataformas online.



## É crucial incentivar o maior envolvimento dos pais no ensino das crianças em casa.

Manter os pais envolvidos é ainda mais importante durante a pandemia da COVID-19 – especialmente se o foco estiver na redução das desigualdades. As famílias vulneráveis provavelmente passam menos tempo ensinando seus filhos em casa do que as não vulneráveis. Portanto, uma opção para aumentar a conscientização é usar plataformas tradicionais, como rádio ou televisão, para transmitir os programas, reforçando a importância do apoio dos pais durante a pandemia, ao passo que incentiva o compartilhamento de informações e cria aplicativos móveis para motivar os pais.

## As famílias também devem estar estruturalmente preparadas para substituir as aulas regulares pelo ensino em casa.

Além das lacunas devido às lacunas socioeconômicas, várias desigualdades devem ser consideradas, incluindo as diferenças na conectividade da internet entre as regiões, e entre famílias que vivem em áreas rurais e urbanas. O estado de São Paulo mobilizou fornecedores de internet locais para reduzir substancialmente os custos de conexão, em um esforço para torná-lo mais acessível a famílias mais vulneráveis. Outras estratégias para enfrentar dificuldades estruturais incluem o uso dos dispositivos disponíveis, como telefones celulares ou computadores/tablets nas escolas.

## A suspensão das aulas também afeta a rede de proteção social gerada pelas escolas.

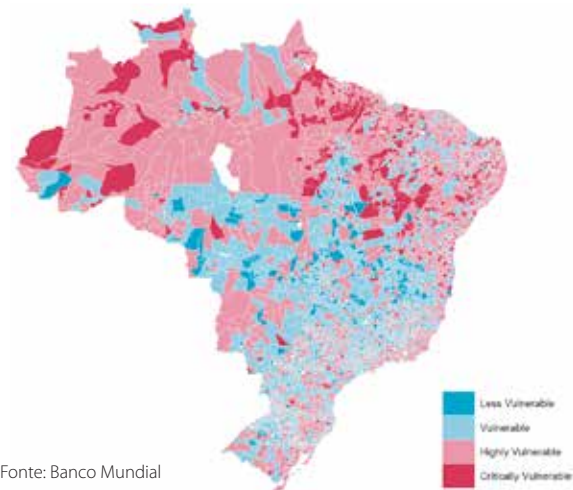
Muitas crianças fazem a única refeição regular e saudável na escola. Além disso, as mulheres, geralmente as principais responsáveis por cuidar das crianças em casa, acabam sobrecarregadas pelo acúmulo de atividades de trabalho remoto e suas responsabilidades com as crianças durante a

pandemia. A Lei 13.987/2020, recentemente aprovada pelo governo federal, permite que os recursos originalmente alocados para a merenda escolar em todas as escolas públicas (dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE), possam ser redirecionados para comprar cestas básicas para famílias desfavorecidas. Antes dessa mudança, municípios como o de Recife já distribuíam cestas básicas para famílias de estudantes vulneráveis.

## Uma maneira de ilustrar esses aspectos é considerar o índice de vulnerabilidade do aluno ao fechamento das escolas.

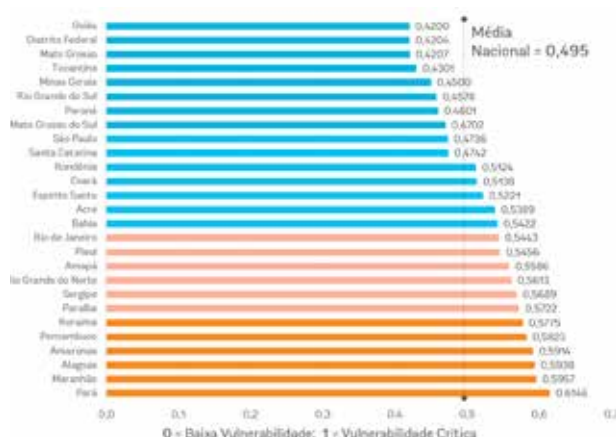
Com esse objetivo, as figuras 47 e 48 apresentam o índice de vulnerabilidade dos alunos com base em: (i) disponibilidade de refeições nas escolas; (ii) se os professores usam internet ou tecnologia na sala de aula; (iii) se a família apoia os estudos; (iv) a incidência de estudantes que trabalham; e (v) abandono escolar anterior. O índice é ordinal e pressupõe que os alunos com baixo desempenho e que já abandonaram a escola anteriormente são mais vulneráveis à pandemia quando não têm merenda escolar, seus professores são menos preparados para o ensino remoto e suas famílias estão menos envolvidas no ensino em casa (comparado a estudantes em situação oposta).

Figura 47: Vulnerabilidade Estudantil por Município (índice, 2017)



Fonte: Banco Mundial

**Figura 48: Vulnerabilidade Estudantil por Estado**  
(índice, 2017)



### Esforços adicionais de mitigação devem ser realizados em municípios localizados no norte e nordeste.

Segundo o índice de vulnerabilidade estudantil, seis estados concentram os estudantes mais vulneráveis do país: Pará, Maranhão, Alagoas, Amazonas, Pernambuco e Roraima, com mais de 0,1 ponto acima da média nacional (ponderada pelo número de alunos). Os seis estados com os alunos menos vulneráveis são: Goiás, Mato Grosso, Distrito Federal, Tocantins, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. No entanto, é importante observar que o índice mostra dados dos municípios e as vulnerabilidades dentro de um estado devem ser consideradas.

### Outro desafio terá início no retorno às aulas

### A estratégia para a reabertura segura das escolas é fundamental.

O primeiro passo na estratégia pós-pandemia é estabelecer protocolos para a reabertura das escolas que permitam que todos os alunos retornem com segurança. No caso

da epidemia de Ebola na África, por exemplo, o abandono escolar aumentou 18 pontos percentuais entre as meninas vulneráveis<sup>48</sup>. Para evitar que isso aconteça, várias políticas públicas podem incentivar as famílias a levar as crianças de volta à escola.<sup>49</sup> Uma opção é enviar SMS aos pais quando seus filhos não voltam para a escola. Outra forma de atrair os grupos mais vulneráveis é condicionar o recebimento do Bolsa Família ou a distribuição de cestas básicas ao retorno à escola. Uma vez na escola, será necessário continuar monitorando os jovens em risco de abandono escolar. Isso pode ser feito com a criação de sistemas de alerta precoce e introdução de grupos de discussão para aliviar os choques na saúde mental causados pela pandemia.

### A implementação de programas de aprendizagem corretiva é fundamental para combater as desigualdades ampliadas pela pandemia.

No retorno à escola, a prioridade deve ser mitigar as lacunas de aprendizado dentro da escola e na rede. Para isso, as escolas podem aplicar exames padronizados a todos os alunos e introduzir políticas corretivas com base nos resultados. Exemplos de atividades são pequenos grupos de mentoria para alunos defasados; remanejamento de professores, priorizando séries e alunos específicos; e implementação de programas técnicos mais curtos e flexíveis para os alunos.

<sup>48</sup> Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Markus Goldstein, Imran Rasul and Andrea Smurra 2018. The Economic Lives of Young Women in the Time of Ebola: Lessons from an Empowerment Program, mimeo UCL.

<sup>49</sup> Bursztyjn, L and I Coffman (2012) "The Schooling Decision: Family Preferences, Intergenerational Conflict, and Moral Hazard in the Brazilian Favelas," Journal of Political Economy 120: 359-97.

### Box 15: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes na Educação

#### Principais ações políticas para combater as vulnerabilidades na educação no curto prazo:

- Garantir o amplo uso de plataformas para oferecer ensino à distância (digital, TV, rádio) de forma a alcançar as famílias sem conectividade;
- Garantir a disponibilidade e a distribuição de merenda escolar, principalmente para os mais vulneráveis, de maneira frequente e eficaz;
- Trabalhar com pais vulneráveis para oferecer apoio acadêmico e emocional às crianças enquanto estudam em casa;
- Enviar mensagens de texto regularmente ou oferecer linhas telefônicas para comunicação entre pais e professores;
- Oferecer centros de apoio para os professores fazerem perguntas, receberem feedback e buscarem apoio emocional;
- Estabelecer um protocolo claro de preparação para a reabertura das escolas, em parceria com o Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde locais;
- Distribuir cestas básicas e/ou implementar transferências monetárias condicionadas ao retorno dos alunos à escola;

#### No médio prazo, as intervenções poderiam ter como objetivos:

- Introduzir sistemas de alerta para evasão escolar precoce a fim de manter os alunos mais vulneráveis na escola após a pandemia;
- Lançar programas de aprendizagem corretiva para tratar das desigualdades geradas durante a pandemia, através da aprendizagem adaptativa baseada em melhorias tecnológicas;
- Criar pequenos grupos de mentoria voltados para os alunos com atraso na aprendizagem;
- Enviar mensagens de texto para os pais quando os filhos faltarem as aulas;
- Introduzir exames periódicos padronizados para todos os alunos (duas vezes por ano);
- Preparar para remanejar professores priorizando séries e alunos específicos;
- Buscar inovações tecnológicas usadas durante a pandemia para apoiar sistemas de ensino à distância mais robustos e expandir a cobertura educacional com qualidade;
- Oferecer programas técnicos flexíveis e de curto prazo para jovens dentro e fora da escola;
- Investir em laptops/tablets, treinamento de professores no ensino remoto e materiais online.

