

# BRASIL PÓS COVID-19

CONTRIBUIÇÕES DO  
INSTITUTO DE PESQUISA  
ECONÔMICA APLICADA



ipea



# BRASIL PÓS COVID-19

CONTRIBUIÇÕES DO  
INSTITUTO DE PESQUISA  
ECONÔMICA APLICADA



ipea

## **Governo Federal**

**Ministério da Economia**  
**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Carlos von Doellinger

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# BRASIL PÓS COVID-19

CONTRIBUIÇÕES DO  
INSTITUTO DE PESQUISA  
ECONÔMICA APLICADA



ipea

Brasília, 2020

## **EQUIPE TÉCNICA**

Aguinaldo Nogueira Maciente  
Alexandre Arbex Valadares  
Alexandre Cunha  
Alexandre Marinho  
Alexandre Samy Castro  
Ana Amélia Camarano  
Ana Luiza Barbosa  
Ana Luiza Machado de Codes  
André de Mello e Souza  
André Gambier Campos  
André Gustavo de Miranda Pineli Alves  
André Rauhen  
Andrea Barreto de Paiva  
Bernardo Abreu Medeiros  
Bolívar Pêgo  
Brunu Marcus Ferreira Amorim  
Camillo de Moraes Bassi  
Carlos Henrique Leite Courseuil  
Carlos Octavio Ocké Reis  
Carolina Pereira Tokarski  
Edison Benedito  
Eduardo Fiuza  
Edvaldo Batista de Sá  
Elaine Cristina Licio  
Enid Rocha Andrade da Silva  
Erivelton Guedes  
Fabio Alves  
Fábio Monteiro Vaz  
Fabiola Sulpino Vieira  
Felipe Mendonça  
Fernanda De Negri  
Fernanda Lira Góes  
Fernando Gaiger  
Fernando José da Silva Paiva Ribeiro  
Flavia Schmidt  
Flavio Lyrio Carneiro  
Frederico Augusto B. da Silva  
Gesmar Rosa dos Santos  
Glauco Avelino Sampaio Oliveira  
Graziela Ansiliero  
Graziela Zucoloto  
Herton Ellery Araujo  
Ivan Oliveira  
Janine Mello dos Santos  
Joana Luiza Oliveira Alencar  
Joana Simões de Melo Costa  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
José Eduardo Malta de Sá Brandão  
José Feres  
José Mauro de Moraes  
José Ronaldo de Castro Souza Júnior  
Júlio Cesar Roma  
Lauro Roberto Albrecht Ramos  
Lenita Maria Turchi  
Leticia Bartholo de Oliveira e Silva  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Mendes S. Servo  
Luis Felipe Giesteira  
Luís Fernando Tironi  
Luis Henrique Paiva  
Luis Kubota  
Marcelo Galiza Pereira de Souza  
Marcelo Nonnenberg  
Márcio Bruno Ribeiro  
Marco Antônio Cavalcanti  
Marco Antonio Natalino  
Marco Aurélio Alves de Mendonça  
Marco Aurélio Costa  
Marcos Dantas Hecksher  
Marina Brito  
Mário Jorge Cardoso de Mendonça  
Matheus Stivali  
Maurício Cortez Reis  
Mauro Oddo  
Miguel Nathan Foguel  
Milko Matijascic  
Nilo Luiz Saccaro Junior  
Paulo Levy  
Paulo Meyer  
Pedro Herculano G. Ferreira de Souza  
Pedro Miranda  
Pedro Silva Barros  
Priscila Koeller  
Rafael Guerreiro Osório  
Rafael Henrique Moraes Pereira  
Rafael Leão  
Regina Helena Rosa Sambuichi  
Renato Coelho Baumann das Neves  
Rodrigo Fracalossi de Moraes  
Rodrigo Orair  
Rodrigo Pucci de Sá e Benevides  
Sandro Pereira Silva  
Sandro Sacchet de Carvalho  
Sergio Luiz Doscher

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# Sumário

Apresentação.....7

Cenários macroeconômicos..... 11

Covid-19 no mundo:  
medidas internacionais adotadas..... 23

Eixo 1  
Atividade produtiva e reconstrução  
das cadeias de produção..... 37

Eixo 2  
Inserção internacional..... 49

Eixo 3  
Investimentos em infraestrutura ..... 57

Eixo 4  
Proteção econômica e social  
de populações vulneráveis ..... 65

Referências..... 85



# Apresentação

No início de 2020, ainda que a economia mundial não estivesse em um momento de desempenho brilhante, sinais de retomada de ímpeto estavam sendo observados (Souza Júnior *et al.*, 2020). No Brasil, particularmente, apesar de que, já em fevereiro, estivessem em queda discreta as expectativas de crescimento do produto interno bruto (PIB), havia sinalização de que estava por vir um movimento de recuperação mais amplo e sustentável para 2020 e os anos seguintes (Bastos, 2020).

O mês de março trouxe, contudo, a confirmação da situação de pandemia causada pelo novo coronavírus (Sars-COV-2), e a necessidade de que deliberadamente partes substanciais da economia mundial fossem colocadas em situação de hibernação, dado que a própria diminuição do contágio pelo vírus seria contingente à redução expressiva de interações sociais e econômicas. Ficou-se, assim, diante de uma reversão completa de expectativas para o ano, face às incertezas ainda presentes em relação às possibilidades de retomada segura da atividade econômica: medidas de isolamento social ou quarentena abrangem quase todos os países, numa escala e velocidade nunca antes vistas, nem mesmo em períodos de guerra (Souza Júnior *et al.*, 2020). A contração da economia mundial era esperada em abril deste ano em ao menos 4,9% pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>1</sup>

O Brasil convive, desde então, com a pandemia e suas implicações sanitárias, sociais e econômicas. O momento marca

uma crise caracterizada pela confluência de desafios simultâneos.

