

FINANÇAS PÚBLICAS, DIREITO FINANCEIRO E DIREITO TRIBUTÁRIO EM TEMPOS DE PANDEMIA

DIÁLOGOS IBERO-AMERICANOS

Organizadores

Carlos Palao Taboada • Germán Orón Moratal • João Ricardo Catarino
José Casalta Nabais • Juan Arrieta Martínez de Pisón • Marciano Seabra de Godoi



Docentes de 9 instituições de ensino superior localizadas em 5 países ibero-americanos realizaram e enviaram estudos para a coletânea (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, Universidade de São Paulo, Universidade Autônoma de Madri, Universidade de Alicante, Universidade de Valência, Universidade de Havana, Universidade de Lisboa, Universidade de Coimbra, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa).

Doutorandos de 4 universidades luso-brasileiras participam do volume com estudos desenvolvidos especialmente para essa obra (PUC Minas, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade do Minho, Universidade de Lisboa), que também conta com pesquisas produzidas no âmbito de programas de pesquisa e iniciação científica no Brasil (CNPq) e em Portugal (Fundação para a Ciência e a Tecnologia).

Os capítulos da coletânea refletem as pesquisas dos Autores em seus respectivos programas de pós-graduação, especialmente vinculadas a linhas e projetos de pesquisa sobre cidadania, desenvolvimento e políticas públicas

O livro contém estudos em português (14), espanhol (6) e inglês (2), e foram escritos especialmente para esta obra, durante os meses de maio a novembro de 2020, em pleno período da pandemia e seus dissabores.

Os Organizadores agradecem a confiança dos Editores, bem como a disposição e o trabalho árduo dos Autores, que aceitaram o desafio de produzir conhecimento científico num curto período de tempo e num contexto social tão delicado e apreensivo para todos nós, habitantes de um planeta que beira a exaustão e que mais uma vez dá sinais de que não vem sendo cuidado e tratado como deveria ser.

Os Organizadores.

A doença, o auxílio e as alternativas

Marciano Seabra de Godoi¹

Elisa Tocafundo Lages²

Gabriela Luzia Dantas Lemos³

Monique Araújo Malaquias Souza⁴

1. Introdução

O presente estudo, realizado no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tem por objetivo geral compreender como a pandemia da covid-19 vem afetando a sociedade e as finanças públicas das nações. Com ênfase na região da América Latina e especialmente no caso brasileiro, pretende-se analisar as principais respostas governamentais já dadas à crise, bem como identificar as alternativas de políticas fiscais futuras, de médio e longo prazo.

A pesquisa de caráter analítico-descritiva é dividida em três partes: a primeira é dedicada à origem e aos impactos devastadores da pandemia

¹ Doutor (Universidade Complutense de Madri) em Direito Financeiro e Tributário. Mestre (UFMG) em Direito Tributário. Pós-doutorado na Universidade Autônoma de Madrid (Bolsa Capes e Fundação Carolina-Espanha). Professor da PUC Minas (graduação, pós-graduação *lato e stricto sensu*). Coordenador do LLM Direito Tributário e do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Advogado.

² Bacharela em Relações Internacionais pela PUC Minas e Graduanda em Direito pela mesma instituição. Bolsista PUC Minas PIBIC CNPq Projeto de pesquisa “Covid-19 e finanças públicas nos países latino-americanos” (2020-2021) – Orientador Marciano Seabra de Godoi.

³ Bacharelada do Curso de Direito – Faculdade Mineira de Direito PUC Minas. Bolsista Voluntária PUC Minas PIBIC CNPq Projeto de pesquisa “Covid-19 e finanças públicas nos países latino-americanos” (2020-2021) – Orientador Marciano Seabra de Godoi.

⁴ Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada.

no tecido social e na esfera econômica; a segunda é dedicada à medida fiscal mais impactante adotada pelo governo brasileiro neste ano de 2020 no que diz respeito ao combate dos efeitos socioeconômicos da pandemia; a terceira destina-se à identificação e análise das visões e alternativas atualmente em disputa quanto à política fiscal a ser colocada em prática no Brasil no ano de 2021.

2. A doença

2.1. Origens e alerta

Em dezembro de 2019, vários casos de pneumonia de causa desconhecida foram registrados em Wuhan, cidade de 11 milhões de habitantes localizada na China Central. Em pouco tempo, descobriu-se que a doença era provocada por um novo coronavírus (uma família de vírus que já provocaram pandemias em várias partes do mundo) batizado cientificamente de Sars-CoV-2, com provável origem em morcegos. Estudos científicos apontam para uma sequência de eventos que provocaram o *spillover* do vírus: “o intermédio de espécies silvestres, entre morcegos e pangolins da Malásia [...] e o modo de exploração da biodiversidade, envolvendo comércio e morte de espécies silvestres”⁵.

Em 30 de janeiro de 2020, o surto do novo coronavírus levou a Organização Mundial de Saúde (OMS) a declarar uma emergência de saúde pública de interesse internacional. Com o grande aumento de casos registrados em mais de 100 países, a OMS declarou a pandemia da covid-19 (nome dado à doença zoonótica provocada pelo vírus Sars-CoV-2) em 11 de março de 2020, data em que eram contabilizados aproximadamente 120 mil casos em 114 países, com pouco mais de 4 mil óbitos, a maioria na China.

O ano de 2020 começou com o mundo observando o que vinha acontecendo na China desde o final do ano anterior, inicialmente como quem assiste confortavelmente a uma catástrofe, sob a ilusão de ser imune aos seus reflexos. Em meados de março e início de abril, a maioria dos países entendeu a gravidade do que estava por vir. O invisível e impla-

⁵ ACOSTA et. al., Interfaces à transmissão e spillover do coronavírus entre florestas e cidades, *Estudos Avançados*, Vol.34, N. 99, São Paulo, maio-ago. 2020, 192. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-4014202000200191&lng=pt&nrm=iso#:~:text=A%20Covid%2D19%20%C3%A9%20uma,et%20al.%2C2017). Acesso em 01 nov. 2020.

cável vírus se fez presente em praticamente todos os países, instaurando o caos e desafiando a solidez das estruturas institucionais e econômicas até então postas.

Mas não devemos esquecer que no mínimo seis pandemias globais já ocorreram desde a chamada Gripe Espanhola de 1918. Peter Daszak, coordenador de um estudo realizado por 22 cientistas recentemente divulgado pela ONU (o estudo intitula-se “Livrar-se da era das pandemias”), afirma que

Não há grande mistério sobre a causa da pandemia da covid-19, ou de qualquer outra pandemia moderna. As mesmas atividades humanas que provocam a mudança climática e a perda de biodiversidade também levam ao risco pandêmico pelos seus impactos sobre o nosso ambiente. As mudanças no modo pelo qual usamos a terra; a expansão e a intensificação da agricultura e o comércio, produção e consumo sem sustentabilidade rompem o equilíbrio da natureza e aumentam o contato entre a vida selvagem, os rebanhos/animais domésticos, os patógenos e as pessoas. Esse é o caminho para as pandemias⁶.

Esse estudo divulgado pela ONU estima que, tal como o novo coronavírus, existam mais de 1,7 milhão de outros vírus hospedados atualmente em mamíferos e aves, dos quais 850 mil poderiam ser capazes de infectar seres humanos. Esse diagnóstico preocupante é compartilhado por cientistas brasileiros, que advertem o seguinte⁷:

O spillover de patógenos de animais para humanos é apenas uma das formas de repercussão de nossas atividades na natureza, e cenários indicam que, sem mudanças drásticas neste formato de exploração, as epidemias virais poderão se tornar mais frequentes e intensas (Smith et al., 2014). Mas além do spillover de patógenos da selva para as cidades, a nossa proximidade cada dia maior com habitats silvestres gera preocupação quanto à possibilidade de invasão do coronavírus nas florestas, partindo dos humanos (Spear et al., 2018). Se considerarmos a quantidade de espécies vulneráveis ao novo coronavírus que o Brasil possui, especial-

⁶ Disponível em: <https://ipbes.net/pandemics-marquee>. Acesso em 01 nov. 2020.

⁷ ACOSTA et. al., *op.cit.*, 193.

mente a riqueza de morcegos na Amazônia, perceberemos o alto potencial de os biomas brasileiros se tornarem imensos reservatórios; e de lá poderão retornar novas cepas eventualmente ainda mais perigosas à saúde (Jordan; Howard, 2020).

2.2. Perdas de vida: âmbito global, regional e nacional

Em menos de um ano, os impactos globais da pandemia são assustadores: aproximadamente 46 milhões de casos confirmados, com 1 milhão e 200 mil mortes (levantamento em 1.º de novembro de 2020)⁸. Caso os governos não tivessem adotado as medidas de isolamento social colocadas em prática nos últimos meses, o número de mortes no mundo poderia ter chegado a 40 milhões ou mais⁹.

Os países com mais mortes por covid-19 em números absolutos são os Estados Unidos (230 mil), o Brasil (160 mil) e a Índia (121 mil); mas o número de mortes em percentual da população é bem mais alto no Brasil (76 mortes por 100 mil habitantes) e nos Estados Unidos (69 mortes por 100 mil habitantes) do que na Índia (9 mortes por 100 mil habitantes).

Apesar de a doença ter se originado na Ásia, as regiões mais afetadas do globo em termos de casos e mortes são a América Latina (em primeiro lugar) e a Europa (em segundo lugar). A América Latina tem 8% da população mundial e mais de 30% do número de mortos pela covid-19, enquanto a Europa tem 10% da população mundial e cerca de 20% do número de mortos pela covid-19. Contrastando fortemente com essas proporções alarmantes, e em grande medida em virtude da adesão voluntária e maciça dos cidadãos às medidas de controle e prevenção¹⁰, os países orientais apresentam baixíssimos índices de contaminação e morte pela covid-19 (Indonésia: 5 mortes por 100 mil habitantes; Japão e Hong Kong: 1 morte por 100 mil habitantes; China, Coréia do Sul, Vietnã, Taiwan: menos de 1 morte por 100 mil habitantes).