## 3.9 EXPOSIÇÃO DO SETOR FINANCEIRO E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Os efeitos econômicos das medidas de contenção da pandemia impactarão o setor financeiro com riscos significativamente aumentados.**

A implementação de medidas de distanciamento social e a perda de empregos afetará o consumo privado, enquanto o aumento significativo da incerteza econômica prejudicará o investimento. A economia mais fraca afetará negativamente as taxas de desemprego e o pagamento dos empréstimos pelas famílias. Além disso, o setor corporativo enfrentará perdas, e os setores de transporte, serviços, turismo e manufatura provavelmente serão fortemente afetados. A incerteza prolongada afetará o setor financeiro, pois os balanços corporativos e domésticos debilitados levariam ao não pagamento e à deterioração da qualidade dos ativos, afetando a disposição dos bancos em emprestar. O choque prolongado poderá aumentar as vulnerabilidades existentes, ou seja, os fortes vínculos dos bancos com o governo e a exposição a famílias e empresas com alavancagem relativamente alta, cuja capacidade de manutenção do serviço da dívida aumentará. No atual estado de volatilidade, o mercado de capitais também será afetado pela saída de capital.

**O robusto pacote de ajuda do governo visa dar suporte ao setor financeiro para desempenhar um papel importante na mitigação**

**dos efeitos da crise na economia real.**

As fontes de resiliência do setor financeiro, juntamente com o pacote de ajuda financeira, ajudarão o setor a resistir à desaceleração econômica e apoiarão a manutenção de empréstimos de relevância econômica. No entanto, uma crise prolongada pode exacerbar as pressões sobre o setor financeiro e exigirá a reavaliação de possíveis impactos negativos na estabilidade financeira. Existe um alto risco de um círculo vicioso que pode tanto comprometer a viabilidade dos mutuários quanto a estabilidade no setor financeiro. Dado o aumento dos riscos de crédito e de mercado, os bancos podem não querer emprestar, o que deterioraria as condições financeiras. A contração de crédito, por sua vez, tornaria mais difícil para empresas e famílias navegarem pela crise, levando ao não pagamento de empréstimos adicionais e mais riscos ainda para os bancos, criando assim um círculo vicioso, no qual a instabilidade do setor financeiro pode impedir a recuperação real do setor.

**O setor financeiro brasileiro foi resiliente ao longo da recessão e está entrando na crise da pandemia com solidez – amplas reservas de capital e liquidez, baixos créditos não produtivos, provisionamento alto, baixa exposição a empréstimos em moeda estrangeira e uma estrutura regulatória rígida.**<sup>50</sup> Devido à recessão, os

<sup>50</sup> Esta é uma análise setorial média, com diferentes indicadores bancários individuais.



empréstimos se tornaram negativos em 2016 - 2017. Com o começo da recuperação em 2017, houve aumento de 5 por cento no crédito em 2018 e de 6,5 por cento em 2019 (48 por cento do PIB). O setor bancário é bem capitalizado, rentável e líquido – com um índice de adequação de capital de 17,7 por cento, retorno sobre patrimônio líquido de 16,5 por cento e um índice de ativos líquidos e passivos de curto prazo acima de 230 por cento. Os bancos têm exposição limitada a empréstimos em moeda estrangeira (15 por cento do total de empréstimos). Os créditos não produtivos caíram para 3 por cento em 2019, e os bancos possuem provisões adequadas para cobrir mais de 200 por cento desses créditos. Essas provisões podem absorver temporariamente a queda na qualidade dos ativos. Os testes de estresse realizados no contexto do Programa de Avaliação do Setor Financeiro do Banco Mundial-FMI (FSAP) de 2018 indicaram que os bancos estão bastante resilientes aos choques macrofinanceiros graves. Os testes no contexto da pandemia estão entre os mais rígidos realizados pelo Banco Central, mas as simulações indicam que, em geral, os bancos têm a capacidade de lidar com as situações de estresse. Os testes de estresse

específicos da COVID-19, levando em consideração a inadimplência das empresas e trabalhadores mais afetados pela crise, indicam a necessidade de aumento do provisionamento, o que comprometeria a capacidade do setor bancário de continuar concedendo crédito.

**Embora os riscos de liquidez pudessem ser administrados com financiamento doméstico estável e reservas robustas do Banco Central, os bancos estão expostos a risco elevado de crédito e mercado, o que afetará seu apetite para emprestar.** Os bancos são financiados principalmente por depósitos, com taxas de empréstimo para depósito em torno de 70 por cento. Embora os bancos sejam líquidos, eles podem tentar aumentar suas reservas de liquidez para continuar apoiando seus clientes, dado o atraso nos fluxos de pagamento. Os principais riscos para os bancos surgem do aumento dos riscos de qualidade dos ativos e de possíveis perdas de mercado nas grandes participações de títulos do governo e participações societárias. Os bancos investem cerca de 25 por cento de seus ativos em títulos soberanos (uma



Freepik

quantia considerável, dados os altos níveis de dívida pública e as pressões fiscais crescentes) e as falências bancárias são caras para os títulos soberanos. Sendo assim, os setores financeiro e fiscal estão intimamente ligados, caso haja algum problema em algum deles (a dívida pública brasileira é alta e está em 88 por cento do PIB). Os valores do mercado de ações bancárias caíram mais de 35 por cento (aproximadamente R\$ 60 bilhões) em fevereiro de 2020.

**A crise provocada pela pandemia afetará significativamente as empresas com balanços já enfraquecidos e cuja alavancagem é relativamente alta, especialmente no setor de serviços que inclui uma grande parcela das MPME.**<sup>51</sup> Espera-se que as MPME sejam particularmente atingidas e geralmente são as primeiras a perder o acesso ao crédito durante as crises econômicas. Elas representam 99 por cento de todas as empresas (73 por cento delas são micro), 27 por cento do PIB, 46 por cento do emprego. Além disso, estão principalmente no setor de serviços, que será significativamente impactado<sup>52</sup>. A análise dos dados do fluxo de caixa das PME estima que entre 39 e 56 por cento das MPME têm menos de 21 dias de reserva de caixa (veja a seção 3.7).

**O aumento dos riscos de qualidade de ativos das PME será um dos principais riscos para os bancos.** Um choque macrofinanceiro pode aumentar significativamente a dívida em risco entre as empresas, prejudicando o acesso ao

crédito adicional. Nos últimos anos, os bancos aumentaram os empréstimos às PME, à medida que as empresas obtinham cada vez mais financiamento do mercado de capitais. As MPME representam 37 por cento do total de empréstimos corporativos. Espera-se que as interrupções atuais causem um aumento significativo nas inadimplências, que é uma tendência crescente de acordo com dados de março de 2020 e, especialmente, no segmento MPME. A taxa de inadimplência (90 dias) do segmento MPME está próxima dos mínimos históricos em 3,8 por cento, com uma queda de seu pico em 2017 a 6,8 por cento.<sup>53</sup> A linha de crédito consignado para PMEs ajuda a aliviar os riscos crescentes de qualidade dos ativos. Dada a grande quantidade de dívida com empresas financeiramente fracas, a estrutura de insolvência corporativa precisará ser revisada.

**Os bancos também estão expostos a famílias relativamente endividadas, enfraquecidas pela crise.** O endividamento das famílias em relação à renda é alto em 45 por cento e o serviço da dívida em cerca de 21 por cento da renda disponível em 2019. Os bancos se concentraram nos empréstimos consignados e hipotecas (empréstimos garantidos), com um crescimento recente de empréstimos não garantidos ao consumidor. Choques mais graves, incluindo o aumento do desemprego, podem afetar a capacidade de serviço da dívida das famílias. Em maio, novos dados de crédito não vinculado já indicam um declínio nos empréstimos a famílias. O programa de subsídios salariais do governo mitiga parcialmente os riscos crescentes de qualidade dos ativos para as famílias.