Naturalmente, coube ao Estado o encargo emergencial do gerenciamento da crise e de seus impactos. Seguindo um movimento adotado por grande parte dos governos, a prioridade inicial no Brasil foi o combate à pandemia, assim como a assistência às pessoas e empresas em situação de maior vulnerabilidade. Esse movimento obviamente ensejou despesas extraordinárias, em sua quase totalidade temporárias, mas elevadas, após a aprovação pelo Congresso Nacional do chamado “orçamento de guerra”.<sup>2</sup> Trata-se aqui, de fato, de um conjunto de medidas emergenciais e urgentes.

Se o país já contava com um cenário fiscal bastante restrito, a consequência imediata dessa atuação – inevitável, ressalte-se – foi o forte aumento da dívida pública e um desequilíbrio financeiro ainda mais agudo dos estados e municípios, que ao mesmo tempo limitava o recurso a novos financiamentos internos.

Assim, em poucos meses, passamos de um cenário razoavelmente promissor para o contexto atual, em que previsões indicam a possibilidade de retração da economia brasileira em até 6%.<sup>3</sup> Evidentemente há grande incerteza sobre a magnitude exata da queda da atividade econômica, mas não há dúvida de que esta foi considerável.

Os impactos foram sabidamente heterogêneos, permeando os diversos segmentos das atividades produtivas. O setor mais atingido foi o

1. De acordo com o *World economic outlook update* de junho de 2020. Disponível em <<https://bit.ly/3gdnKvY>>.

2. Disponível em: <<https://bit.ly/2zYeuMP>>.

3. De acordo com as projeções da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac)/Ipea para 2020, publicadas na *Carta de Conjuntura n. 47*. Disponível em: <<https://bit.ly/3dFHJlu>>.

de serviços, que representa 70% do PIB nacional. Seguiu-se a ele o setor industrial, nomeadamente a indústria de transformação, enquanto o setor agropecuário, por suas características próprias, ainda conseguiu manter crescimento positivo, conquanto mais reduzido que as previsões do começo do ano. Certamente heterogêneo será também o processo de retomada nesses diferentes segmentos – um aspecto importante, que deve ser considerado pela atuação do Estado no processo de recuperação.

A taxa de investimento mantém-se relativamente estável, ao nível de 15%, mas insuficiente para garantir crescimento da capacidade produtiva potencial acima de 3% ao ano (a.a.). Há, portanto, que dar atenção a medidas de estímulo à formação de capital. Um componente especialmente nocivo desta crise é a ocorrência simultânea de um choque de oferta (paralisação de grande parte das atividades produtivas) e de demanda (fortes quedas de emprego e rendimentos) em nível global, o que fez com que os indicadores de preços atingissem os menores níveis da história econômica, bem abaixo das metas de inflação programadas pelo governo.

No Brasil, o setor externo foi, de certa forma, preservado das piores consequências da crise, com crescimento significativo das exportações, nomeadamente de produtos do setor agropecuário, mas com forte concentração nos mercados importadores da China; por seu turno, as importações, como era razoável supor, sofreram contração, o que beneficiou o saldo comercial. No entanto, verificaram-se saídas líquidas de recursos externos, pelos efeitos da crise em si ou pelas fortes reduções das taxas de juros, que praticamente anularam o chamado *carry trade*.

Esse cenário reforça a relevância do fortalecimento da integração econômica do Brasil com o mundo, dentro da agenda estrutural de reformas da economia brasileira já propostas pelo governo, e com foco em ganhos de produtividade, na redução de concentrações de

mercado e na ampliação da competitividade internacional do país.

Ainda nesse aspecto, é oportuno destacar que o agravamento da restrição fiscal pela crise faz com que o aumento da capacidade de investimentos no Brasil dependa ainda mais intensamente da atração de investimentos externos.

A complexidade do contexto atual indica que o país está vivendo um momento crítico e de potencial inflexão para a trajetória nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, propostas de políticas públicas e evidências robustas e objetivas são insumos críticos para norteamento da ação governamental de curto, médio e longo prazo.

É precisamente nesse sentido que o Ipea, como instituição cinquentenária e *think tank* governamental, e na qualidade de principal órgão de pesquisa e proposição de políticas públicas do Estado, toma a iniciativa de compilar, no documento que ora se apresenta, diversas contribuições. Nossa intenção é prover subsídios para que o governo possa planejar a recuperação da atividade econômica, com vistas à melhoria das condições de emprego, de renda e das condições de vida das populações mais vulneráveis, assim como oferecer possibilidades concretas de proteção social e de políticas públicas de fomento setorial e regional, e úteis à sobrevivência das empresas, em especial daquelas mais vulneráveis em razão do porte e do setor de atuação.

Buscou-se aqui especialmente apresentar propostas de ações concretas que atuariam no nível tático e executivo das políticas públicas, de modo que, em virtude da emergência sanitária, social e econômica, este documento concentra-se em programas ou instrumentos específicos, e não em estratégias genéricas.

São contribuições de caráter indicativo e propositivo, que possam ensejar aos tomadores de decisão a realização de escolhas robustas, posto que ancoradas em um acúmulo institucional único de conhecimento sobre políticas públicas no Brasil, as quais

se pretendem simultaneamente factíveis e compatíveis com os recursos públicos e privados disponíveis.

Como já amplamente reportado em análises feitas pelo instituto desde o início da crise, a pandemia e as suas necessárias medidas de enfrentamento atingem mais fortemente os segmentos sociais e os territórios mais vulneráveis, que tendem a possuir menor capacidade de absorção dos variados impactos que as medidas de enfrentamento à crise podem provocar.<sup>4</sup> Assim, esse conjunto de contribuições enfatizou especialmente sugestões de políticas sociais, com fulcro na necessidade de amenizar o inevitável aumento das já elevadíssimas desigualdades da sociedade brasileira. Reputamos como essencial que a combinação de respostas do governo seja capaz de preservar a saúde da população e apontar o melhor caminho possível para a economia, considerando-se concomitantemente a questão das desigualdades.

Dedicou-se ainda atenção especial ao setor externo, tendo em vista principalmente as restrições que poderão advir das novas condições da economia mundial e de possíveis rupturas das cadeias produtivas globais; igualmente, foram focalizados os aspectos institucionais passíveis de favorecer ou dificultar a recuperação plena da atividade econômica.