⁸ Informações disponíveis em: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html>. Acesso em 01 nov. 2020.

⁹ ACOSTA et. al., *op.cit.*, 195.

¹⁰ Vide BYUNG-CHUL HAN. Por que a Ásia está melhor que a Europa na pandemia? O segredo está no civismo, *El País, Internacional*, 30 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-30/por-que-a-asia-esta-melhor-que-a-europa-na-pandemia-o-segredo-esta-no-civismo.html>. Acesso em 1 nov. 2020.

Voltando o foco para a América Latina, chama a atenção o fato de esta região abrigar 7¹¹ dos 10 países com maior incidência de mortes por covid-19 em proporção de sua população¹². A maior vulnerabilidade da região em termos de mortalidade e letalidade se deve ao alto grau de informalidade laboral (próximo de 50%), à urbanização precária, aos altos índices de pobreza e desigualdade e à fragilidade da maioria dos sistemas de saúde pública e proteção social¹³. Países populosos com território extenso e altas taxas de desigualdade e pobreza (como Brasil, Peru, Bolívia, México) apresentam taxas de mortalidade dezenas de vezes superiores a países (como Uruguai e Cuba, que têm respectivamente 2 e 1 morte por 100 mil habitantes) com população reduzida, com alto nível de instrução, igualdade e acesso a um eficiente sistema de saúde pública universal.

O caso da Argentina é bastante peculiar. No início de agosto, a taxa de mortalidade da covid-19 na Argentina era quase 5 vezes menor do que no Brasil. Tendo adotado um rígido regime de isolamento social e quarentena nos primeiros meses do ano, a Argentina ostentava em agosto, juntamente com o Uruguai, uma das mais baixas taxas de contaminação pela doença na América do Sul. A partir de agosto/setembro, as medidas de isolamento social começaram a ser rapidamente flexibilizadas, inclusive com abertura de bares, restaurantes e locais de entretenimento, sem que as medidas de segurança fossem respeitadas pela população¹⁴, que demonstrava cansaço e irritação contra uma “quarentena eterna”. Nos meses de setembro e outubro, o número de novas contaminações e mortes se multiplicou aceleradamente, especialmente no interior do país. Em apenas dois meses, a

¹¹ Nesta ordem: Peru, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, México e Argentina.

¹² Excluindo os minúsculos San Marino e Andorra, Bélgica (100 mortes por 100 mil habitantes), Espanha (76 mortes por 100 mil habitantes) e Reino Unido (70 mortes por 100 mil habitantes) têm até o momento os maiores índices de mortes na Europa e compõem o grupo dos 10 países com mais mortalidade no mundo pela covid-19. Cf. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html>. Acesso em 1 nov. 2020.

¹³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*, 15 out. 2020, 2. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>. Acesso em 1 nov. 2020.

¹⁴ COM casos de Covid em alta, Buenos Aires retoma boemia em ruas lotadas, *Folha de São Paulo, Caderno Mundo, São Paulo*, 6 set. 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/com-casos-de-covid-em-alta-buenos-aires-re-toma-boemia-em-ruas-lotadas.shtml>. Acesso em 2 nov. 2020.

Argentina alcançou o Brasil em termos de taxa de infecção¹⁵ e está muito próximo do vizinho brasileiro em termos de taxa de mortalidade. Nos primeiros dias de novembro, o Brasil apresentava 76 mortes por 100 mil habitantes e a Argentina 70 mortes por 100 mil habitantes. A taxa brasileira de mortalidade pela covid-19 é atualmente a 5.^a maior entre os países do mundo, e a Argentina ocupa a 10.^a posição (excluindo-se do cômputo os territórios diminutos de Andorra e San Marino)¹⁶.

Após meses de pandemia, os países ao redor do globo afrouxaram o estado de alerta máximo inicial, e houve a reabertura de diversos setores comerciais, com flexibilização parcial das regras de distanciamento social, inclusive com a liberação da circulação em ambientes públicos. A população mundial começou a acalmar os ânimos quanto ao “primeiro choque” de viver em um momento histórico de pandemia global e direcionou os esforços à retomada da economia, com a busca da vacina no pano de fundo. É nesse cenário que emergiu, na Europa, uma nova onda de disseminação do Coronavírus, atribuída a mutações genéticas sofridas pelo vírus e a condições favoráveis à disseminação, tais como a abertura da circulação de pessoas e flexibilização das regras de distanciamento social com o abandono do *lockdown*¹⁷.

Apesar de o presidente brasileiro afirmar que a covid-19 “está acabando”¹⁸, o número de casos e de mortes nestes últimos dias de outubro está em forte ascensão nos Estados Unidos e na Europa, epicentros da segunda onda de contaminação pela covid-19¹⁹. A resposta foi rápida –

¹⁵ Em 2 de novembro, o Brasil apresentava 2.648 casos por 100 mil habitantes e a Argentina 2.637 casos por 100 mil habitantes.

¹⁶ Cf. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html>. Acesso em 2 nov. 2020.

¹⁷ Segunda onda da Covid-19 na Europa pode ser de nova variante do vírus. *Carta Capital*, 29.10.2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/saude/segunda-onda-da-covid-19-na-europa-pode-ser-de-nova-variante-do-virus/>. Acesso em 30.10.2020.

¹⁸ Cf. <https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-diz-que-pandemia-esta-acabando-ironiza-pressa-de-doria-para-comprar-vacina-1-24721013>. Acesso em 01 nov. 2020. Para uma descrição detalhada da desastrada e irresponsável atuação do governo federal em relação à covid-19 nos meses de fevereiro a agosto de 2020, cf. GODOI, Marciano Seabra de. No epicentro da pandemia, no meio do redemoinho. In: MACHADO SEGUNDO, GODOI et. al. (Orgs.). *A pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária*, Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, 165-184.

¹⁹ Cf. <https://www.istoeedinheiro.com.br/padrao-da-segunda-onda-da-covid-19-nos-eua-e-europa-pode-ditar-rumo-para-o-brasil/>. Acesso em 01 nov. 2020.

ou mais rápida do que a observada no início do ano, quando ainda se subestimava o poder do vírus. Bélgica, Alemanha, França, Reino Unido, Espanha e Itália, altamente afetados pela segunda onda da Covid-19, já decretaram o regime de *lockdown*, seja parcial ou total, aliado a outras medidas de contenção²⁰.

No Brasil, apesar de o número de mortes oficiais pela covid-19 estar em declínio na maioria dos Estados, a média de novos casos da doença registrados nacionalmente nos últimos 7 dias foi 16% maior do que os casos registrados nas últimas duas semanas²¹.

2.3. *Impactos socioeconômicos: âmbito global, regional e nacional*

A queda na atividade econômica global provocada pela pandemia da covid-19 vem sendo a mais intensa desde a depressão mundial de 1929. As projeções mais recentes apontam para uma queda de 4,4% do PIB mundial em 2020. Como a Europa e a América Latina/Caribe foram as zonas mais afetadas pela pandemia, as quedas mais drásticas estão ocorrendo nestas regiões: os recuos do PIB em 2020 serão de 9,8% no Reino Unido, de 8,3% na zona do Euro e de 8,1% na América Latina/Caribe. Contrastando com vultosas recessões em todo o mundo, a economia chinesa continuará crescendo em 2020, numa taxa estimada de 1,9%²³, o que elevará ainda mais rapidamente a proporção do PIB chinês no PIB global (que era de 10% em 2005 e chegou a 17,4% em 2019²⁴). O Escritório Nacional de Estatísticas do país divulgou que, no

²⁰ Europa acorda sob novos “lockdowns” por covid-19; veja situação dos países. Valor econômico, São Paulo, SP, 29.10.2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/10/29/europa-acorda-sob-novos-lockdowns-por-covid-19-veja-situacao-dos-paises.ghtml>. Acesso em: 30.10.2020.

²¹ Cf. <https://oglobo.globo.com/mundo/nova-onda-da-covid-eua-tem-recorde-de-novos-casos-alemanha-franca-fecham-bares-restaurantes-mas-mantem-escolas-abertas-24716758>. Acesso em 01 nov. 2020.

²² Cf. <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/30/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-30-de-outubro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em 01 nov. 2020.

²³ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, October 2020, 10. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>. Acesso em 1 nov. 2020.

²⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND, *op.cit.*, 32-33.

terceiro trimestre de 2020, o PIB da China avançou 4,9% em relação ao trimestre anterior²⁵.

Primeiro epicentro da pandemia, a China apresenta níveis extremamente baixos de mortalidade e disseminação do vírus. Com 91.366 casos e 4.739 mortes confirmados, o país está desde abril registrando pouquíssimos novos casos da doença, estando em 158º lugar no ranking de mortalidade mundial por Covid-19, com 0,34 mortes por 100 mil habitantes²⁶. O baixíssimo nível de infecções e mortes na China se deve às rígidas medidas governamentais de controle e prevenção e também a fatores culturais (aplicáveis a vários países orientais), posição geográfica, tecnologia disponível e outros fatores de ordem econômica.