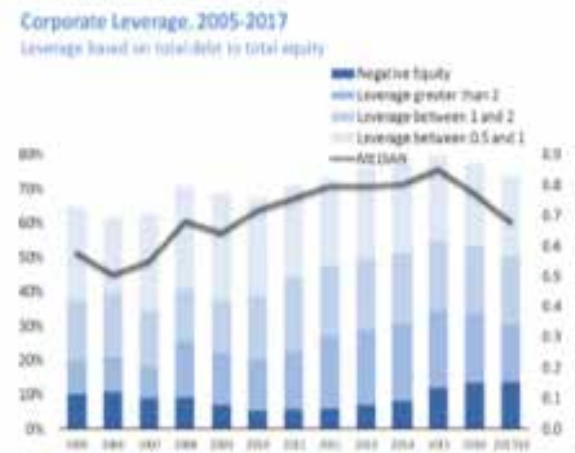
<sup>51</sup> Microempresas são aquelas com receita anual de até R\$ 360.000, pequenas empresas com receitas entre R\$ 360.000 e R\$ 3,6 milhões, empresas de médio porte com receitas entre R\$ 3,6 milhões e R\$ 300 milhões, mas com ativos totais abaixo de R\$ 240 milhões; e grandes empresas com receita anual acima de R\$ 300 milhões, ou total de ativos acima de R\$ 240 milhões. Os empréstimos médios para as microempresas são de R\$ 12.500, com taxa anual de juros de 49 por cento e inadimplência de 10 por cento. Os empréstimos médios para pequenas empresas são de R\$ 97.000, com uma taxa de juros de 39 por cento ao ano, e crédito não produtivo (NPL) de 5,3 por cento.

<sup>52</sup> Cadastro Central de Empresas, SEBRAE. Setenta e dois por cento das empresas são micro, 23 por cento são pequenas, e 4 por cento são médias. As microempresas são responsáveis por 12 por cento dos empregos, as pequenas por 19 por cento; e as médias por 15 por cento.

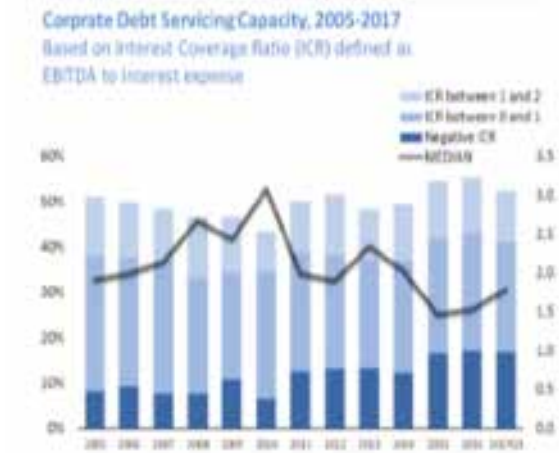
<sup>53</sup> No entanto, a inadimplência das microempresas é alta chegando a 10 por cento, comparado a 5 por cento para as pequenas empresas. As PME têm inadimplências maiores em comparação com as grandes empresas (1,4 por cento, janeiro de 2020). Quando as inadimplências de PME atingiram seu pico histórico de 6,8 por cento em 2017, as inadimplências das grandes empresas eram inferiores a 2 por cento.

Figura 49: Indicadores Selecionados do Setor Financeiro (corporativo)

a) Alavancagem Corporativa



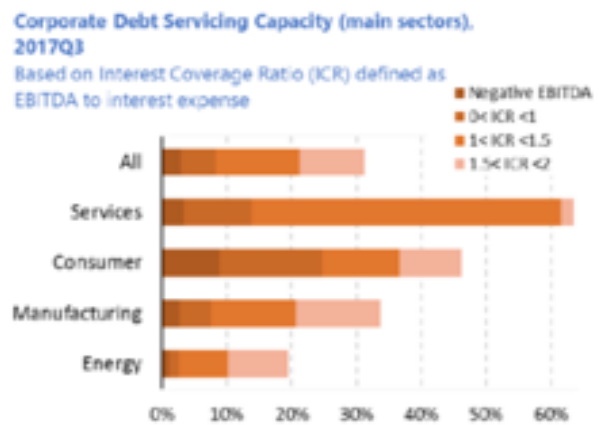
b) Capacidade Corporativa de Serviço de Dívida



c) Alavancagem Corporativa (por setor)

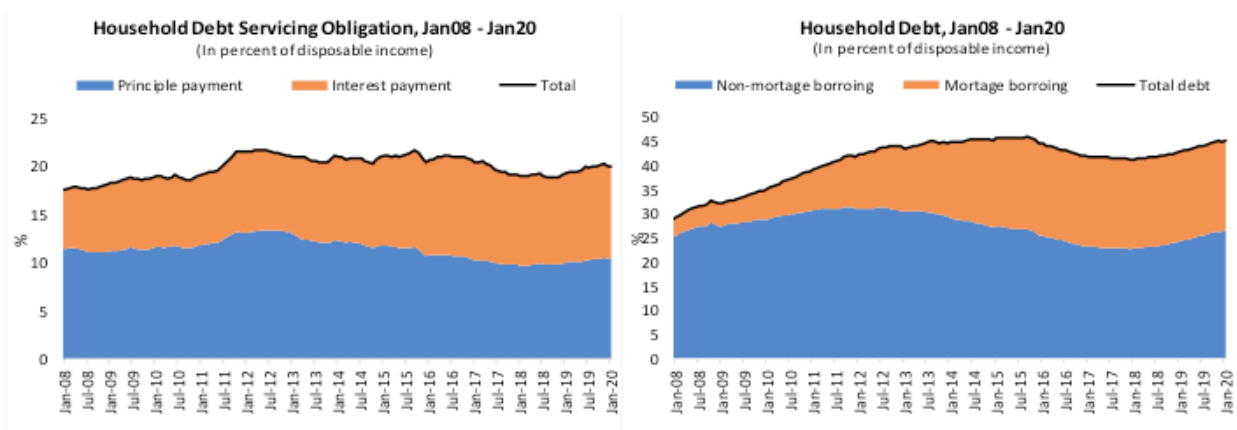


d) Capacidade Corporativa de Serviço de Dívida (por setor)



Fonte: Banco Mundial/FMI FSAP 2018

Figura 50: Obrigações de Serviço da Dívida das Famílias e Dívida das Famílias



Fonte: BACEN

**Além do setor bancário, os mercados de capitais estão altamente expostos aos desenvolvimentos atuais.** O índice do mercado de ações diminuiu em cerca de 30 por cento em março de 2020, mas recuperou quase todas as perdas no início de junho. O mercado de títulos corporativos também sofreu perdas em março. Os investidores estrangeiros retiraram R\$ 64,3 bilhões da bolsa em um período de três meses, mas investidores não institucionais locais foram atraídos pelos menores preços dos ativos e investiram R\$ 21 bilhões no mercado de ações.

**Os fundos de investimento, que consistem em cerca de 30 por cento do total de ativos do setor financeiro, estão sofrendo pressões com a retirada de R\$ 31,2 bilhões dos investimentos em março de 2020.** Os fundos de renda fixa foram impactados de maneira mais significativa, pois a redução da taxa SELIC reduz a renda de tais fundos, que são fortemente aplicados em títulos do governo.

**Os fundos de pensão e as companhias de seguros são menos vulneráveis, pois mais da metade de seus ativos é investida em títulos públicos líquidos, embora os cortes na taxa SELIC tenham um impacto negativo nos ganhos com investimentos.** Além das oscilações esperadas na marcação a valor de mercado dos ativos sob gestão e da redução nas taxas de captação de alguns fundos de pensão de benefício definido (BD), o setor de pensões deve ser resiliente à crise. A maioria dos planos de pensão sistemicamente importantes possui níveis razoáveis de solvência. Dados os investimentos

significativos de fundos de pensão abertos (em especial) em títulos de curto prazo, o impacto no valor dos ativos deve ser pequeno.

**Para mitigar o impacto da pandemia no mercado financeiro, os formuladores de políticas públicas no Brasil adotaram medidas significativas para apoiar o mercado financeiro (um pacote mais significativo que o de 2008), com foco em: (i) fornecer liquidez de mercado e financiamento, (ii) oferecer alívio regulatório; e (iii) dar apoio às PME.** A seguir, é apresentado um resumo das principais medidas adotadas pelo Banco Central.