Finalmente, no contexto macroeconômico, o Ipea desenvolveu projeções e simulações indicativas para os caminhos da recuperação, com ênfase especial nas trajetórias de mais longo prazo, além de elaborar cenários de caráter conjuntural de curto prazo. Para tanto, foram utilizados exercícios de modelagens macroeconômicas, em grande parte já adrede desenvolvidas, mas que foram atualizadas e “calibradas” para as circunstâncias atuais das economias brasileira e mundial.

Reforçamos que se trata aqui de um documento com propostas de curto e médio prazo, mas não menos essenciais no momento atual, dada a gravidade da crise. Este esforço soma-se a mais de quarenta publicações específicas já feitas pelo Ipea desde o início da pandemia,<sup>5</sup> e conta com o envolvimento de todas as áreas de atuação do instituto.

Esta contribuição atual, de ordem, digamos, mais “cirúrgica”, não obsta nosso entendimento sobre a necessidade de que, para além da crise, o país siga buscando um projeto de desenvolvimento nacional baseado na elevação da produtividade dos fatores de produção e na eficiência alocativa. São exemplos que apontam nessa direção as reformas e as propostas já encaminhadas pelo governo federal referentes ao sistema previdenciário e ao “pacto federativo”.

Trata-se de um projeto que certamente transcende a pandemia e seus efeitos, mas que é o caminho fundante de uma trajetória de crescimento e desenvolvimento sustentáveis. Há que ressaltar, também, a contribuição do Ipea com propostas de ordem mais estruturante e transversal, consolidadas em centenas de publicações disponibilizadas à sociedade e ao Estado.<sup>6</sup>

Desejamos uma boa leitura a todos.

Carlos von Doellinger  
**Presidente do Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada**

4. Disponível em: <<https://bit.ly/2BDCd5j>>.

5. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/coronavirus](http://www.ipea.gov.br/coronavirus)>.

6. Recentemente, o Ipea publicou dois volumes do projeto *Desafios da nação*, com propostas estruturantes.



# Cenários macroeconômicos

## Cenário de referência para 2020-2021<sup>1</sup>

As perspectivas para a economia brasileira antes do agravamento da pandemia de Covid-19 eram de crescimento moderado, mas em aceleração em 2020 e 2021, com aumentos estimados do produto interno bruto (PIB) de cerca de 2% e 3%, respectivamente. As reformas realizadas nos últimos anos para a melhora do ambiente de negócios e a redução dos riscos fiscais – com destaque para a aprovação do teto de gastos e da reforma da previdência –, assim como a baixa taxa de juros básica, representavam um estímulo à produção e à retomada dos investimentos na economia brasileira. A formação bruta de capital fixo terminou o primeiro trimestre de 2020 com alta de 4,3% em relação ao mesmo período do ano anterior.<sup>2</sup> Porém, ainda havia importantes desafios a vencer no tocante à consolidação fiscal estrutural, por meio de medidas legais e infralegais que permitissem

melhorar a efetividade e conter o crescimento dos gastos, e às chamadas reformas microeconômicas, que proovessem estímulos adicionais à melhora da alocação dos recursos na economia, com impactos positivos sobre os investimentos privados e a produtividade.

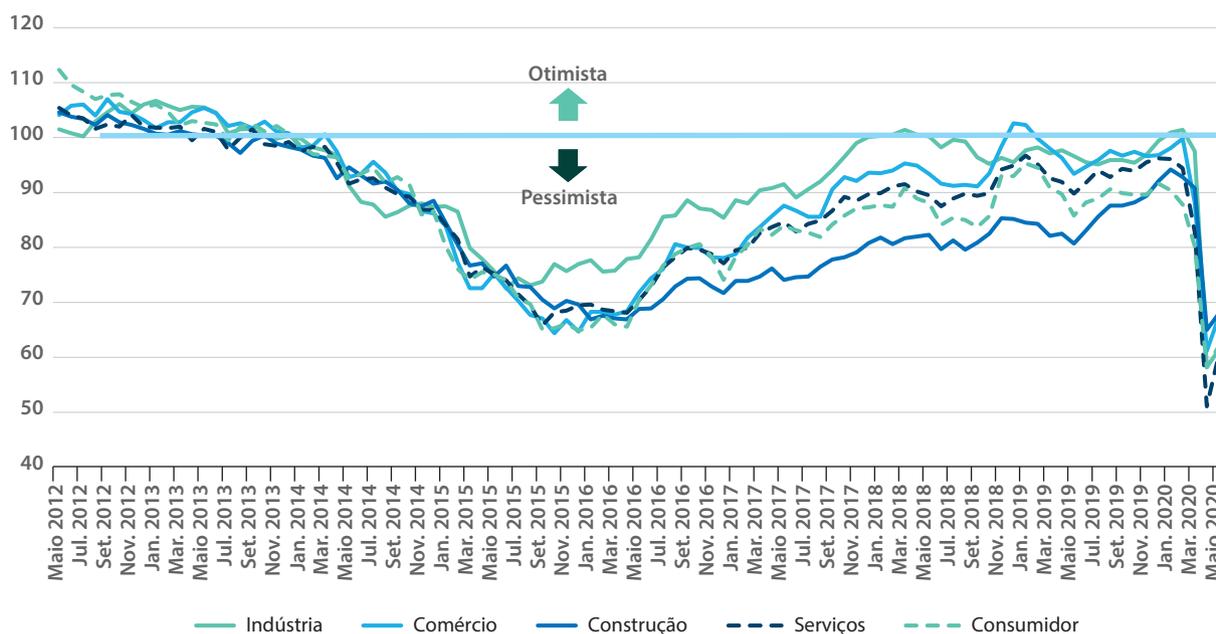
A grave crise sanitária em escala mundial mudou repentinamente esse quadro. Em pouco tempo, a expectativa de retomada da atividade transformou-se na certeza de grave crise, que mescla restrições severas de oferta com reduções de demanda. As medidas de afastamento social para a contenção da disseminação do vírus no Brasil e no resto do mundo, conjugadas com a forte piora da confiança de consumidores e empresários, devem resultar na maior queda do PIB brasileiro desde o início da série histórica, em 1901.<sup>3</sup> O gráfico 1 ilustra a piora nos indicadores de confiança da economia brasileira.