Na América Latina e Caribe, à drástica queda na atividade econômica corresponderá um sensível aumento do desemprego (de mais de 5 pontos percentuais), elevando o número de pessoas em situação de pobreza de 185,5 milhões em 2019 para 230,9 milhões no final de 2020, o que representará 37,3% da população total. Quanto à população em extrema pobreza, estima-se que corresponda a 15,5% da população latino-americana em 2020²⁷. Quanto à desigualdade na região, a CEPAL estima que o coeficiente de Gini aumentará entre 1 e 8%, com os maiores aumentos concentrando-se nas economias de maior porte. Os países com maior crescimento da taxa de pobreza seriam a Argentina, Brasil, Equador, México e Peru, com índice de, pelo menos, 7%; e os que apresentariam menor taxa de crescimento da pobreza seriam o Paraguai, Uruguai, Panamá, Guatemala e Bolívia, todos com menos de 4%.²⁸

²⁵ China deixa o vírus para trás com um crescimento de 4,9% no terceiro trimestre. El País, Pequim, China, 19.10.2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-19/china-deixa-o-virus-para-tras-com-um-crescimento-de-49-no-terceiro-trimestre.html>. Acesso em: 22.10.2020.

²⁶ JOHNS HOPKINS UNIVERSITY & MEDICINE. Coronavirus Resource Center. COVID-19 map. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> Acesso em: 01.11.2020.

²⁷ Considera-se situado abaixo da linha da extrema pobreza o indivíduo com renda per capita diária abaixo de US\$ 1,90. Já a linha de pobreza é fixada em US\$ 3,20 diários nos países de renda média-baixa e em US\$ 5,50 diários nos países de renda média-alta. Num levantamento de 2018, o Banco Mundial estimou que 46% da população mundial vive com menos de US\$ 5,50 diários - World Bank. 2018. *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle*, Washington, DC: World Bank.

²⁸ CEPAL. Informe Especial COVID-19 nº 5: Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Julho, 2020. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf. Acesso em: 22.10.2020.

Contudo, tais projeções não contabilizam as medidas emergenciais levadas a cabo pelos governos latino-americanos para a contenção dos efeitos da pandemia, tais como medidas de transferência de renda condicional e temporária (vide próxima seção do estudo). As inúmeras variáveis circunstanciais que atravessam a crise econômica e sanitária tornam difícil e aferição dos reais impactos da Covid-19 na pobreza, extrema pobreza e desigualdade na América Latina a médio e longo prazo

O que se pode claramente perceber é que a chaga da desigualdade, mácula secular da região, inflama-se com a propagação do vírus e denuncia os abismos sociais sobre os quais o sistema econômico é construído e reproduzido. Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2019, elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a América Latina é a região do globo com maior índice de desigualdade de renda (34,1%), onde 10% mais ricos detém 37,3% do rendimento; e os 40% mais pobres detém apenas 13,1% da renda total da região²⁹.

O aumento na desigualdade econômica provocado pela covid-19 está ligado ao fato de que as maiores perdas econômicas em termos de corte de postos de trabalho e queda no valor dos rendimentos vêm ocorrendo naqueles setores e profissões em que não é possível trabalhar remotamente a partir da residência das pessoas. E essas ocupações são exatamente as de indivíduos com menos rendimentos e mais vulneráveis socialmente. Essa constatação levou o Fundo Monetário Internacional a afirmar que o aumento da desigualdade provocado pela covid-19 é muito superior ao aumento de desigualdade provocado por qualquer outra pandemia passada. Além disso, os ganhos obtidos nos países emergentes na última década em termos de crescimento econômico inclusivo poderão ser rapidamente revertidos com o advento da pandemia da covid-19³⁰.

Em que pese ter se falado inicialmente que o vírus que não faria distinção alguma de raça, classe e gênero³¹, o enfrentamento da pandemia

²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Desenvolvimento Humano. 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em 22.10.2020.

³⁰ CUGAT, Gabriela; NARITA, Futoshi. *How COVID-19 Will Increase Inequality in Emerging Markets and Developing Economies*, October 2020. Disponível em <https://blogs.imf.org/2020/10/29/how-covid-19-will-increase-inequality-in-emerging-markets-and-developing-economies/>. Acesso em 1 Nov. 2020.

³¹ Vírus não escolhe classe, etnia ou gênero, mas nossas instituições sim. Carta Capital, 31.03.2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/virus-nao-escorre-classe-ethnia-ou-genero-mas-nossas-instituicoes-sim/>. Acesso em: 22.10.2020.

não se dá da mesma forma e intensidade ao redor do globo, nem tampouco dentro da mesma sociedade, fato que pode ser analisado de forma multidimensional, levando em conta fatores como atuação institucional, cultura, geopolítica, economia e outros fatores sociais relevantes. Se a distinção não é feita pelo vírus, os números mostram com clareza que há elementos sociais, econômicos e políticos relevantes sobre quem e de qual modo será afetado.

Sob a ótica econômica, a crise atinge majoritariamente a classe trabalhadora, que se vê massivamente desempregada. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) aponta que, somente no primeiro semestre de 2020, mais de 34 milhões de pessoas perderam seus empregos na América Latina, dentre as quais a maior parte são mulheres³².

Em seu viés sanitário e humanitário, a recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS) de permanência em casa, distanciamento físico e de práticas de higiene básica como métodos preventivos encontram barreiras reais na medida em que muitas vezes impraticáveis pelas parcelas da população em situação de vulnerabilidade ou de risco. Os números apontam que, nas maiores cidades da América Latina, a mortalidade decorrente da Covid-19 se concentra fortemente em áreas periféricas que abrigam pessoas com renda mensal e escolaridade baixas³³, as quais se tornam mais vulneráveis ao vírus ante as adversas condições de saneamento e higiene básica a que têm acesso, além da dependência da renda decorrente da atividade laboral, impeditivo para que permaneçam em casa. Destaca-se, também, a vulnerabilidade da população indígena que, a despeito de corresponder a somente 8,5% da população da América Latina, compõe 30% da população em situação de extrema pobreza na região³⁴.

³² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Panorama Laboral em tempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. 2 ed. Setembro 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756694.pdf. Acesso em 30.10.2020.

³³ Os mapas da pandemia revelam as desigualdades na América Latina. El país, Bogotá/Cidade do México, 04 ago 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-08-04/os-mapas-da-pandemia-revelam-as-desigualdades-na-america-latina.html>. Acesso em 30.10.2020.

³⁴ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Reseña de políticas: La COVID-19 y el mundo del trabajo: Un enfoque en los pueblos indígenas y tribales. Maio, 2020. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf. Acesso em: 30.10.2020.

Os levantamentos sobre o mapa social e étnico das mortes provocadas pela Covid-19 tampouco deixam dúvidas sobre os grupos populacionais mais atingidos pela doença. Nos Estados Unidos, levantamento do jornal The New York Times no mês de julho indicou que o número de casos de covid-19 entre os negros era de 62 por cada 10 mil habitantes; de 73 por cada 10 mil habitantes entre os latinos; e de 23 por cada 10 mil habitantes entre os brancos³⁵.

Levantamentos sobre as mortes por covid-19 no Rio de Janeiro³⁶ e em São Paulo³⁷ também confirmam um maior índice de mortalidade e letalidade nas zonas mais empobrecidas.

O Instituto Polis, de São Paulo, realizou entre março e julho de 2020 um estudo com o objetivo de medir o impacto desigual da epidemia de COVID-19 na cidade de São Paulo, observando os diferentes grupos populacionais definidos por raça e cor, introduzindo também a variável gênero e o local de residência da população. O estudo comparou as mortes de covid-19 entre diferentes populações, considerando as suas diferentes composições etárias, levando a uma taxa de óbitos esperada para cada faixa etária dos grupos comparados e também a uma taxa de mortalidade padronizada de cada um deles. A taxa de mortalidade padronizada de pessoas brancas foi de 115 mortes por 100 mil habitantes e a de pessoas negras de 172 mortes a cada 100 mil habitantes. Introduzindo a variável gênero, a pesquisa concluiu que a mortalidade é bem maior entre os homens (250 mortes por 100 mil habitantes para homens negros e 157 mortes por 100 mil habitantes para homens negros). Levando em conta também o local de residência das pessoas que foram a óbito, o estudo concluiu que

raça/cor – ainda que não seja o único fator – é determinante à desigualdade de acesso à saúde, que, por sua vez, interfere nas

³⁵ THE Fullest Look Yet at the Racial Inequity of Coronavirus, The New York Times, 5 jul. 2020, Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/07/05/us/coronavirus-latino-african-americans-cdc-data.html>. Acesso em 04 ago. 2020

³⁶ DESIGUALDADE leva covid-19 a matar mais nos bairros pobres do Rio, *Estado*, Saúde, Rio de Janeiro, RJ, 4 ago. 2020, Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,desigualdade-leva-covid-19-a-matar-mais-nos-bairros-pobres-do-rio,70003386714>. Acesso em 4 ago. 2020.

³⁷ POBRES de São Paulo têm mais risco de morte por covid-19, UOL Notícias, São Paulo, SP, 11 jul. 2020, Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/07/11/pobres-de-sp-tem-mais-risco-de-morte-por-covid-19.htm>. Acesso em 04 ago. 2020.

consequências da infecção por Sars-COV-2 em cada um dos grupos populacionais. O “rejuvenescimento das vítimas de COVID-19” no Brasil, em comparação com outros países assolados pelo coronavírus, pode estar ligado a um “enegrecimento” da pandemia entre nós. Os dados sobre prevalência do vírus na população periférica, onde se concentram a população negra e de baixa escolaridade mostram que estes grupos estão mais expostos à infecção, enquanto os coeficientes padronizados de mortalidade por raça/cor mostram que também as pessoas negras são as que, proporcionalmente, mais morrem na maioria dos distritos do Município de São Paulo. Se é verdade que a doença afeta mais pessoas idosas, constatar que a população preta e parda é mais atingida porque jovens estão morrendo mais do que deveriam é um sinal claro da desigualdade e do grave problema de maior exposição ao coronavírus, piores condições de vida e acesso ao sistema de saúde.³⁸ - grifos no original.