**Medidas monetárias: BACEN reduziu a taxa SELIC para 2,25 por cento.**

#### **Liquidez:**

- Taxas reduzidas de reservas compulsórias em depósitos a prazo, de 25 por cento para 17 por cento;
- Depósitos adicionais a serem cobertos com seguro de depósito;
- Flexibilização da regulamentação de Faturas de Crédito do Agronegócio (LCA) para crédito agrícola;
- Empréstimos a FIs lastreados em debêntures;
- Teto mais alto para recompra de títulos dos bancos;
- Pós Operações compromissadas de um ano lastreadas por títulos soberanos;
- Redução do spread das operações de nivelamento de liquidez;
- Habilitação de “empresas de crédito, financiamento e investimento” para emitirem Certificados de Depósitos (CDBs), a fim de ampliar as opções de financiamento.



### Capital

- Redução do buffer de conservação de capital, de 2,5 por cento para 1,25 por cento;
- Medida temporária estabelece que os efeitos tributários decorrentes do overhedge de investimentos em ações mantidos no exterior não serão deduzidos do patrimônio líquido;
- Não haverá requisitos de capital para renegociação de empréstimos nos próximos 6 meses;
- Redução do requisito de capital para empréstimos a PMEs – fator de ponderação de risco reduzido de 100 por cento para 85 por cento;
- Possível reclassificação de empréstimos renegociados entre 1º de março e 30 de setembro de 2020 para o nível de risco em que foram classificados em fevereiro;
- Reduzir temporariamente os requisitos de capital para instituições financeiras menores (categoria S5).

### Suporte de crédito às PME

- Linha de crédito às PMEs para cobrir dois meses de folha de pagamento, via BNDES (85 por cento) e outros bancos (15 por cento).

### Outras Medidas:

- BACEN interveio nos mercados de câmbio e estabeleceu linhas de swap de liquidez com o FED.
- Apoiar as PME no pagamento dos salários dos funcionários por meio de uma linha de crédito oferecida por bancos privados (R\$ 40 bilhões);
- BACEN também permitiu às fintechs emitirem cartões de crédito e obter financiamento de bancos estatais;
- BACEN proibiu temporariamente a distribuição de dividendos e aumentos de remuneração;

- A emenda constitucional permite ao BACEN comprar uma variedade de ativos públicos e privados, incluindo títulos do governo e de empresas.

**Embora o robusto pacote de suporte financeiro atenuar alguns riscos, riscos importantes permanecem e precisam ser cuidadosamente monitorados:**

1. **A disposição dos bancos de emprestar permanece incerta:** as políticas públicas relaxam as restrições de liquidez e capital regulatório dos bancos aos empréstimos, mas sua disposição em emprestar pode ser limitada pela incerteza sobre as perspectivas econômicas e por conta dos balanços deteriorados das empresas e famílias.
2. **Balanços patrimoniais do setor corporativo:** o programa de folha de pagamento das PME mitiga o risco corporativo crescente, mas mesmo se as empresas mantiverem acesso ao crédito, perdas prolongadas de solvência podem afetar sua força financeira. Uma crise de crédito pressionaria ainda mais os balanços das empresas, levando a mais perdas e criando um círculo vicioso.
3. **Fraqueza financeira das famílias:** as pessoas podem perder renda e, portanto, a capacidade de serviço da dívida é ainda mais esticada. O programa de subsídios temporários suaviza essa vulnerabilidade.
4. **O setor bancário possui as reservas necessárias para ser financeiramente resiliente, mas uma crise prolongada exigirá reavaliar os riscos para o setor financeiro e sua estabilidade.** Existem planos de supervisão e contingência baseados em risco para o gerenciamento de crises, mas uma lei de resolução bancária reforçada, que está pendente de aprovação no Congresso, deve ser adotada.

### Box 16: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Remanescentes no Setor Financeiro

#### No curto prazo, estas são as seguintes recomendações de políticas a serem consideradas:

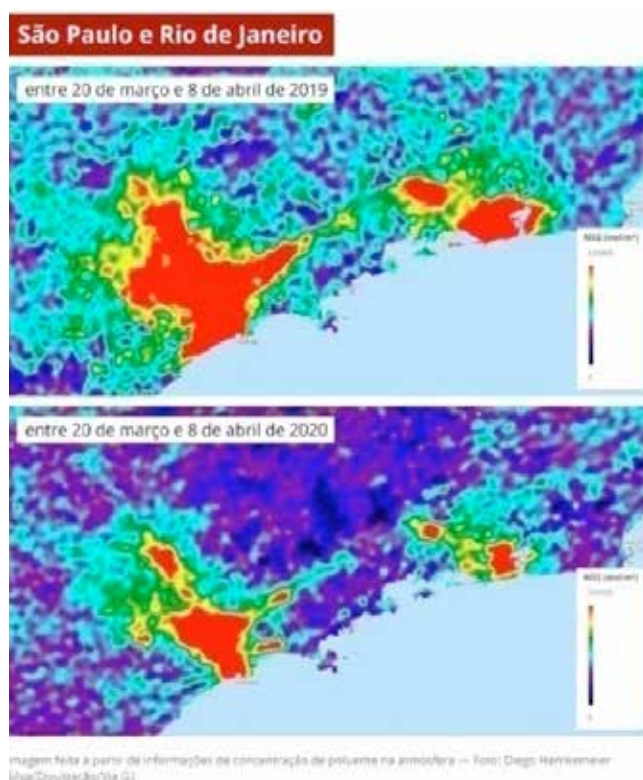
- Monitorar o impacto das políticas monetárias e macroprudenciais adotadas para apoiar o funcionamento do setor financeiro;
- Considerar uma lei de coordenação da estabilidade financeira e melhorar os mecanismos de coordenação com outros reguladores;
- Adotar medidas para fortalecer a rede de proteção do setor financeiro, como a adoção da lei aprimorada de resolução bancária e a Lei de Independência do Banco Central;
- Garantir a transparência da reestruturação de empréstimos;
- Alterar o quadro de insolvência com medidas temporárias que possam facilitar as operações em andamento de empresas viáveis (especialmente MPME), em vez de empurrá-las prematuramente para liquidação;
- Considerar projetar um sistema eficiente de trabalho fora dos tribunais para lidar com as inadimplências;
- Continuar a mobilizar o financiamento por bancos estaduais, com base em critérios claros de elegibilidade, de preferência por meio de instrumentos que aglomeram emprestadores privados (bancário e não bancários), como empréstimos de segundo nível, aprimoramentos de crédito, empréstimos sindicalizados ou pelo apoio ao desenvolvimento de um ecossistema de intermediários financeiros;
- Expandir sistemas parciais de garantia de crédito para proteger empréstimos do setor financeiro, levando em consideração as boas práticas internacionais e o apetite do mercado por novos empréstimos;
- Incentivar o BNDES a alavancar soluções tecnológicas para facilitar o acesso ao financiamento para PMEs, estabelecendo plataformas online para facilitar o financiamento da cadeia de suprimentos (plataformas eletrônicas para atribuição e negociação de ativos digitais, faturas, recebíveis, instrumentos, papel comercial e pagamentos eletrônicos) e o uso de garantias estatais de crédito parcial sobre esses ativos;
- Apoiar o papel do setor não bancário, habilitando tecnologias que nivelarão o campo de atuação entre bancos e não-bancos, por exemplo, serviços bancários abertos e pagamentos instantâneos;
- Facilitar o registro, a negociação e o desconto de garantias não tradicionais, como duplicatas e recebíveis de cartão de crédito, adotando a regulamentação necessária para esses instrumentos;
- Incentivar as principais divulgações de relatórios de crédito para diferimentos de pagamento devido à pandemia, como códigos de relatórios separados para instalações que estão sob uma janela de status de tolerância ou pagamento diferido;
- Considerar exigir a redução temporária das taxas de pagamento digital sobre serviços críticos de pagamento como forma de dar suporte aos usuários e aumentar os limites de transações e saldos para o pagamento de produtos usados pela população mais vulnerável à crise – enquanto equilibra os objetivos de ABC / CFT.

#### No médio prazo:

- Monitorar riscos para a estabilidade do setor financeiro, adotando políticas macroprudenciais que podem acomodar a recuperação de crédito;
- Monitorar a reestruturação de empréstimos e garantir a transparência;
- Continuar a apoiar a recuperação de crédito pós-crise por meio de intervenções bem elaboradas via bancos públicos;
- Monitorar e ajustar modelos operacionais de sistemas parciais de garantia de crédito;
- Avaliar mudanças na estrutura de insolvência, incluindo exercícios e medidas de reestruturação da dívida.