1. Alguns trechos foram extraídos da seção “Atividade econômica: revisão das previsões de crescimento 2020/2021” da *Carta de Conjuntura* n. 47 do Ipea, de junho de 2020 (no prelo). Disponível em: <<https://bit.ly/2Z8O97g>>.

2. De acordo com os dados do IBGE.

3. Série histórica de PIB desde 1901, disponível no Ipeadata (<[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>).

GRÁFICO 1  
**Indicadores de confiança – séries dessazonalizadas (maio 2012-maio 2020)**  
 (Em pontos percentuais – p.p.)



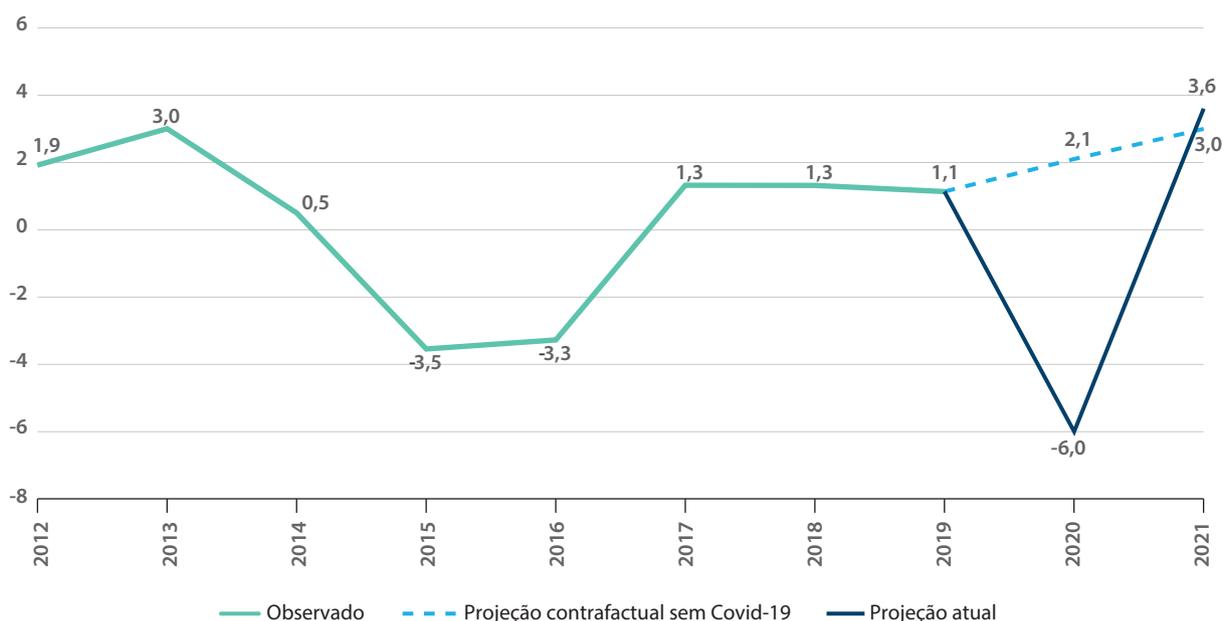
Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).  
 Elaboração: Dimac/Ipea.

A magnitude do choque causado pela pandemia do novo coronavírus exigiu a adoção de um amplo conjunto de medidas emergenciais de apoio à saúde e de preservação da produção, dos empregos e da renda. Pelo lado da receita pública, cabe destacar a implementação de reduções e desonerações temporárias de impostos e contribuições sobre bens necessários ao combate da pandemia; suspensão de pagamentos de dívidas previdenciárias; e diferimento, por alguns meses, de diversos impostos e tributos. No que se refere aos gastos públicos, destacam-se a ampliação do Programa Bolsa Família; o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; o Auxílio Financeiro Emergencial à população carente e aos trabalhadores informais; o Programa Emergencial de Suporte a Empregos; e a ampliação de recursos e transferências a estados e municípios para ações de saúde. De acordo com estimativa do Ministério da Economia feita em maio, as medidas com impacto no resultado primário do governo central em 2020 atingiram cerca de 6% do PIB, acima do valor médio dos programas de apoio à economia anunciados nos países avançados, da ordem de 4,5% do PIB (Brasil, 2020b). Além disso, foram também

implementadas medidas extraorçamentárias, regulatórias, de apoio a estados e municípios e de estímulo ao crédito, com impacto econômico potencial significativo. Podem-se citar, por exemplo, o diferimento do prazo de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); a redução temporária nas contribuições do Sistema S; e diversas medidas de ampliação e barateamento do crédito, inclusive com ampliação de garantias pelo Tesouro Nacional para empréstimos a micro, pequenas e médias empresas.

A implementação desse amplo conjunto de medidas certamente reduziu o impacto negativo imediato da pandemia nos níveis de produção, emprego e renda do país. Além disso, na medida em que tais iniciativas se revelem capazes de atenuar o fechamento de empresas e a perda de empregos nos próximos meses, elas também contribuirão para uma retomada mais rápida e forte do crescimento. Ainda assim, está claro que não será possível evitar significativos custos econômicos e sociais para o país. Os gráficos 2, 3 e 4 mostram como as expectativas de mercado para o PIB no biênio 2020-2021 mudaram em função do choque da Covid-19.