Outros levantamentos atestam que, no Brasil, o perfil das vítimas da covid-19 apresenta, em comparação com o das vítimas nos Estados Unidos e nos países europeus, um percentual de 25% de pessoas menores de 60 anos, bem maior do que o verificado nos Estados Unidos e Europa³⁹. O que o estudo do Instituto Pólis põe a nu é que “o rejuvenescimento dos óbitos tem cor e localização na cidade”⁴⁰.

A pandemia também tem provocado muito mais perdas educacionais para os estratos mais pobres da educação sem acesso adequado à internet⁴¹, com todas as consequências de médio e longo prazo daí decorrentes em termos de desigualdade e iniquidade social. Outro aspecto sobre o qual

³⁸ INSTITUTO PÓLIS. *Raça e covid no município de São Paulo*, São Paulo, Julho de 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/raca-e-covid-no-msp/>. Acesso em 1 Nov. 2020.

³⁹ MAIS de 25% dos mortos por covid-19 no Brasil têm menos de 60 anos, PODER 360, 5 out. 2020. Disponível em <https://www.poder360.com.br/coronavirus/mais-de-25-dos-mortos-por-covid-19-no-brasil-tem-menos-de-60-anos/>. Acesso em 2 Nov. 2020.

⁴⁰ INSTITUTO PÓLIS. *Raça e covid no município de São Paulo*, São Paulo, Julho de 2020. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/raca-e-covid-no-msp/>. Acesso em 1 Nov. 2020

⁴¹ VIRGINIO, Alexandre Silva. Educação, desigualdade e covid-19, s/d, Porto Alegre, R.S. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/ifch/index.php/br/educacao-desigualdade-e-covid-19>. Acesso em 04 ago. 2020.

já há consenso é que as mulheres foram mais afetadas que os homens quanto aos ônus e perdas sociais da pandemia⁴².

2.4. Impactos na economia brasileira

No caso específico da economia brasileira, já foram constatados e dimensionados vários efeitos da pandemia. O PIB caiu 9,7% na comparação entre o segundo trimestre de 2020 e o segundo trimestre de 2019, projetando-se uma queda de 5,8% do PIB em 2020⁴³.

A arrecadação federal caiu 11,7% na comparação entre o acumulado entre janeiro de setembro de 2020 e o mesmo período de 2019. Com a acentuada queda na arrecadação e o forte aumento dos gastos primários⁴⁴, o déficit primário do setor público consolidado atingiu em setembro de 2020 8,5% do PIB⁴⁵. Com o pagamento de juros no montante de 4,48% do PIB, o déficit nominal atingiu 13% do PIB nos 12 meses acumulados até setembro de 2020. Como os gastos extraordinários provocados pela pandemia foram financiados com emissão líquida de dívida, o endividamento bruto do governo geral chegou a 88,8% do PIB em setembro de 2020, com previsão de chegar a 96% do PIB no final do ano.

O desemprego medido pelo IBGE subiu fortemente durante o ano: a taxa de desocupação era de 10,9% no último trimestre de 2019, passou para 12,3% no primeiro trimestre de 2020, para 13,8% no segundo trimestre e chegou 14,4% da força de trabalho no terceiro trimestre, maior taxa registrada pelo IBGE na série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua iniciada em 2012. Levando em conta o universo de todas as pessoas em idade de trabalhar, o nível de ocupação no

⁴² 6 RAZÕES pelas quais o impacto do coronavírus sobre as mulheres é maior, Oxfam Brasil, Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/blog/6-razoes-pelas-quais-o-impacto-do-coronavirus-sobre-as-mulheres-e-maior/>. Acesso em 04 ago. 2020. Neste sentido, a CEPAL observa que a política fiscal pós-covid deve incorporar uma perspectiva de gênero que permita combater as discriminações indiretas sobre as mulheres - CEPAL, Informe Especial COVID-19, op.cit., p.15.

⁴³ INTERNATIONAL MONETARY FUND, op.cit., 9.

⁴⁴ Para o detalhamento dessas medidas, vide GODOI, Marciano Seabra de. No epicentro da pandemia, no meio do redemoinho, In: MACHADO SEGUNDO, GODOI et. al. (Orgs.). *A pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, 173-184.

⁴⁵ Para essa e as demais informações sobre resultado fiscal e nível de endividamento, vide BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Estatísticas Fiscais, Nota para a Imprensa*, Brasília, 30 set. 2020.

terceiro trimestre caiu para 46,8%, o valor mais baixo da série histórica⁴⁶. Com 12 milhões de vagas de trabalho fechadas desde janeiro, o índice de desocupação tende a continuar pressionado no último trimestre do ano: a flexibilização das medidas de isolamento, com a abertura irrestrita de diversos tipos de estabelecimentos comerciais e de serviços, fará com que muitas pessoas que tinham deixado de buscar trabalho voltem a fazê-lo. Outro fator que pode fazer aumentar a taxa de desocupação (que só leva em conta as pessoas que estão buscando trabalho) é que o valor do auxílio emergencial pago pelo governo federal foi reduzido de R\$ 600 para R\$ 300 no último trimestre do ano. Esse auxílio emergencial será descrito e analisado em profundidade na próxima seção.

A renda média individual do brasileiro, sem considerar proventos decorrentes de programas de transferência de renda, se comparada entre o primeiro e segundo trimestres de 2020, diminuiu 20,1%, sendo que para o 50% mais pobre da população a diminuição real foi de 27,9%, quando os 10% mais ricos tiveram sua renda diminuída em apenas 17,5%. Já em uma ótica horizontal, dentre os 50% mais pobres da população, as pessoas que tiveram a renda mais afetada foram os indígenas, com redução de 28,65%, os analfabetos, com redução de 27,45% e os jovens entre 20 e 24 anos, com redução da renda de 26%. Em uma ótica de gênero, a queda da renda das mulheres (20,54%) foi superior à dos homens (19,56%) para o período⁴⁷.

O país, que já havia sido apontado pela ONU em 2019 como o país latino-americano com maior desigualdade de renda⁴⁸, foi apontado pela CEPAL como um dos países com maior projeção de aumento na desigualdade de distribuição da renda para 2020, com percentuais entre 5 e 5,9% de crescimento na disparidade⁴⁹.

⁴⁶ DESEMPREGO chega a 14,4% no trimestre encerrado em agosto, IBGE, Brasília, 30 out. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29321-desemprego-chega-a-14-4-no-trimestre-encerrado-em-agosto>. Acesso em 1 Nov. 2020.

⁴⁷ NERI, Marcelo C. Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada. Rio de Janeiro, RJ - Setembro/2020 - FGV Social - 15 páginas - Disponível em: <http://www.fgv.br/cps/Covid&Trabalho>.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Relatório do Desenvolvimento Humano. 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em 22.10.2020.

⁴⁹ CEPAL. Informe Especial COVID-19 n° 5: Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Julho, 2020.

No entanto, a projeção dos impactos da Covid-19 na economia do Brasil, bem como nos índices de pobreza, extrema pobreza e desigualdade do país, depende do caminho que a política fiscal tomará no curto e médio prazo. As alternativas quanto a esse caminho da política fiscal serão examinadas na última seção deste estudo.

3. O auxílio

3.1. Iniciativa da medida. Prazo, valor mensal e requisitos para pleitear o benefício

Dentre as diversas medidas fiscais adotadas no Brasil para enfrentar os efeitos econômicos da pandemia da covid-19⁵⁰, a mais impactante é sem dúvida o auxílio emergencial criado pela Lei n.º 13.982, de 3 de abril de 2020. O benefício mensal de R\$ 600 foi inicialmente concedido por três meses (abril a junho de 2020), tendo sido posteriormente prorrogado, por decreto presidencial, para os meses de julho e agosto de 2020. Em 2 de setembro, a Medida Provisória n.º 1.000 instituiu um “auxílio emergencial residual” de R\$ 300 mensais, para vigorar por mais 4 meses – de setembro a dezembro de 2020.

Em março de 2020, a Argentina instituiu um auxílio muito semelhante ao do Brasil, chamado de Ingreso Familiar de Emergência⁵¹, num valor aproximado equivalente a R\$ 700 mensais, para desempregados, trabalhadores informais e cidadãos de baixa renda entre 18 e 65 anos.

O auxílio emergencial da Lei n.º 13.982 é um benefício *assistencial*⁵², no sentido de que, para fazer jus ao benefício, a legislação federal erige requisitos que apontam para a vulnerabilidade socioeconômica do

Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf. Acesso em: 22.10.2020.

⁵⁰ Sobre o tema, vide a coletânea MACHADO SEGUNDO, GODOI et. al. (Orgs.). *A pandemia do coronavírus no Brasil em sua dimensão financeira e tributária*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

⁵¹ Informações disponíveis em: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leyesimple/emergencia-sanitaria-covid-19-ingreso-familiar-de-emergencia#ley>. Acesso em: 02 nov. 2020.

⁵² Medidas semelhantes foram adotadas por vários países para fazer frente ao quadro social caótico pós-covid. Cf. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries*. Julho, 2020. Disponível em: <https://www.undp.org>.

requerente. Não tem direito ao auxílio, por exemplo, o indivíduo com emprego formal ativo, que recebe seguro-desemprego ou outro benefício previdenciário, que tem renda familiar mensal *per capita* superior a meio salário-mínimo, ou renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos (art. 2.º da Lei n.º 13.982). Como se verá mais à frente, houve fraude massiva no que diz respeito à veracidade da autodeclaracão dos requerentes do auxílio relativamente ao seu enquadramento nesses limites de renda familiar.

3.2. Vulto total da despesa pública, cobertura social do benefício e dividendos políticos colhidos pelo Executivo

O vulto da despesa com o auxílio emergencial é de R\$ 322 bilhões (aproximadamente 4,5% do PIB), englobando os meses de abril a dezembro de 2020, quantia que supera a soma de todos os outros programas e iniciativas adotados pelo governo federal para o combate da pandemia, inclusive a vultosa transferência de recursos para Estados e Municípios⁵³. Para se ter uma ideia mais clara da magnitude da quantia, os gastos com o auxílio emergencial superam em dez vezes o orçamento total do programa bolsa-família para 2020, e equivalem ao dobro do orçamento total do Ministério cujo orçamento mais aumentou nesse ano – o Ministério da Saúde⁵⁴.