### 3.10 EXPOSIÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPOSTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Figura 51: Níveis de Poluição em São Paulo e Rio de Janeiro (Níveis de NO<sup>2</sup> pré-pandêmicos e durante a pandemia)



**A crise do COVID-19 também está pressionando o meio ambiente.** Existem evidências emergentes de que os níveis de poluição estão caindo rapidamente em consequência dos confinamento desencadeados pela pandemia. Nos Estados Unidos, as emissões de dióxido de carbono devem cair 7,5 por cento neste ano, segundo estimativas do governo.<sup>54</sup> Na UE, as emissões diárias caíram 58 por cento em comparação com os níveis das políticas pré confinamento.<sup>55</sup> A qualidade do ar nas principais cidades do mundo é mais limpa do que em qualquer outro momento na memória recente devido à redução substancial do transporte durante o confinamento. No Brasil, a mesma tendência é observada em suas duas maiores cidades, São Paulo e Rio de Janeiro (figura 51).

Tabela 11: Impactos em Potencial no Clima

Setor	Impactos em Potencial
Transporte	Potencial redução da poluição do ar e das emissões de gases de efeito estufa das indústrias e meios de transporte devido à baixa atividade econômica e dos choques de demanda e oferta.
Mudança no uso da terra e silvicultura	Estima-se que a redução na demanda por produtos madeireiros seja um desincentivo para a exploração ilegal de madeira. O afrouxamento na aplicação da lei ambiental devido às medidas de distanciamento social aumenta os incentivos para os posseiros e exploradores ilegais de madeira.
Energia	Redução dos incentivos para aumentar o fornecimento de combustível fóssil e redução dos incentivos para passar para modos de geração de energia mais sustentáveis, com possíveis impactos negativos no longo prazo sobre a mudança climática.

<sup>54</sup> Administração das Informações sobre Energia dos EUA (EIA), Perspectivas de energia no curto prazo, 7 de abril de 2020 ([www.eia.gov/outlooks/steo/](http://www.eia.gov/outlooks/steo/))

<sup>55</sup> Sia Partners Consulting ([www.sia-partners.com](http://www.sia-partners.com))

**Independentemente das possíveis reduções de curto prazo nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) e de poluentes locais nas áreas urbanas, ainda é incerto o efeito que a propagação da pandemia terá no desmatamento.** A

agricultura e as pastagens estão bem descritas na literatura científica como os principais fatores de desmatamento na região amazônica nos últimos 50 anos<sup>56</sup>. Os dados mais recentes produzidos pelo Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), um sistema de alerta precoce desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para medir alterações na cobertura florestal, fornece dados dissonantes para os dois maiores biomas na América Latina: a Amazônia e o Cerrado.

**Os dados do DETER para o período de março a maio de 2020,**

**quando as medidas de proteção contra a COVID-19 já estavam em efeito no Brasil, mostram que o desmatamento está aumentando na Amazônia, mas não no Cerrado, comparado com o mesmo período em anos recentes.**

Na Amazônia brasileira, a área com alertas de desmatamento de março a maio de 2020 é maior do que aquela registrada no mesmo período em 2019, o ano com o maior desmatamento aferido em mais de uma década (figura 52). Embora os alertas não se traduzam automaticamente em desmatamento, há uma correlação clara entre os alertas e o desmatamento real, também mostrado na figura 52. Por outro lado, os alertas para o Cerrado para o mesmo período são mais baixos quando comparados ao mesmo período nos últimos dois anos, não obstante o aumento na produção de grãos, uma atividade que não foi afetada pela pandemia<sup>57</sup>



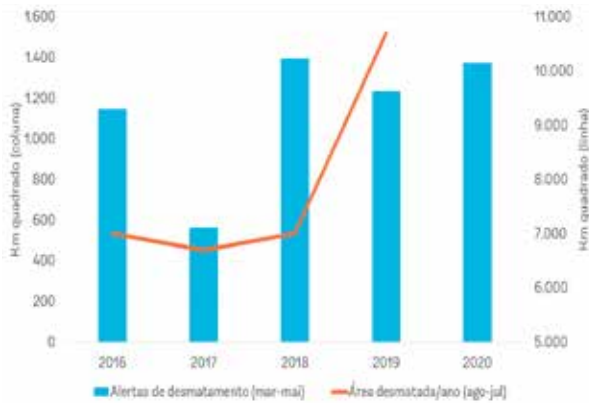
Freepik

<sup>56</sup> Oliveira Filho 2020, Impacto da lei de proteção ambiental sobre desmatamento, uso da terra e regeneração natural na Amazônia brasileira. Tese de Ph.D., Universidade de Cambridge, Inglaterra, 214p

<sup>57</sup> A produção de grãos aumentou em 4,1 por cento este ano (cerca de 10 milhões MT), principalmente milho e soja para exportação.



Figura 52: Impactos nas Tendências de Desmatamento da Amazônia Legal 2016-2020<sup>58</sup>



Fonte: INPE/DETER.



Freepik

O aumento do desmatamento na Amazônia é contraintuitivo, já que a queda na atividade econômica e no comércio deveria reduzir a demanda por madeira. Por outro lado, as medidas de distanciamento social estabelecidas parecem ter reduzido a proteção ambiental, criando uma oportunidade para os madeireiros ilegais e especuladores de terras invadir terras públicas, especialmente os territórios indígenas e as áreas protegidas. Quando houver dados adicionais disponíveis, outras análises serão necessárias para determinar a correlação causal entre o desmatamento e as medidas de distanciamento social provocadas pela pandemia.

Ao mesmo tempo, como mostra a figura 52, é importante reforçar que o desmatamento na Amazônia vem crescendo nos últimos anos, em uma tendência que antecede a crise da COVID-19. Para combater a recente tendência no desmatamento, o Brasil precisa fortalecer sua estratégia bem elaborada de monitoramento e aplica-

ção da lei em ambas as dimensões tecnológica e política. Os benefícios de fazê-lo, para o Brasil e para o mundo, superam em muito os custos. Evidências científicas recentes mostram que o aumento da aplicação do controle do desmatamento não prejudica a produtividade agrícola nem o crescimento econômico.<sup>59 60</sup>

O potencial impacto da COVID-19 nos aspectos ambientais e climáticos do setor de energia – a maior fonte de emissões de GEE no Brasil – também é inconclusivo. O choque prolongado na demanda pode levar a reduções nos investimentos e na produção futuros, independentemente de os impactos virem de combustíveis fósseis ou renováveis. No curto prazo, o choque nos preços do petróleo representa um desestímulo à troca de combustíveis fósseis por renováveis. Por outro lado, no longo prazo, isso afetará negativamente o retorno de investimentos futuros em usinas termelétricas – uma tendência amplamente observada na Europa. Serão necessárias análises adicionais para uma avaliação mais profunda desses impactos.

<sup>58</sup> Um determinado ano de referência começa em 1 de agosto do ano anterior e vai até 31 de julho do ano de referência (por exemplo, 2019 = agosto de 2018 – julho de 2019).  
<sup>59</sup> www.inputbrasil.org

<sup>60</sup> Gandour, Clarissa, e Juliano Assunção. 2019. "Resumo de Política. O Brasil Sabe Como Deter o Desmatamento na Amazônia: Monitoramento e Fiscalização Funcionam e Devem ser Fortalecidos". Rio de Janeiro: Iniciativa de Política Climática.

### Box 17: Possíveis Medidas para Tratar das Vulnerabilidades Ambientais Remanescentes:

#### No curto prazo:

- Aumentar a capacidade de fiscalização nos níveis estadual e federal em áreas críticas com altos alertas de desmatamento;
- Estabelecer um mecanismo para a proteção emergencial das florestas públicas não designadas (terras públicas sem função definida), essas áreas representaram 25 por cento do desmatamento de janeiro a abril de 2020, emitindo cerca de 200 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>;
- Oferecer acesso contínuo à água limpa, sabão e outros produtos de higiene nas comunidades de baixa renda que vivem dentro de áreas protegidas e terras indígenas;
- Garantir estratégias contínuas de distribuição de alimentos para comunidades isoladas dentro e ao redor de áreas protegidas e terras indígenas; bem como em áreas rurais.

#### No médio prazo:

- Promover ações efetivas contra o desmatamento da Amazônia, fomentando uma estreita colaboração entre as capacidades de monitoramento e aplicação da lei;
- Retomar e fortalecer o apoio institucional e financeiro do governo federal para ações de monitoramento e aplicação da lei;
- Aumentar a capacidade da aplicação da lei para impor sanções vinculativas a infratores ambientais, aprimorando sua capacidade de capturar desmatadores e garimpeiros ilegais em flagrante e responder rapidamente;
- Desenvolver mecanismos financeiros inovadores para monetizar o uso sustentável e a conservação da floresta, incluindo concessões, pagamento por serviços ambientais, e precificação do carbono;
- Promover reavaliações frequentes e aprimoramento dos sistemas de monitoramento existentes.