GRÁFICO 2  
**Taxa de crescimento do PIB: projeção pré-pandemia e projeção atual (2012-2021)**  
 (Em %)

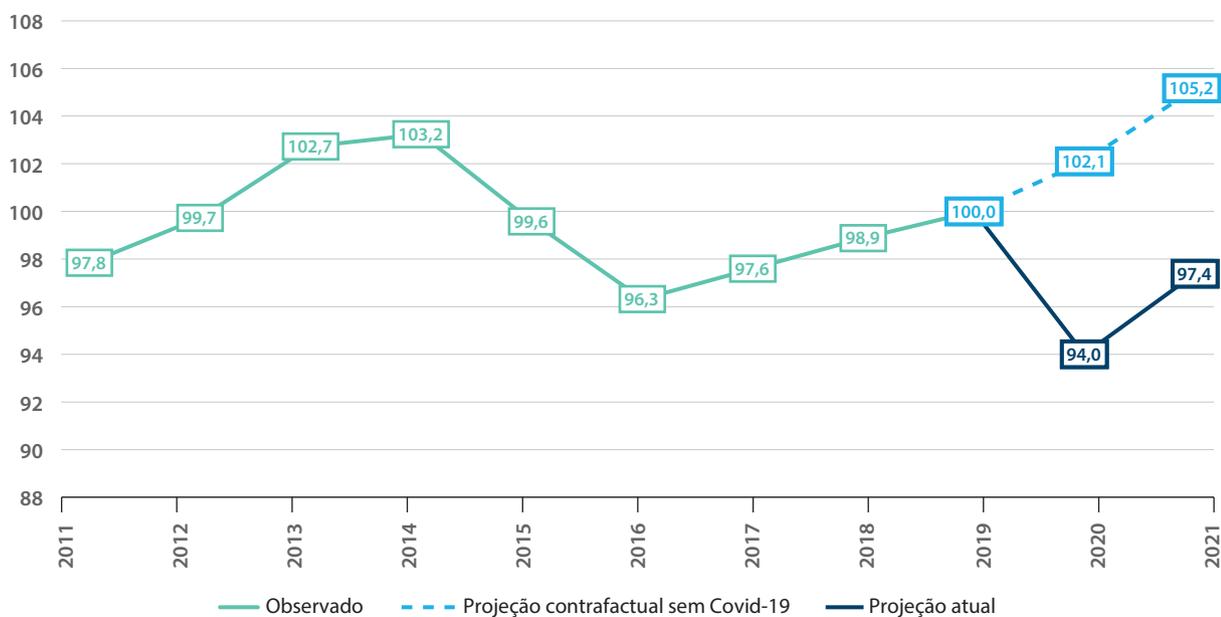


Fontes: Ipea e IBGE.

Elaboração: Dimac/Ipea.

Obs.: A previsão contrafactual sem Covid-19 foi feita na visão geral da Carta de Conjuntura nº 46, de março de 2020.

GRÁFICO 3  
**PIB: projeção pré-pandemia e projeção atual (2011-2021)**  
 (Índice 2011 = 100)



Fontes: Ipea e IBGE.

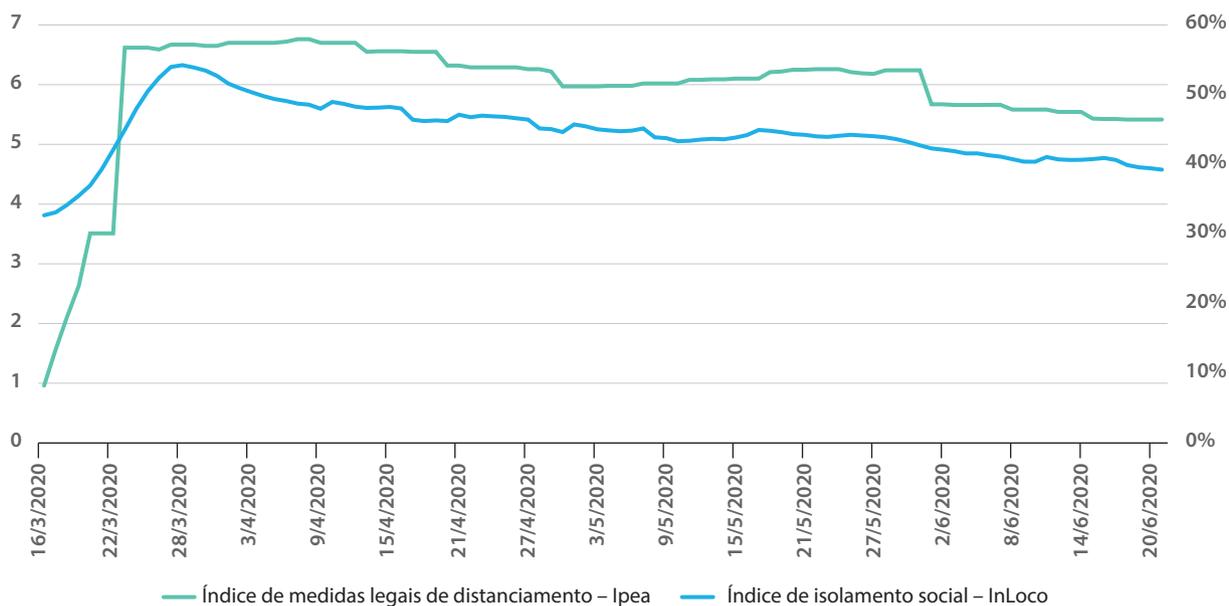
Elaboração: Dimac/Ipea.

Obs.: A previsão contrafactual sem Covid-19 foi feita na visão geral da Carta de Conjuntura nº 46, de março de 2020.

De acordo com o cenário macroeconômico para 2020-2021 divulgado pela Dimac/Ipea em 9 de junho de 2020, a queda do PIB neste ano deverá atingir 6%. Contudo, nossa avaliação é que abril parece ter sido o pior momento para a atividade econômica. Esse cenário considera que junho marcará o início de um processo de flexibilização gradual das restrições à mobilidade e ao funcionamento das atividades econômicas. Evidentemente, há muitas dúvidas sobre como se dará esse processo. As incertezas não se referem apenas ao ritmo de flexibilização de regras e medidas legais, mas também ao comportamento da população face à evolução da pandemia. O gráfico 4 mostra que o índice de isolamento social está caindo, mesmo antes da redução das medidas legais de distanciamento.