O auxílio emergencial marca um momento histórico na vida fiscal do país – o momento em que um gasto assistencial supera o montante dos juros nominais pagos pelo setor público consolidado. Os juros nominais do setor público consolidado pagos nos doze meses acumulados até setembro de 2020 foram de R\$ 322 bilhões⁵⁵, mesmo valor do orçamento do auxílio emergencial. Como esse orçamento do auxílio se refere a somente 9 meses do ano (abril a dezembro), seu valor anualizado supera em 33% o montante relativo aos juros.

⁵³ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/transitions-series/temporary-basic-income-tbi-for-developing-countries.html>. Acesso em 22 out. 2020.

⁵⁴ Informações disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁵⁵ Informações disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2020>. Acesso em 2 nov. 2020.

Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Estatísticas Fiscais, Nota para a Imprensa*, Brasília, 30 set. 2020.

Mas como esse gasto social tão generoso pode ter partido de um governo assumidamente neoliberal, que em seu primeiro ano de mandato represou pagamentos do bolsa-família, provocando em janeiro de 2020 a formação de uma vergonhosa fila de mais de 1 milhão de famílias à espera do pagamento dos benefícios desse programa⁵⁶?

A pergunta pode ser respondida a partir de uma investigação mais aprofundada sobre as circunstâncias que cercaram a definição do valor do benefício do auxílio emergencial, em março de 2020. A quantia proposta inicialmente pelo Executivo para o auxílio emergencial foi de apenas R\$ 200 mensais⁵⁷, o que se mostrava coerente com a orientação econômica e ideológica do governo. Ocorre que a Câmara dos Deputados não aceitou esse valor, que considerou muito baixo. Quando, à revelia do Executivo, no final de março a Câmara dos Deputados votava em plenário a aprovação do auxílio no valor de R\$ 500, o Executivo, já prevendo que o Senado também iria aumentar um pouco mais a quantia aprovada na Câmara, cedeu e aceitou que o valor fosse fixado em R\$ 600 mensais⁵⁸.

Se foi a Câmara dos Deputados a responsável pelo substancial aumento da quantia originalmente proposta pelo Executivo para o auxílio, foi o Executivo quem colheu oportunamente os frutos políticos da medida. Com a popularidade caindo desde o início de seu governo, o presidente da república viu uma súbita reviravolta na pesquisa do CNI-IBOPE realizada no mês de setembro de 2020, em que a avaliação positiva do governo subiu de 29% (pesquisa de dezembro de 2019) para 40%, e a avaliação negativa do governo caiu de 38% (pesquisa de dezembro de 2019) para 29%⁵⁹.

⁵⁶ ROUBICEK, Marcelo. A fila do Bolsa Família. E a redução de beneficiários. Espera no programa atinge mais de 1 milhão de famílias. Número de pessoas atendidas por programa social está em queda em meio a escassez de recursos. *Nexo Jornal*, 23 fev. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/02/23/A-fila-do-Bolsa-Fam%C3%A1lia.-E-a-redu%C3%A7%C3%A3o-de-benefici%C3%A1rios>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁵⁷ GUEDES anuncia auxílio mensal de R\$ 200 a trabalhadores informais. *Estadão*. Economia. 18 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-que-estuda-medidas-para-ajudar-trabalhadores-autonomos-e-socorro-a-aereas,70003238357>. Acesso em 9 ago 2020.

⁵⁸ BOLSONARO aumenta valor após fala de Maia e propõe R\$ 600 a trabalhadores, UOL, Brasília, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/26/bolsonaro-aumenta-valor-apos-fala-de-maia-e-propoe-r-600-a-trabalhadores.htm>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁵⁹ AVALIAÇÃO positiva de Bolsonaro sobe de 29% para 40% em nove meses, mostra pesquisa CNI/Ibope. O Estado de São Paulo, Política, São Paulo, 24 set. 2020.

Regiões com índice de pobreza mais acentuada, como o norte e o nordeste do país, foram as regiões mais contempladas pelo auxílio emergencial. Na região nordeste, mais da metade dos domicílios foram beneficiados. No Estado do Maranhão, o auxílio emergencial chegou 65,5% dos domicílios, e no estado de Alagoas a 63,5%⁶⁰. Foi exatamente na região nordeste onde a avaliação positiva do governo mais subiu em 2020, passando de 21% para 33% (aumento de mais de 50%), segundo mediou a referida pesquisa Ibope. Pesquisa Datafolha de agosto de 2020 detectou o mesmo fenômeno: o maior aumento na avaliação positiva do governo partiu de entrevistados que vivem na região nordeste, ganham até dois salários-mínimos ou estão desempregados⁶¹.

O Executivo federal não se peja em enganar a população omitindo que o auxílio emergencial é uma medida criada pelo Congresso Nacional mediante a Lei 13.982. Nas peças publicitárias e mesmo nos sites oficiais governamentais, o auxílio é alardeado como medida criada pelo Executivo via medidas provisórias, o que é falso. Na matéria “Auxílio emergencial tem impacto sobre positivo na vida de 126 milhões de brasileiros”, estampada no site oficial do Executivo federal⁶², afirma-se que “a garantia da renda mínima aos brasileiros durante o período da pandemia foi possível graças a três repasses do Executivo Federal via medidas provisórias”, omitindo escandalosamente a existência da Lei 13.982 e deixando de informar que as tais medidas provisórias simplesmente abriram créditos orçamentários para um benefício que já havia sido aprovado no Congresso. A mesma estratégia sórdida é adotada no site do Tesouro Nacional que informa a população sobre os valores gastos no combate à pandemia: na rubrica relativa ao auxílio emergencial, não se menciona a Lei 13.982/2020, e sim medidas provisórias posteriores

Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,avaliacao-positiva-de-bolsonaro-sobe-de-29-em-dezembro-para-40-em-setembro-diz-pesquisa-cnii-ibope,70003451061>>. Acesso em 24 set. 2020.

⁶⁰ Informações disponíveis em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-07/ibge-auxilio-emergencial-chega-294-milhoes-de-domicilios>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁶¹ ELEITORES do Nordeste e de baixa renda puxam aprovação de Bolsonaro, O Globo, Brasil, Rio de Janeiro, 15 ago. 2020, Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/eleitores-do-nordeste-de-baixa-renda-puxam-aprovacao-de-bolsonaro-24588147>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁶² Vide <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/08/auxilio-emergencial-tem-impacto-positivo-na-vida-de-126-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em 3 nov. 2020.

à Lei 13.982/2020 que simplesmente abriram créditos extraordinários para o pagamento do auxílio⁶³.

De acordo com dados oficiais do governo federal atualizados até o final de setembro⁶⁴, 67,7 milhões de pessoas já haviam recebido o auxílio emergencial, beneficiando cerca de 110 milhões de indivíduos, o que corresponde a mais do que 50% da população brasileira. Em pesquisa de junho de 2020, o IBGE apurou que 38,7% dos domicílios brasileiros tiveram acesso ao auxílio em maio. Nas regiões norte e nordeste, o auxílio havia chegado a mais de 50% dos domicílios⁶⁵. Como nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substitui, sem necessidade de requerimento do beneficiário, o benefício do Programa Bolsa Família, 19,2 milhões de beneficiários desse Programa receberam as parcelas de R\$ 600 do auxílio. Com a redução para R\$ 300 nos meses de setembro a dezembro, reduziu-se para 16,3 milhões o número de beneficiários do Bolsa Família que recebem o auxílio emergencial⁶⁶.

3.3. *Fraudes massivas*

Os números sobre os gastos totais (4,5% do PIB) e a imensa cobertura social do auxílio emergencial (aproximadamente 40% dos domicílios brasileiros) impressionam. Mas talvez o mais impressionante seja o valor das fraudes já apontadas e quantificadas em auditoria do Tribunal de Contas da União. Segundo o Tribunal, há sérios indícios de que nada menos do que R\$ 42 bilhões, aproximadamente 15% do total da despesa federal com o auxílio, foram pagos de modo irregular ou fraudulento⁶⁷⁶⁸.

⁶³ Vide <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramento-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em 3 nov. 2020.

⁶⁴ Informações disponíveis em: <https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-confira-os-ultimos-numeros-da-dataprev>. Acesso em 29 out. 2020.

⁶⁵ Informações disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28077-mais-de-76-dos-recursos-do-auxilio-emergencial-alcancaram-os-estratos-de-renda-mais-baixos-em-maio>. Acesso em 26 out. 2020.

⁶⁶ QUASE 3 milhões de inscritos no Bolsa Família deixam de receber o auxílio emergencial. Correio Brasiliense, Economia, Brasília, 17 set. 2020. Disponível em: <https://www.correobraziliense.com.br/economia/2020/09/4876027-quase-3-milhoes-de-inscritos-do-bolsa-familia-deixam-de-receber-o-auxilio-emergencial.html>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁶⁷ BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Plenário, TC 016.827/2020-1 [Apenso: TC 025.409/2020-4], Relatório de Acompanhamento, Órgão: Ministério da Cidadania, Relator Brno Dantas, sessão de 26 ago. 2020.

⁶⁸ AUXÍLIO emergencial: TCU estima R\$ 42 bilhões em pagamentos indevidos, O Globo, Economia, 26 ago. 2020, Brasília. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/>

Cerca de 6,4 milhões de pessoas estariam recebendo o auxílio de modo indevido. No caso da regra legal que manda pagar o auxílio em dobro para a mulher provedora de família monoparental (art. 2.º, § 3.º da Lei n.º 13.982), a falta de cruzamentos de dados por parte das autoridades estaria deixando de detectar uma fraude de R\$ 18 bilhões.