Construir parcerias público-privadas estratégicas que fortaleçam as capacidades de monitoramento e aplicação da lei (MPF, IBAMA, estados, associações de produtores rurais)

Promover um processo acelerado para a alocação de cerca de 70 milhões de hectares de florestas públicas não designadas para conservação e uso social.

# 4. O CAMINHO A SEGUIR



## O CAMINHO A SEGUIR

### Superar a pandemia do COVID-19 e reabrir a economia requer uma consideração cuidadosa.

Atualmente, existem muitos pontos de vista sobre o caminho a seguir e não há consenso internacional sobre como encerrar o confinamento – embora exista um consenso geral de que suspender o lockdown das economias colocaria em risco perder o sacrifício feito até agora para “achatar a curva”, pois o vírus pode voltar a se propagar e ameaçar os sistemas de saúde novamente. No Relatório Semestral da América Latina e do Caribe, lançado em abril de 2020, o Banco Mundial apresentou alguns princípios com potencial de serem aplicados à medida que fossem buscados diferentes caminhos para normalizar a vida econômica e social. Esses princípios apoiam o alívio da crise e a recuperação. Eles foram adaptados ao contexto brasileiro para os fins deste relatório e podem ser resumidos da seguinte forma: 1) conter os danos; 2) proteger os pobres e mais vulneráveis; 3) apoiar empresas e empregos; 4) fortalecer a situação fiscal dos governos subnacionais; 5) evitar a instabilidade do setor financeiro e apoiar a provisão de crédito; 6) reforçar a proteção dos recursos naturais (incluindo a Amazônia); 7) fortalecer a gestão do setor público, aumentando a transparência e coletando dados em tempo real; 8) caso o governo decida socorrer empresas estratégicas em troca de participações societárias, organizar a gestão desses ativos; 9) definir e comunicar claramente uma estra-

tégia de saída; e 10) definir a agenda de reformas para uma recuperação sustentada. Essas prioridades serão brevemente descritas abaixo.

**1. Conter o dano:** qualquer desvio na contenção do vírus exigiria um prolongamento do período de confinamento, causando danos econômicos e sociais significativos. As estimativas do Banco Mundial para este relatório sugerem que cada mês de confinamento doméstico reduz 1,1 pontos percentuais do crescimento anual do PIB (estimado usando mudanças mensais nas despesas com base nos dados do cartão de crédito na seção 3.5.1, figura 24). Ao mesmo tempo, uma recessão mais profunda provavelmente causaria mais danos aos balanços das empresas e das famílias (afetando o acesso ao crédito, discutido mais adiante), diminuindo a confiança, mantendo o capital internacional afastado e gerando custos fiscais que pesariam no crescimento futuro. Isso poderia levar a economia à histerese. Atenuar o efeito da histerese exigiria despesas fiscais significativamente maiores. Quanto mais profunda a recessão, mais plana pode ser a recuperação (alterando o formato da curva de recuperação de “V” para “L”). A figura 53 exibe o cenário base do Banco Mundial para a economia brasileira em junho de 2020. Também apresenta um cenário pessimista, que incorpora a deterioração da economia global (veja as Perspectiva Econômica Global de junho de 2020 do Banco Mundial) e um prolongamento do confinamento no Brasil por mais 2

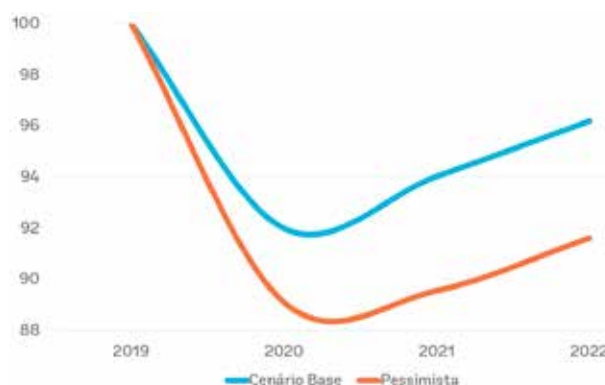


meses. Uma recessão mais profunda se reflete em uma recuperação mais suave. A Tabela 12 traduz os dois cenários em impactos fiscais e sociais para 2020, mostrando a deterioração significativa da situação fiscal nacional, dos efeitos nas finanças dos estados e na pobreza.

**Conter o dano significará perseverar em manter o confinamento até que a propagação do vírus esteja sob controle, e continuar controlando.**

O Brasil já tomou medidas significativas, e a resposta fiscal foi provavelmente garantida, dado o risco significativo de histerese à luz da profundidade da recessão esperada. Alguns dos programas introduzidos pelo governo têm o potencial de mudar o jogo de verdade. O Auxílio Emergencial, por exemplo, pode fazer uma diferença significativa para os pobres e vulneráveis se bem implementado. Alguns cálculos preliminares para esta avaliação sugerem que esse programa poderia de fato reduzir a pobreza (tabela 12) e mitigar os efeitos crescentes da pandemia na desigualdade, mas quanto mais durarem os efeitos, menos o Auxílio Emergencial poderá amortecer o golpe econômico. Supondo que o vírus possa ser contido mais rapidamente, a magnitude das despesas associadas ao programa também pode apoiar o crescimento equitativo, mesmo que a um custo fiscal mais alto. Essa estratégia é particularmente relevante no Brasil, dado o es-

**Figura 53: Projeções de Crescimento: Cenários Base e Pessimista** (índice do PIB, 2019=100)



Fonte: Banco Mundial

tado fragilizado dos 40 por cento mais pobres após a recuperação desigual da crise de 2015-16. Como outros países em desenvolvimento, o Brasil enfrenta desafios que as economias avançadas precisam enfrentar menos frequentemente, como, por exemplo, grandes áreas urbanas informais e de alta densidade (favelas). No entanto, na medida do possível, o Brasil pode seguir algumas das principais medidas que foram experimentadas e testadas em outros países. Isso inclui apoio continuado ao sistema de saúde, “testar, testar, testar”, a fim de detectar e controlar os casos precocemente, e reunir informações críticas sobre as características do vírus (tais como taxas de mortalidade), alavancando tecnologia (por exemplo, para rastreamento de contatos); e investindo na pesquisa de novas vacinas e tratamentos.

**Tabela 12: Cenários Econômico, Fiscal e de Pobreza**

	Crescimento do PIB (%)	Saldo primário (% do PIB)	Necessidades de financiamento dos estados (% do PIB)	Mudança no número de pobres (1/2 SM) <sup>62</sup>	Taxa de pobreza (1/2 SM)
Base (2020)	-8.0	-9.6	0.3	-1.4m	28.4%
Pessimista (2020)	-10.9	-11.3	0.6	+1.1m	29.6%

Fonte: Banco Mundial. - Nota: SM = Salário Mínimo

<sup>61</sup> A redução da pobreza é impulsionada pelo Auxílio Emergencial.

Tabela 13: Principais Grupos e Entidades Vulneráveis no Brasil

	Principal fonte de vulnerabilidade		Mitigação principal	Risco residual (aumentos com duração de lock-down): Avaliação de WB
Famílias pobres	Saúde	Acesso limitado à água corrente/saneamento		Mitigação limitada
		Capacidade limitada de UTI, especialmente em áreas mais pobres	SUS reforçado	Mitigação limitada
		Superlotação / Dificuldade para impor o distanciamento social		Mitigação limitada
		Insegurança alimentar (inflação potencialmente do preço dos alimentos), especialmente crianças de baixa renda	Refeições ainda fornecidas através das escolas	Depende da eficácia da implementação
	Liquidez / solvência	Perda de renda / contratos de trabalho inseguros / proteção de emprego formal limitada		Depende do comprimento do bloqueio/extensão do programa, se necessário
		Bens depreciados, alta dívida das famílias	Aumento da cobertura do Bolsa Família / 3 mariposas "vouchers corona"	
Interrupção de serviço devido à incapacidade de pagar contas			As contas precisam ser pagas eventualmente.	
PMEs	Liquidez / solvência	Buffers de caixa baixos	Moratória de utilidade	Depende da eficácia da implementação e do tempo de bloqueio
		Ambiente de negócios caro - lei de insolvência, proteção de minorias, ...	Apoio à liquidez do governo, banco central e bancos comerciais; obrigações fiscais diferidas	Incerteza política
		Fornecedores governamentais de risco: atrasos estaduais	Legislação de insolvência em curso	
	Outros	Dificuldade para reter trabalhadores altamente produtivos		Depende da eficácia da implementação e da certeza judicial
Estados/municípios	Saúde	Interrupção da cadeia de suprimentos para aquisição de equipamentos médicos	Suporte financeiro e outros (por exemplo, capacidade de renegociar horas/salário) para remanejamento do trabalhador	
	Liquidez / solvência	Grandes lacunas de financiamento e atrasos (receita local e PIB vs maiores necessidades de despesas)		Nenhuma estratégia em vigor ainda para atender à lacuna de financiamento; risco moral potencial
		Acesso aos mercados de crédito	Emergência do governo federal; outros programas em consideração	Estados com classificação CAPAG de C e D são iludidos dos mercados de crédito