Supõe-se que a evolução da Covid-19 no Brasil no restante do ano possa ser controlada sem a imposição de novas restrições significativas ao funcionamento das atividades econômicas, e que será possível o relaxamento gradual das medidas excepcionais de política voltadas para a preservação de empregos, renda e produção, além do retorno do país à estratégia de política econômica anterior, calcada em medidas voltadas para a recuperação e a consolidação do equilíbrio fiscal e para o aumento da produtividade na economia. Essa estratégia vinha contribuindo para a recuperação da confiança na estabilidade macroeconômica, lançando as bases para a atração de investimentos e a aceleração do crescimento. Espera-se, assim, que a taxa de crescimento do PIB convirja, gradualmente, de volta para a trajetória projetada antes da crise da Covid-19, e que o crescimento do PIB seja de 3,6% em 2021 – em função da baixa base de comparação.

GRÁFICO 4  
Medidas legais de distanciamento *versus* isolamento social observado (16 mar.-21 jun. 2020)  
(Dados diários)



Fontes: Moraes (2020) e InLoco.

Elaboração: Dimac/Ipea.

Obs.: O índice de isolamento social da InLoco é uma média móvel de sete dias.

É importante ressaltar, porém, que essas projeções estão sujeitas a grande incerteza, tanto no que se refere à estimativa do impacto da pandemia sobre a atividade econômica corrente, como no que tange às hipóteses subjacentes ao ritmo esperado de recuperação no restante do ano.

### Centralidade da questão fiscal

A gravidade da crise causada pela pandemia do novo coronavírus tem exigido grande aporte de recursos públicos, por meio de gastos transitórios tanto para a saúde pública como para políticas de mitigação de seus efeitos econômicos e sociais. As receitas públicas também caíram muito em função da queda do PIB e dos diferimentos de pagamentos de impostos, que visam atenuar o problema de fluxo de caixa das empresas. A prioridade do momento não poderia deixar de ser o apoio do governo para poupar vidas e para minimizar os efeitos negativos sobre as empresas, os empregos e as famílias mais vulneráveis.

O problema é que, no caso brasileiro, a crise chegou num momento em que o país ainda trabalhava para ajustar as contas públicas de forma gradual, por meio do controle do crescimento dos gastos públicos e sem elevação da carga tributária. É importante lembrar que o descontrole das contas públicas foi um dos principais determinantes da recessão anterior, iniciada no segundo trimestre de 2014 e encerrada apenas no

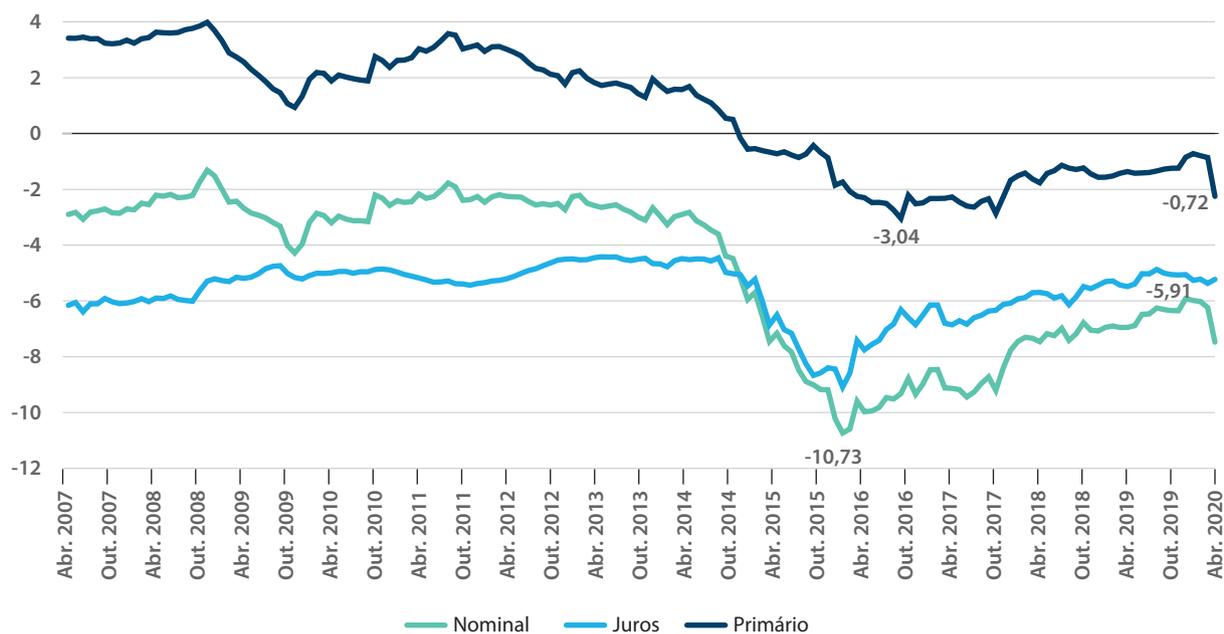
quarto de 2016 — num total de onze trimestres (FGV, 2017). A protelação do ajuste iniciado em 2015, ou mesmo a adoção de um ajuste mais tênue, teria causado deterioração ainda pior da situação fiscal, o que levaria a um ajuste com impactos ainda piores sobre o PIB e a inflação.<sup>4</sup> O ajuste estrutural das contas públicas teve como medidas mais relevantes a aprovação do teto dos gastos (Emenda Constitucional – EC nº 95/2016) e da reforma da previdência (EC nº 103/2019), que foram decisivas para melhorar a credibilidade da política fiscal brasileira e, por conseguinte, permitir a redução consistente da taxa de juros neutra – também influenciada pela redução das taxas de juros internacionais. A redução dos gastos com juros, a partir de 2016, foi o principal responsável pela diminuição do *deficit* nominal. Por sua vez, a melhora do *deficit* primário, que também ajudou a melhorar o resultado nominal, foi decorrência da redução dos gastos discricionários – com forte impacto sobre os investimentos públicos –, que compensou parte da alta dos gastos obrigatórios com transferências de renda.

O *deficit* primário, sem a crise da Covid-19, tenderia a ser revertido ainda na primeira metade dos anos 2020. Dessa forma, mantendo-se a taxa de juros neutra estruturalmente mais baixa, seria possível reverter a tendência de alta da dívida pública de forma consistente, mesmo sem receitas extraordinárias.