Essa auditoria do Tribunal de Contas, cujo relatório já foi aprovado pelo plenário do órgão, confirma os achados de um levantamento do Instituto Locomotiva, que apurou que um terço das famílias brasileiras das classes A e B requereram fraudulentamente o auxílio emergencial entre abril e maio, e 69% desses pedidos foram acatados pelo governo. A pesquisa ouviu 2.006 pessoas de 72 cidades do Brasil, no período de 20 a 25 de maio, numa amostra representativa da população nacional.⁶⁹

Mediante pesquisas qualitativas, o levantamento do Instituto Locomotiva revelou que essas famílias das classes A e B tinham consciência da ilegalidade de seus pedidos e das declarações falsas que prestavam ao governo, mas justificavam sua conduta com argumentos cínicos, do tipo “sempre paguei impostos e nunca tive nada em troca do governo”, ou ainda “a crise está difícil para todo mundo”⁷⁰.

Os achados do levantamento do Instituto Locomotiva põem a nu a hipocrisia dos indignados protestos da classe média brasileira contra a corrupção no meio político-partidário. Em relação a ocupantes de cargos públicos, a classe média protesta com civismo contra comportamentos ilegais, mas quando se trata de suas próprias finanças, boa parte dela manda “às favas qualquer escrúpulo de consciência”⁷¹ e se locupleta de recursos públicos mesmo sabendo que o fazem de modo ilegal.

Além da mencionada auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e da pesquisa do Instituto Locomotiva, outro levantamento recente do TCU corroborou que houve massiva fraude da população, especialmente da classe média, em relação aos pedidos de auxílio emergencial. 11 mil candidatos a prefeito e vereadores nas eleições de 2020

economia/auxilio-emergencial-tcu-estima-42-bilhoes-em-pagamentos-indevidos-24607069. Acesso em 2 nov. 2020.

⁶⁹ UM terço da classe A e B pediu auxílio emergencial, Valor Econômico, Rio de Janeiro, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/03/um-terco-da-classe-a-e-b-pediu-auxilio-emergencial.ghtml/>. Acesso em 2 nov. 2020.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Expressão célebre, utilizada pelo então Ministro Jarbas Passarinho na reunião em que a ditadura militar aprovou o Ato Institucional n.º 5, de 1968 – cf. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/jarbasPassarinho.html>.

com patrimônio pessoal superior a R\$300 mil requereram e receberam do governo o auxílio emergencial, sendo que 1.320 desses candidatos detêm patrimônio acima de R\$ 1 milhão⁷².

A Medida Provisória n.º 1.000, que criou o auxílio emergencial residual de R\$ 300, introduziu alguns requisitos para pleitear o benefício que não constavam da Lei n.º 13.982 e que se destinam a impedir que membros da classe média (especialmente os familiares e dependentes na declaração do imposto sobre a renda de indivíduos com altos rendimentos) deixem de receber indevidamente o pecúlio⁷³.

A Medida Provisória nega o auxílio a indivíduos que em 2019 auferiram rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70, ou rendimentos isentos superiores a R\$ 40.000,00 (a Lei n.º 13.982 se referia ao ano de 2018 e não ao ano de 2019), a indivíduos com patrimônio superior a R\$ 300 mil e a indivíduos que constem como dependentes de contribuintes do imposto sobre a renda que se enquadrem naqueles limites quantitativos de rendimento ou patrimônio.

3.4. Impacto do auxílio emergencial sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade

3.4.1. Retrocesso social brutal entre 2014 e 2019

Nos cinco anos (2014-2019) que precederam a eclosão da epidemia, a crise econômica provocou aumento da desigualdade, da pobreza e da extrema pobreza na população brasileira. Levantamento do Banco Mundial realizado a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios apurou que, de 2014 a 2019, a renda dos 40% mais pobres no Brasil caiu em média 1,4% ao ano. Houve também aumento do índice de Gini (que mede a desigualdade na distribuição de rendimentos) de 0,525 em 2015 (maior grau de igualdade já alcançado no país segundo

⁷² QUASE 11 mil candidatos com patrimônio superior a R\$ 300 mil receberam o auxílio emergencial, Folha de São Paulo, Poder, Brasília, 28 out. 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/quase-11-mil-candidatos-com-patrimonio-superior-a-r-300-mil-receberam-o-auxilio-emergencial.shtml>. Acesso em 3 nov. 2020.

⁷³ 5,7 milhões de indivíduos que recebiam o auxílio de R\$ 600 foram excluídos do auxílio residual por não se enquadarem nos novos requisitos da Medida Provisória n.º 1.000 – cf. <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/beneficiarios-excluidos-do-auxilio-de-r-300-poderao-contestar-negativa>. Acesso em 3 nov. 2020.

Banco Mundial) para 0,547 em 2019. Outro dado impactante apurado pelo Banco Mundial é o de que, de 2014 a 2017, mais de 4,6 milhões de brasileiros haviam caído para a pobreza extrema⁷⁴.

O período de 2014 a 2018 trouxe de fato graves prejuízos à parte mais pobre da população brasileira, como demonstra de modo contundente uma pesquisa do IBGE publicada em 2020⁷⁵ sobre segurança alimentar no Brasil, entendida a segurança alimentar como a situação em que uma família tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Entre 2017 e 2018, 36,7% dos domicílios brasileiros estavam com algum grau (leve, moderado ou grave) de insegurança alimentar, afetando a nada menos que 85 milhões de pessoas.

A pesquisa do IBGE aponta que o índice de “prevalência nacional de segurança alimentar”, que havia subido entre 2004 e 2013 (de 65,1% para 77,4%), passou a ser em 2017-2018 de apenas 63,3%, índice mais baixo que o de 2004. Entre 2013 e 2017-2018, a pesquisa apurou que “a insegurança alimentar moderada aumentou 76,1% e a insegurança alimentar grave 43,7%”.

3.5. Efeitos do auxílio emergencial

Num contexto aflitivo como o descrito na seção acima, em que a população mais pobre havia perdido nos anos 2014-2019 os ganhos obtidos até 2013 em termos de redução de pobreza e desigualdade, o advento da pandemia da covid-19 a partir de março de 2020 seria ainda mais catastrófico, jogando na extrema pobreza boa parte da população, conforme advertido e quantificado nos estudos da Cepal mencionados no início deste estudo.

A concessão do auxílio emergencial, no valor de R\$ 600 mensais a partir de abril de 2020, dada sua cobertura social (em agosto de 2020) de aproximadamente 44% dos domicílios e 50% da população direta ou indiretamente beneficiada, teve um marcante efeito de redução da pobreza e da pobreza extrema na população brasileira.

⁷⁴ BANCO Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil, DW, Economia, 26 set. 2020. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimento-da-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 5 nov. 2020.

⁷⁵ BRASIL, IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil, Rio de Janeiro, 2020.

Levantamento da Fundação Getúlio Vargas coordenado por Daniel Duque aponta que a pobreza extrema, que era de 4,18% da população brasileira em maio de 2020, reduziu-se para 2,29% da população em agosto. No mesmo período, a pobreza foi reduzida de 23,72% para 18,41% da população brasileira⁷⁶.

Rogério Barbosa e Ian Prates, em estudo econômico publicado em julho de 2020⁷⁷, também chegaram à conclusão de que o auxílio “no valor de R\$ 600 eleva a média da renda domiciliar per capita em R\$ 178 e é exitosa em proteger os mais pobres, ao menos em termos das privações monetárias”, sendo também muito expressivos “os impactos temporários sobre a pobreza e a desigualdade”. É interessante a conclusão dos autores de que “um valor de apenas R\$ 300 muito provavelmente se mostra insuficiente”, o que evidencia que, caso prevalecesse o valor proposto pelo Executivo para o auxílio (R\$ 200 mensais), a pobreza e a extrema pobreza teriam aumentado, e não diminuído.

Resultados semelhantes aos apontados acima foram detectados em estudo da Fundação Getúlio Vargas coordenado por Marcelo Néri, que conclui que, entre o fim de 2019 e o mês de julho de 2020, o número de pessoas na população brasileira com renda *per capita* abaixo de meio salário-mínimo caiu 20,69%⁷⁸. Quanto a essa última pesquisa, consideramos que se trata de um erro sociológico afirmar que o pagamento do auxílio emergencial provocou impactos em termos de “classes econômicas”, visto que o valor da renda familiar *per capita*, por si só, é insuficiente para definir o pertencimento a classes econômicas ou sociais, ainda mais em se tratando de um estudo destinado a medir o impacto de uma medida atípica e temporária como o auxílio emergencial. De todo modo, parece claro que o pagamento do auxílio emergencial, tal como afirmado pelo economista Gabriel Lara Ibarra do Banco Mundial, não só mitigou como

⁷⁶ Informações disponíveis em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>. Acesso em 5 nov. 2020.

⁷⁷ BARBOSA, Rogério & PRATES, Ian. *Efeitos do desemprego, do Auxílio Emergencial e do Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (MP 936) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia*, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3630693. Acesso em 5 nov. 2020.

⁷⁸ FGV SOCIAL, *Qual foi o impacto imediato da pandemia do covid-19 sobre as classes econômicas brasileiras*, Coordenação Marcelo Néri, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-lanca-o-estudo-qual-foi-o-impacto-imediato-da-pandemia-do-covid-sobre-classes>. Acesso em 3 nov. 2020.

de fato reverteu, para grande parte da população, os efeitos econômicos negativos da pandemia⁷⁹.

3.6. Efeitos do fim do auxílio emergencial

Os mesmos estudos econômicos que mediram o forte impacto do auxílio emergencial na redução da pobreza e da extrema pobreza projetam uma correspondente alta da pobreza e da extrema pobreza com a queda do valor do auxílio a partir de setembro de 2020 e com sua eventual descontinuidade a partir de janeiro de 2021.