Fonte: Banco Mundial (com base na análise anterior)

## 2. Proteger os pobres e os mais vulneráveis.

A Tabela 13 resume alguns dos *insights* sobre as principais vulnerabilidades emergentes dessa avaliação. Os pobres e os mais vulneráveis são uma preocupação em particular. Com seu vasto conhecimento em projetar sistemas de proteção social de classe mundial, o Brasil agiu rapidamente para solucionar grandes vulnerabilidades sociais, expandindo o Bolsa Família e implementando as transferências temporárias do Auxílio Emergencial. Medidas adicionais tomadas em nível setorial também ajudarão a garantir, por enquanto, que os pobres não serão desconectados de serviços essenciais como água e eletricidade em caso de não pagamento. Um risco relevante é que, ao fim dos três meses do

Auxílio Emergencial e, se a pandemia continuar a infligir perdas de emprego, o governo terá recursos fiscais limitados para sustentar esta ou outras iniciativas semelhantes. Os programas existentes, incluindo o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), não serão capazes de proteger os pobres nesta crise. Também foram feitos esforços para manter um nível mínimo de nutrição entre os pobres, o que será uma medida crucial se bem implementada. Algumas vulnerabilidades remanescentes são mais difíceis de serem mitigadas a curto prazo, incluindo o acesso a saneamento adequado, o acesso a tratamento médico, (especialmente em áreas rurais), e medidas efetivas de distanciamento social em assentamentos informais, especialmente nas favelas urbanas altamente densas.

### 3. Apoiar empresas e empregos.

A análise deste relatório mostrou que as PMEs devem ser particularmente afetadas pela crise—elas têm uma alta exposição a atividades presenciais e pouca liquidez. Elas precisam de apoio do governo, e novas medidas sendo anunciadas com frequência. Garantir que esse apoio alcance seus beneficiários pretendidos é fundamental, pois muitas empresas confiam e dependem disso (figura 54). Também deve ser dada atenção especial às concessionárias de infraestrutura que prestam serviços essenciais, principalmente para garantir que as medidas provisórias tomadas para evitar que o consumidor tenha o serviço interrompido em caso de não pagamento não prejudiquem sua viabilidade financeira e operacional, assim como sua capacidade de garantir a continuidade do fornecimento. A situação precária dos estados e municípios é outro risco potencial para as empresas, pois a falta de recursos públicos pode significar atrasos para os fornecedores. Sistemas implementados em outros países (como a Espanha) asseguraram que esses efeitos cascata sejam limitados, por exemplo, transformando os atrasados em cré-



Freepik

ditos tributários. Para garantir que esse choque, provavelmente profundo, mas temporário, não crie distorções adicionais no mercado de trabalho, pode-se argumentar não apenas para proteger os trabalhadores do desemprego, mas também para proteger os empregos existentes. Parte disso já está sendo feito, por exemplo, ao permitir que os empregadores negociem mudanças temporárias nos contratos de trabalho com seus funcionários de forma a manter a continuidade do emprego. Atualmente, porém, há incerteza política considerável sobre essas soluções.

**Figura 54: Empresas Brasileiras Contam com Apoio do Governo para Enfrentar a Crise**  
(percentual de respondentes)



Fonte: Sebrae-SP

#### 4. Fortalecer a situação fiscal dos governos subnacionais.

A análise mostrou que as finanças públicas dos governos subnacionais foram seriamente impactadas. Embora o governo federal já tenha dado algum apoio (manutenção de transferências nos níveis de 2019 e empréstimos selecionados para gastos com saúde), são necessárias soluções mais amplas e estratégicas que passam o ônus do ajuste tanto para o governo federal como para os estaduais, a fim de evitar riscos morais e limitar passivos contingentes para o governo federal. Todos os três níveis de governo precisarão identificar soluções para gerenciar suas finanças públicas e garantir que os níveis de dívida do Brasil permaneçam sustentáveis de modo geral.

#### 5. Evitar a instabilidade do setor financeiro e apoiar a provisão de crédito.

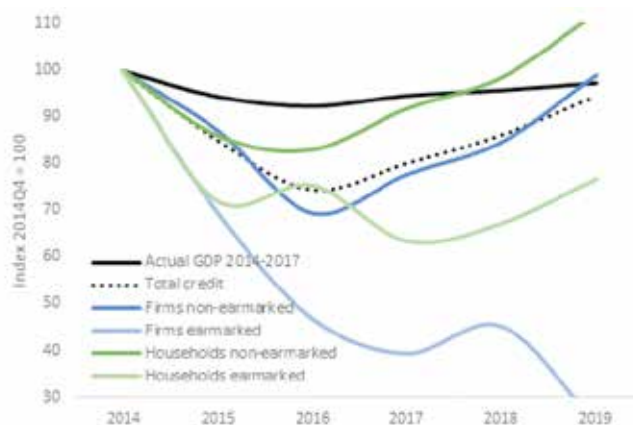
A disponibilidade de financiamento será um fator crítico para o ritmo da recuperação econômica. As empresas precisarão de financiamento para fazer investimentos e restabelecer o capital de giro após suas posições

de caixa terem sido afetadas pelo período de crise. Isso dependerá de uma combinação de bancos domésticos, mercados de capitais e fluxos externos de capital. A recessão de 2015/16, que teve uma profundidade comparável aos cenários mostrados na figura 53, ilustra como a nova origem de crédito é mais volátil do que o crescimento e como isso pode retardar em vez de iniciar a recuperação. O declínio nos empréstimos direcionados (figura 55) refletiu parcialmente uma opção de política durante esse período, mas o crédito não direcionado ilustra a resposta baseada no mercado. Essa recessão contou com a solidez do setor financeiro, e a instabilidade financeira teria um impacto negativo substancial na recuperação.<sup>62</sup> Os bancos e investidores do mercado de capitais terão cautela ao oferecer crédito, refletindo o balanço patrimonial real enfraquecido do setor e a incerteza econômica. As empresas terão perdas, as famílias perderão riqueza e os valores da habitação provavelmente serão afetados pela crise da COVID-19, elevando o risco de crédito para bancos e investidores em títulos. A natureza das políticas públicas para o setor real durante a crise pode mitigar esses efeitos.

FreePik



Figura 55: Novas Operações de Crédito Durante/ Após a recessão 2015-16 (índice)



Fonte: Banco Central do Brasil

<sup>62</sup> Laeven e Valencia (2018) estimam uma perda média de 14 por cento na produção decorrente de crises financeiras em países de baixa e média renda. Citação completa: Luc Laeven and Fabian Valencia (2018), "Systemic Banking Crises Revisited", IMF Working Paper 18/206.





Freepik

## 6. Reforçar a proteção dos recursos naturais.

Embora atualmente haja pouca evidência sobre a crise econômica estar se espalhando para o meio ambiente, este relatório apresentou uma série de riscos que precisam ser observados de perto para garantir que os ativos naturais do Brasil não sejam vítimas dessa crise. Isso vale para a Amazônia, mas também para outras áreas.