---

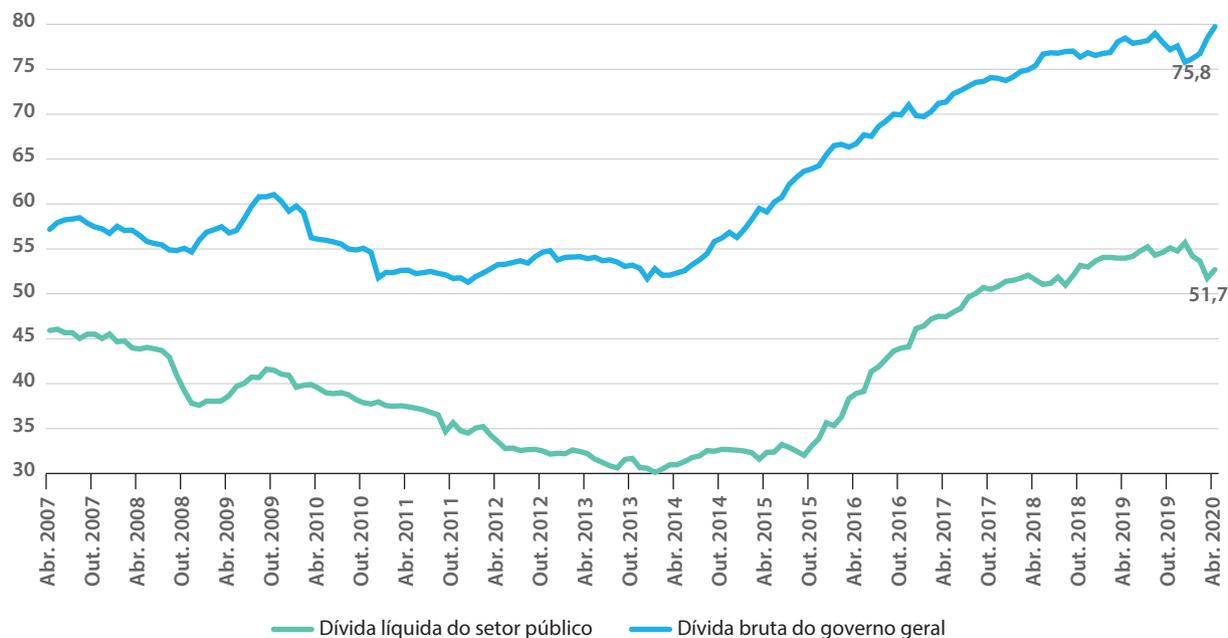
4. Conclusão de estudo feito utilizando um modelo de equilíbrio geral estocástico dinâmico por Cavalcanti *et al.* (2019).

GRÁFICO 5  
**Resultado fiscal do setor público consolidado (abr. 2007-abr. 2020)**  
 (Acumulado em doze meses, em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).  
 Elaboração: Dimac/Ipea.

GRÁFICO 6  
**Dívida pública (abr. 2007-abr. 2020)**  
 (Em % do PIB)

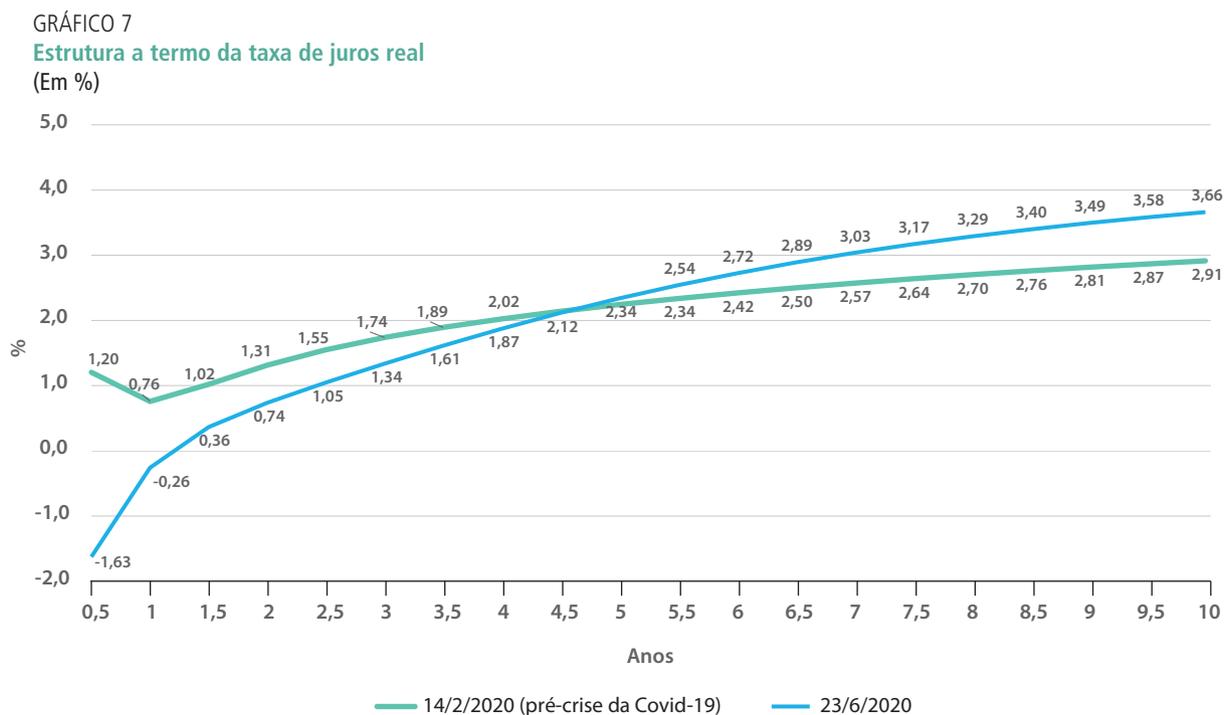


Fonte: BCB.  
 Elaboração: Dimac/Ipea.