O próprio Banco Central considera que o fim do auxílio emergencial impactará consideravelmente o consumo das famílias de baixa renda. Recorrendo a informações sobre os valores das faturas de cartões de crédito e de débito, José Paulo Kupfer relata que o Banco Central concluiu em estudo de setembro de 2020 que⁸⁰

No quartil de renda mais alta, grupo com renda média mensal pouco inferior a R\$ 15 mil, os gastos com cartão, em abril, encolheram 40%, em relação a janeiro, e ainda estão 20% abaixo daquele existente no primeiro mês do ano. Nas faixas inferiores, cuja renda média é perto de R\$ 950 mensais, os gastos com cartão de crédito recuaram 20%, na comparação de abril com janeiro, mas não só já voltaram aos níveis do início do ano, como já os superaram...

O estudo de Daniel Duque, da Fundação Getúlio Vargas, estima que a redução do benefício de R\$ 600 para R\$ 300 já seria suficiente para fazer os índices de pobreza, extrema pobreza e desigualdade voltarem a patamares muito próximos daqueles que vigoravam antes do pagamento do auxílio⁸¹.

⁷⁹ Cf. BANCO Mundial aponta crescimento da pobreza e desigualdade no Brasil, DW, Economia, 26 set. 2020. Disponível em <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-aponta-crescimento-da-pobreza-e-desigualdade-no-brasil/a-55064667>. Acesso em 5 nov. 2020.

⁸⁰ KUPFER, José Paulo. BC avalia que fim do auxílio emergencial terá impacto negativo no consumo, UOL, 24 set. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/jose-paulo-kupfer/2020/09/24/bc-avalia-que-fim-do-auxilio-emergencial-tera-impacto-negativo-no-consumo.htm>. Acesso em 8 nov. 2020.

⁸¹ Informações disponíveis em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/auxilio-emergencial-para-de-crescer-em-agosto-e-pobreza-cai-de-novo-com-reducao-do-beneficio>

Outro aspecto que aponta para uma pressão ainda maior sobre os índices de pobreza é o fato de que dezenas de milhares de domicílios brasileiros perderam em 2020 – vitimados pela covid-19 – o seu único ou principal provedor: o idoso aposentado ou beneficiário de algum benefício assistencial.

Com efeito, cerca de 75% das vítimas fatais da pandemia tinham idade superior a 60 anos. Esse fenômeno, aliado ao fato de que aumenta cada vez mais a proporção de lares sustentados pela renda de idosos (atualmente essa proporção é de quase 20%), pode provocar uma queda de até 20% na renda dos domicílios brasileiros⁸².

A manutenção do auxílio emergencial a partir de janeiro de 2021 é defendida por grande parte da classe política⁸³, mas a proposta é vista com sérias restrições no mercado financeiro e na área econômica do governo. No contexto dessa polêmica, a última seção do presente estudo se destinará a examinar as alternativas para a política fiscal a ser praticada a partir de janeiro de 2021.

4. As alternativas

A primeira alternativa a ser analisada é aquela derivada das propostas da área econômica do governo federal. Segundo essa visão, tipicamente vinculada à austeridade monetarista neoliberal, o chamado Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016⁸⁴ teria gerado efeitos virtuosos sobre a economia (como a queda da taxa SELIC) e deveria ser rigorosamente mantido a partir de 2021. O desvio da rigidez do Teto de Gastos deveria se limitar ao ano de 2020 (em que as despesas primárias federais superaram em muito as despesas de 2019 acrescidas da inflação do período), devendo ser retomada em seguida a austeridade fiscal determinada pela EC 95. Caso haja qualquer aumento real das despesas primárias, a consequência será – segundo a área econômica do governo federal – uma explosão do endividamento público e o inevitável aumento dos juros.

Acesso em 5 nov. 2020.

⁸² Cf. CAMARANO, Ana Amélia. *Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?* Nota Técnica n.º 81, IPEA, jul. 2020.

⁸³ Informações disponíveis em <https://brpolitico.com.br/noticias/61-dos-deputados-defendem-auxilio-emergencial-em-2021/>. Acesso em 8 nov. 2020.

⁸⁴ Sobre o Teto de Gastos e seus efeitos, vide FERRAZ, GODOI & SPAGNOL, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 3.ª edição revista e ampliada, Belo Horizonte: Fórum, 2020, 53-62.

Ainda segundo essa visão, os gastos primários com pessoal deveriam ser reduzidos fortemente a partir de 2021 para todos os entes da federação, tal como é previsto na chamada PEC Emergencial (em tramitação no Congresso Nacional), que autoriza aos poderes executivos reduzir a carga horária e o salário de servidores públicos. Novos investimentos públicos em áreas de infraestrutura deveriam ser descartados, deixando-se tal espaço exclusivamente para o capital privado. Os recursos a serem utilizados num eventual reforço dos programas sociais do governo federal deveriam vir da economia gerada pelo corte na folha de pagamento de pessoal (PEC Emergencial) e da descontinuidade de outros programas sociais específicos (como o Benefício de Prestação Continuada, o abono anual, a Farmácia Popular e o Seguro Defeso), os quais deveriam ser unificados com o Bolsa Família no chamado Renda Cidadã, que traria a “marca social” do novo governo.

Essa visão governamental é apoiada pelo mercado financeiro e seus analistas econômicos, grandes entusiastas da rigidez orçamentária do Teto de Gastos e de seus pretensos efeitos virtuosos sobre a economia. Segundo esses analistas⁸⁵, caso o governo opte por flexibilizar o Teto de Gastos a partir de 2021, haverá um crônico aumento do déficit primário e do endividamento, e o mercado reagirá impondo um aumento nos juros cobrados do governo para financiar sua dúvida.

Contra a alternativa governamental se colocam vários setores sociais e analistas econômicos. A tônica central dessa posição é a de que o Teto de Gastos, ao proscrever completamente qualquer aumento real dos gastos públicos por um período de no mínimo 10 anos, impede qualquer política contracíclica e tem graves efeitos recessivos sobre a economia⁸⁶. De fato, a recuperação do PIB de 2017 a 2019, período posterior à EC 95/2016, foi insuficiente para levar a atividade econômica ao patamar de 2014, sendo que o nível atual de investimentos públicos é o mais baixo da história. É falso, segundo essa visão, que qualquer aumento do gasto público ou do endividamento público leve necessariamente a um aumento da inflação e das taxas de juros⁸⁷.

⁸⁵ Cf. É PRECISO rebaixar o piso de gastos para que o teto não colapse - Grupo de economistas faz manifesto em defesa do teto de gastos, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 ago. 2020.

⁸⁶ DWECK, OLIVEIRA & ROSSI (Orgs.). *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*, São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018.

⁸⁷ Cf. TETO de gastos, a âncora da estagnação brasileira e da crise social - Profissionais que trabalham com economia assinam manifesto pela extinção da Emenda Constitucional nº 95, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 Ago. 2020.

O economista André Lara Resende vem nos últimos anos formulando uma sólida análise crítica do diagnóstico econômico e da condução da política fiscal pelo governo brasileiro⁸⁸. É falsa, segundo ele, a visão de que a expansão da base monetária provoque necessariamente inflação, e de que todo e qualquer aumento de gasto primário signifique necessariamente um Estado inchado e clientelista. Segundo Lara Resende, o Estado pode e deve investir de forma produtiva, inclusive para induzir o investimento privado, e o controle dos gastos públicos deve existir não como um valor em si mesmo, mas como uma forma de evitar que interesses patrimonialistas deles se apropriem⁸⁹.

A respeito do momento atual e fazendo uma reflexão sobre as respostas governamentais aplicadas por vários países à crise econômica de 2008, afirma o economista:

Quando o gasto público é para salvar o sistema financeiro, o Banco Central é autorizado a emitir e creditar os recursos diretamente nos bancos, sem aumento da dívida pública, para que não haja questionamento da sociedade.

Quando o gasto público tem qualquer outra finalidade, pouco importa se uma assistência emergencial diante de uma catástrofe como a atual, ou se em investimentos na saúde, no saneamento, na educação, na segurança e no meio ambiente, é imperativo que não se emita moeda, mas sim dívida. Assim, a pressão dos arautos da responsabilidade fiscal pode ser exercida em toda a sua plenitude.

Pode-se afirmar que a tônica dessa segunda alternativa, contraposta à orientação governamental, é o abandono definitivo, ou pelo menos a flexibilização em 2021, da rigidez orçamentária do Teto de Gastos como “fórmula mágica” para o desenvolvimento nacional⁹⁰, o que viabilizaria

tucional nº 95, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 Ago. 2020.

⁸⁸ RESENDE, André Lara. *Consenso e contrassenso – por uma economia não dogmática*, São Paulo, Portfolio-Penguin, 2020. RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxia*, São Paulo, Portfolio-Penguin, 2017.

⁸⁹ FERNANDES, Maria Cristina. Dogma e temos de reeleição mantêm teto de pé, diz Lara, *Valor Econômico*, São Paulo, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/24/dogma-e-temor-de-reeleicao-mantem-teto-de-pe-diz-lara.ghtml>. Acesso em 8 nov. 2020.

⁹⁰ Elida Graziane Pinto alerta para o risco de que o teto de despesas primárias imponha a completa paralisação de serviços públicos essenciais já em 2021 e conclui: “Ao

o aumento de gastos públicos virtuosos (investimentos com alto efeito multiplicador e complementares aos da iniciativa privada, gastos sociais para redução da pobreza). No bojo dessa segunda visão, haveria espaço para financiar pelo menos uma parte da expansão momentânea dos gastos públicos com reformas legislativas que atacassem a crônica regressividade da carga tributária e aumentassem os ônus contributivos dos mais ricos⁹¹.