## 7. Fortalecer a gestão do setor público, aumentando a transparência e coletando dados em tempo real.

O surto da COVID-19 exige um setor público inclusivo, rápido, criativo, eficaz, transparente e responsável para enfrentar a crise. Ao mesmo tempo, neste período, as instituições públicas precisam se tornar mais resistentes e estar preparadas para possíveis crises futuras. Um desafio em particular é como introduzir a flexibilidade e agilidade necessárias em um sistema público excessivamente rígido e legalista. Em um ambiente de baixa confiança, será um desafio reduzir verificações/controles procedimentais e delegar poderes de decisão e implementação onde forem mais necessários para responder a esta crise. Os líderes políticos e as instituições públicas devem fazer es-

forços especiais e concentrar sua energia em garantir o nível máximo de transparência, para que qualquer uso indevido da confiança seja tratado adequadamente. Além de aprimorar o uso de tecnologias digitais e coletar dados em tempo real para a melhor tomada de decisão, há pelo menos seis áreas-chave nas quais medidas de gestão do setor público poderiam ser implementadas para ajudar durante a resposta imediata e na sequência: 1) coordenação das ações do governo para ajudar a elaborar uma resposta integrada entre governos; 2) prestação de serviços essenciais, que exigirá avaliações e estratégias de continuidade para atender às necessidades dos cidadãos; 3) emprego e gestão pública para mapear funções essenciais e modalidades alternativas de trabalho; 4) medidas de gestão financeira pública para identificar e disponibilizar recursos orçamentários e financeiros adicionais (juntamente com decisões de alocação e gastos) disponíveis onde forem necessários, inclusive como processos simplificados de compras; 5) ações de mobilização de receita interna que possam otimizar e automatizar procedimentos tributários e aduaneiros; e 6) iniciativas de transparência e responsabilidade para garantir que os fundos cheguem aos beneficiários pretendidos e que não sejam mal utilizados nem desviados.

## 8. Organizar o gerenciamento de ativos.

O Brasil tem tido uma experiência mista de propriedade do governo no setor produtivo e, de fato, o atual governo visa acelerar o processo de privatização. No entanto, para garantir que essa crise temporária não cause danos mais sistemáticos, o governo pode optar por socorrer empresas estratégicas e uma participação acionária deve ser exigida em troca desse apoio. Se essa rota for escolhida, alguns princípios básicos devem ser respeitados no gerenciamento de ativos públicos: 1) estabelecer clareza e publicar regras básicas, enquanto avalia riscos; 2) explorar opções para gerenciamento/supervisão do portfólio (incluindo se o governo terá direito a voto no conselho diretor, por exemplo); 3) garantir total transparência na aplicação dos critérios, exigir que as empresas publiquem todas as informações relevantes sobre vendas de ativos; 4) estabelecer rigorosas cláusulas de governança para evitar abusos, incluindo limites de bônus, paraquedas de ouro e pagamento de dividendos, e inclusão de provisões de claw-back. Também seria necessária uma estratégia clara de desinvestimento, incluindo 1) disposições claras para a recuperação do apoio estatal; 2) regras claras para privatização/venda, incluindo avaliação de ativos; e 3) total transparência nas vendas subsequentes

de ativos, inclusive nos lucros do governo. Dados precisos e atualizados serão cruciais para organizar a resposta de emergência.

## 9. Definir e comunicar claramente uma estratégia de reabertura.

Atualmente, os países estão experimentando várias opções para reabrir alguns setores da economia (tabela 14). Na maioria dos casos, isso continua sendo acompanhado pela localização ativa de infectados, testes, isolamento de doentes, rastreamento de contatos e quarentena. Muitos países tornaram obrigatório o uso de máscaras. A educação da população continua sendo crucial. Medidas de higiene, incluindo a desinfecção de áreas públicas continuam sendo prioritárias. Alguns setores estão experimentando horários de trabalho escalonados. Os países também experimentam diferentes abordagens em etapas para reabrir a economia, que podem incluir: 1) população: permitir que grupos etários específicos voltem ao trabalho; 2) setores: permitir a reabertura de setores específicos; e 3) geografia: permitir que regiões específicas eliminem gradualmente o confinamento em momentos distintos. A Tabela 14 apresenta uma visão geral de como diferentes países europeus comunicaram sua intenção de reabrir suas economias. O que

Tabela 14: Exemplos de Estratégias de Saída da Europa

	1. Serviços públicos e privados críticos						2. Outros serviços privados e públicos, lazer				3. Grandes eventos
	Reabrir comércios selecionados	Reabrir parques	Retorno selecionado ao trabalho	Reabrir transporte público	Permitir viagens limitadas	Reabrir escolas primárias e pré-primárias	Reabrir escolas de ensino médio	Reabrir salões de beleza e shoppings	Suspender/Limitar o toque de recolher e cronograma de trabalho escalonado	Reabrir restaurantes	Permitir grandes eventos
Meio de abril	Áustria, Itália, Rep Tcheca, Dinamarca	Áustria	Áustria, Itália	Áustria, Itália, Dinamarca	Rep. Tcheca, Finlândia, Noruega	Dinamarca, Noruega					
Final de abril	Noruega						Noruega	Noruega			
Maio							Dinamarca, Áustria	Áustria	Itália, Dinamarca	Áustria	
Junho											Noruega
Julho											Áustria
Agosto											
Setembro						Itália	Itália				Dinamarca

Fonte: Der Spiegel e Banco Mundial.

parece claro é que serviços básicos, públicos e privados, tenham prioridade, enquanto as atividades mais 'dispensáveis' ou que envolvem grupos maiores sejam abertas mais tarde e grandes eventos sejam os últimos. Como a COVID-19 chegou relativamente tarde ao Brasil, o país terá um número crescente de experiências globais com que aprender para identificar e comunicar seu próprio plano de saída.

## 10. Estabelecer a agenda de reformas para uma recuperação sustentada.

Compreensivelmente, e como em outras partes do mundo, a pandemia e sua contenção passaram a ser o foco da formulação de políticas públicas, tirando da pauta a agenda de reformas anterior. No Brasil, o momento anterior de reformas, que resultou na ambiciosa reforma previdenciária em 2019, por exemplo, já estava sob risco de se dissipar no início de 2020, pouco antes da pandemia. Uma breve janela de oportunidade para as reformas antes das eleições municipais no final des-

te ano (possivelmente também será adiada) será ofuscada pela COVID-19. Isso representa um risco significativo para a recuperação brasileira, pois uma forte estrutura macro e microeconômica será fundamental para apoiar a recuperação. O que torna mais importante ainda continuar com a agenda de reformas, que inclui a abertura continuada dos mercados para maior concorrência (além do comércio), a reforma do sistema tributário bizantino para permitir a alocação eficiente de fatores, e a reforma do ambiente de negócios de maneira mais geral. Dado o golpe significativo no espaço fiscal do país, será importante comunicar também como a agenda de consolidação fiscal será mantida, e possivelmente apertada, para atingir a meta final de recriar o espaço fiscal. No que diz respeito à política monetária, e especialmente à luz do potencial quantitative easing e da história do Brasil com a monetização de déficits fiscais e inflação, será mais importante do que nunca garantir a independência de jure do Banco Central do Brasil.



Agência Brasil

---

## Referências Bibliográficas

Bandiera, Oriana, Niklas Buehren, Markus Goldstein, Imran Rasul, and Andrea Smurra. 2018. "The Economic Lives of Young Women in the Time of Ebola: Lessons from an Empowerment Program." mimeo UCL.

Bursztyn, Leonardo, and Lucas Coffman. 2012. "The Schooling Decision: Family Preferences, Intergenerational Conflict, and Moral Hazard in the Brazilian Favelas." *Journal of Political Economy* 120: 359-97.

Casalecchi, Alessandro. 2020. "Cenários para a despesa com o auxílio emergencial 2020". NOTA TÉCNICA N° 42 7 DE MAIO DE 2020. INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42\\_Cenarios\\_despesas\\_Auxilio\\_emergencial.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571562/NT42_Cenarios_despesas_Auxilio_emergencial.pdf?sequence=6)

Gandour, Clarissa, and Julianoo Assunção. 2019. "O Brasil Sabe Como Deter o Desmatamento na Amazônia: Monitoramento e Fiscalização Funcionam e Devem Ser Fortalecidos." *Resumo de Política*. Rio de Janeiro: Iniciativa de Política Climática.

P&S, Políticas Públicas & Sociedade. 2020. "Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. Dificuldades com aplicativo e não uso da rede de proteção atual limitam acesso ao auxílio de emergência." BOLETIM 5, 8 de maio de 2020. Rede de Pesquisa Solidária. Políticas Públicas & Sociedade. <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf>

World Bank. 2016. "The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene." By Hutton, G. and Varughese, M. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23681> License: CC BY 3.0 IGO.

World Bank. 2017. "A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil." *Brazil Public Expenditure Review Volume I: Overview*.

World Bank. 2020. "A Economia nos Tempos da Covid-19." *Relatório Semestral*; Abril de 2020. Washington, DC: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>

WRI, 2020. "Achieving Abundance: Understanding the Cost of a Sustainable Water Future." <https://www.wri.org/publication/achieving-abundance>

---



# COVID-19 IN BRAZIL:

IMPACTOS E  
RESPOSTAS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS



**BANCO MUNDIAL**  
BIRD • AID | GRUPO BANCO MUNDIAL

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)