É interessante observar que o Fundo Monetário Internacional apoia essa segunda alternativa, e não a ortodoxia fiscal neoliberal do governo. Em documento oficial de outubro de 2020, o FMI foi muito claro quanto a suas recomendações de política fiscal e tributária a países como o Brasil:⁹²

Países com reduzido espaço fiscal e menos acesso a financiamento devem proteger o investimento público e as transferências para famílias de baixa renda, aumentando a tributação progressiva e assegurando que empresas altamente lucrativas tenham uma carga tributária apropriada, em prol de um ajuste que favoreça um crescimento equitativo. Tradução Livre

Há ainda uma terceira alternativa em termos de desenho da política fiscal para o período pós-pandemia. Trata-se de uma proposta mais ampla, que aponta para a necessidade de uma mudança mais estrutural nas políticas públicas. Com os debates sobre as medidas de combate aos efeitos da pandemia, ganhou força o debate público mundial sobre a adoção de uma renda básica universal como resposta estrutural à problemática da desigualdade social, econômica e até mesmo cultural.

pressupomos que a calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional (na forma do Decreto Legislativo nº 6/2020) supostamente findará no final deste ano e nada fizermos para mudar o ordenamento atualmente vigente, o teto se imporá como fronteira do “pensamento mágico” em 2021, ainda que isso custe outras milhares de mortes evitáveis” – PINTO, Élida Graziane. Justiça social de transição no PLOA/2021 para o déficit de 100 mil vidas, *Consultor Jurídico*, 11 ago. 2020.

⁹¹ Neste sentido, vide CARDOSO, Laura. A bomba-relógio do fim do auxílio emergencial, *Nexo Jornal*, 29 out. 2020. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/columnistas/2020/A-bomba-rel%C3%BDgio-do-fim-do-aux%C3%ADlio-emergencial>. Acesso em 8 nov. 2020.

⁹² INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*. Washington, October 2020, p.xii. Esse posicionamento do FMI gerou revolta na equipe econômica do governo federal. Cf. DIAGNÓSTICO fiscal do FMI aborrece equipe econômica, *Valor Econômico*, Brasil, 4 nov. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/04/diagnostico-fiscal-do-fmi-aborrece-equipe-economica.ghml>. Acesso em 8 nov. 2020.

A renda básica universal não é uma ideia nova. O tema já é discutido há décadas no cenário acadêmico, tendo defensores tanto no campo da esquerda quanto no campo da direita liberal⁹³. Contudo, sua discussão esteve por muito tempo circunscrita a ambientes acadêmicos restritos, com pouca visibilidade enquanto alternativa concreta e viável em termos de política pública.

A renda básica universal é definida como a transferência de uma soma pecuniária a todas as pessoas de uma determinada sociedade, sem quaisquer condicionantes como gênero, limite de renda, idade ou exigência de cumprimento de requisitos por parte do beneficiário⁹⁴. O valor a ser transferido deve se aproximar ao máximo do montante suficiente ao custeio de necessidades básicas, e deve ser um benefício permanente. A renda básica universal diferencia-se bastante, portanto, do auxílio emergencial estudado na seção anterior, que é um benefício focalizado e temporário.

A experiência de uma pandemia global trouxe consigo a necessidade de repensar os paradigmas de comportamento no globo terrestre em todos os âmbitos da sociabilidade e existência humana (social, econômica, ecológica, entre outros), conforme bem pontuado por Boaventura de Sousa Santos⁹⁵. Isso fez germinar as sementes já anteriormente plantadas da renda básica universal, que saiu do âmbito puramente acadêmico para povoar uma esfera pública e popular mais ampla, a qual já está acostumada a debater programas condicionados de transferência de renda como o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial. É nesse sentido, inclusive, que a economista brasileira Monica de Bolle⁹⁶ afirma que o cenário de crise multidimensional global proporcionou a ascensão da pauta da renda

⁹³ Entre os defensores da renda básica universal no campo da esquerda e centro-esquerda, cite-se o belga Philippe Van Parijs (PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda Básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e econômica* s. São Paulo: Cortez, 2018) Milton Friedman é o grande nome da direita liberal que apoia a renda básica (FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*, São Paulo: LTC, 2014).

⁹⁴ PARIJS, Philippe Van; VANDERBORGHT, Yannick. *Renda Básica: uma proposta radical para uma sociedade livre e econômica* s. 1^a ed. São Paulo, Editora Cortez, 2018.

⁹⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa. Vírus: tudo o que é sólido desmancha no ar. In: TOSTES, Anjuli; FILHO, Hugo de Melo (Orgs). *Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois*. Bauru: Canal 6, 2020. Recurso digital. – (Projeto Editorial Praxis). Disponível em: <http://editorapraxis.com.br/quarentena/>. Acesso em 22.10.2020.

⁹⁶ PARA Monica de Bolle, a pandemia demanda um programa de renda básica permanente. *Valor Econômico*, Brasil, 2 out. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/02/monica-de-bolle-pandemia-demanda-um-programa-de-renda-basica-permanente>.

básica sem aquele estereótipo tão marcado de sonho utópico, tornando possível em diversos países – como jamais havia ocorrido antes – a busca de uma solução viável e factível de custeio de uma renda universal para toda a população.

Em que pese a renda básica universal estar cada vez mais visibilizada enquanto proposta de política pública que objetive a efetiva redução da desigualdade e pobreza estruturais em suas muitas frentes, o debate sobre a viabilidade e os benefícios reais de um programa de transferência de renda universal e incondicional mostra-se mais complexo do que parece. Um dos pontos mais sensíveis e desafiadores do debate é a fonte de custeio, que abrange a discussão sobre a necessidade de rearranjo dos gastos públicos e eventual criação de novas fontes arrecadatórias, com a instituição de novos impostos.

Outro ponto relevante é o fato de as sociedades capitalistas industriais serem caracterizadas pela centralidade do trabalho, que se torna o princípio organizador fundamental das relações sociais e econômicas. A construção, nesse cenário, de uma consciência coletiva que possibilite o debate aberto sobre a transferência de renda universal e permanente sem a contraprestação do trabalho é, sem dúvida, um grande desafio.

5. Conclusões

A discussão sobre os impactos econômicos e as alternativas de política fiscal para fazer face à pandemia da covid-19 não deve deixar na sombra ou à margem a dimensão importantíssima das origens da pandemia, ligadas à expansão e à intensificação não sustentáveis da agroindústria, rompendo o equilíbrio da natureza⁹⁷. As respostas institucionais de médio e longo prazo para a crise econômica da pandemia não podem deixar de incorporar essa dimensão em suas medidas concretas.

A América Latina foi até agora a região com mais vítimas da pandemia da covid-19, tendo 7 entre os 10 países com maior incidência de mortes por covid-19 em proporção de sua população. A maior vulnerabilidade da região em termos de mortalidade e letalidade se deve ao alto

⁹⁷ com/eu-e/noticia/2020/10/02/para-monica-de-bolle-pandemia-demanda-um-programa-de-renda-basica-permanente.ghhtml. Acesso em: 22.10.2020.

⁹⁷ NO PANTANAL, áreas de pastagem plantadas triplicaram em três décadas, mostrando levantamento - Números ajudam a explicar o que ocorre neste momento no bioma, onde o fogo já destruiu 19% de sua área total, conforme dados do Ibama. *O Globo*, Brasil, 19 set. 2020.

grau de informalidade laboral, à urbanização precária, aos altos índices de pobreza e desigualdade e à fragilidade da maioria dos sistemas de saúde pública e proteção social.

Caso os governos latino-americanos não tomem medidas econômicas e fiscais adequadas, a pandemia da covid-19 irá agravar drasticamente os já crônicos problemas de altos índices de pobreza, pobreza extrema e desigualdade na região. No caso brasileiro, a parte mais pobre da população viu suas condições de vida piorarem sensivelmente entre 2014 e 2019, inclusive quanto à segurança alimentar de boa parte dos domicílios. Eclodida a pandemia da covid-19 em 2020, essas condições iriam piorar ainda mais, não fosse o recebimento do auxílio emergencial de R\$ 600 mensais aprovado pela Lei 13.982, benefício assistencial cuja despesa total anualizada chegou a 4,5% do PIB e cujas fraudes massivas já detectadas pelo TCU demonstraram a hipocrisia de boa parte da classe média brasileira em sua cruzada cívica verde-amarela contra a corrupção na política.

Num momento em que uma segunda onda de massiva contaminação pelo vírus leva a Europa a retomar as restritivas medidas de isolamento social tomadas nos primeiros meses da pandemia, tudo leva a crer que ainda está distante o período em que a atividade econômica e a vida laboral da população voltarão a padrões semelhantes aos vigentes antes da pandemia, não podendo descartar-se a possibilidade de que os próximos anos e talvez décadas marquem uma difícil Era Global das Pandemias, especialmente se a devastação ambiental não for enfrentada com seriedade.

Com relação aos rumos da política fiscal brasileira para os próximos anos, concluímos que, das três alternativas analisadas na última seção do estudo, a terceira vem mobilizando notavelmente a sociedade e a classe política brasileira⁹⁸, mas ainda está numa fase inicial de discussão, sem condições de se tornar uma política concreta no curto ou no médio prazo. A segunda alternativa, voltada ao abandono da camisa-de-força do Teto de Gastos e que admite várias formas de compromisso e composição, é sem dúvida muito mais adequada do que a primeira, uma posição esdrúxula na teoria e na prática, sem paralelo nos demais países do mundo nem apoio nos principais organismos internacionais, que poderá levar o país a um quadro de retrocesso civilizacional e distopia social.

⁹⁸ A Frente Parlamentar Mista da Renda Básica foi criada em 21 de julho e já conta com 217 parlamentares no Congresso Nacional, de 23 partidos dos 24 ali presentes.