Mesmo que o aumento das despesas seja preponderantemente transitório, parte dessa alta tende a se prolongar por algum tempo, devido ao provável aumento de demanda por assistência social – resultante da elevação do desemprego e da redução da renda do trabalho. A perda de receita tem uma parte temporária, associada ao diferimento do pagamento de impostos e à queda aguda da atividade econômica. Contudo, o choque causado por esta crise tem também efeitos permanentes, pois, mesmo com a retomada do crescimento e com o aumento esperado de 3,6% do PIB em 2021, o nível de produto ainda estará significativamente abaixo do que estaria caso o país tivesse seguido a tendência anterior, pré-crise – como fica claro no gráfico 3, mostrado anteriormente. No contexto de forte rigidez das despesas,

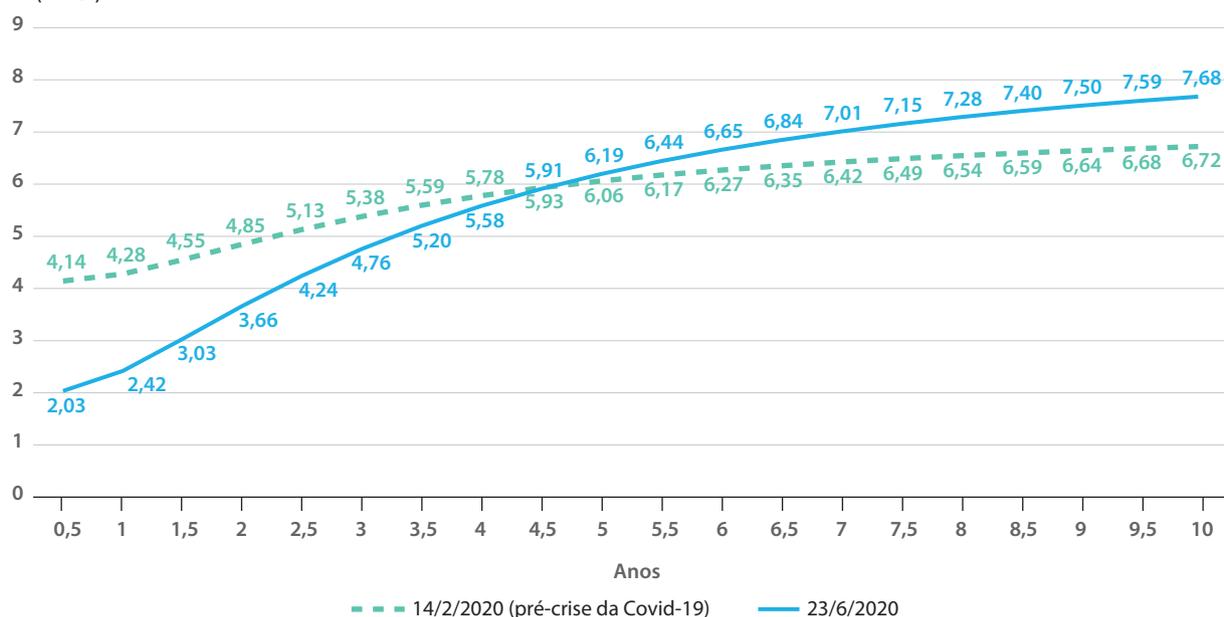
a consequência inevitável é o aumento dos *deficit* primários por alguns anos, relativamente à trajetória anterior.

Num exercício simples de simulação, é possível mostrar que, dada a forte redução das receitas públicas, e mesmo mantendo-se a despesa limitada pelo teto, a obtenção de *superavit* primário só seria possível no final da década de 2020. Obviamente, na ausência do teto dos gastos, essa reversão do *deficit* seria ainda mais lenta, com graves riscos para a trajetória da dívida pública e, por consequência, para a credibilidade da política fiscal. Um efeito direto desse aumento do risco já foi sentido por meio do aumento da inclinação da estrutura a termo da taxa de juros, que gera pressão de alta do custo da dívida, contrapondo-se ao efeito baixista da redução da taxa Selic.



Fonte: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima).  
Elaboração: Dimac/Ipea.

GRÁFICO 8  
Estrutura a termo da taxa de juros nominal  
(Em %)



Fonte: Anbima.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

Uma condição necessária, embora não suficiente, para a retomada consistente da economia brasileira é exatamente a contenção da deterioração do risco fiscal. É preciso manter a sinalização clara do compromisso com o equilíbrio fiscal. Antes desta crise, a principal conquista no *front* fiscal havia sido a reforma da previdência, mas ainda eram necessárias novas reformas que permitissem a redução do crescimento dos gastos públicos e viabilizassem a manutenção do espaço fiscal necessário para manter o cumprimento do teto dos gastos – principal âncora fiscal do país no momento. Passada a pandemia – e a necessidade de medidas emergenciais com impacto no sentido de aumentar o *deficit* e a dívida pública –, essas reformas ganharão ainda mais importância.

Como exemplo de reformas que poderiam ajudar a conter o crescimento dos gastos e melhorar a alocação dos recursos públicos, podem-se citar as seguintes: o novo pacto federativo, que criaria ferramentas para melhorar a gestão fiscal em todos os níveis de governo – é bom lembrar que boa parte do risco fiscal está nos entes subnacionais –; a proposta de

emenda constitucional que extingue fundos de financiamento infraconstitucionais; e uma reforma administrativa que estimule o aumento de produtividade dos servidores e ajude a conter os gastos com pessoal – segundo maior item de despesa primária do governo federal e principal despesa dos governos subnacionais.

É fundamental estar atento também, especialmente a partir de 2021, à possível ocorrência de efeitos não keynesianos da política fiscal. Para que um aumento dos investimentos públicos, por exemplo, fosse suficiente para estimular a economia de forma significativa e ajudasse o país a superar os gargalos de infraestrutura, seria preciso uma elevação muito substancial desses gastos. Os efeitos negativos desse tipo de medida, via piora na percepção de risco dos agentes em relação à sustentabilidade da dívida pública, possivelmente seriam maiores do que os efeitos positivos dos investimentos. A solução mais adequada, portanto, deve ser a atração de investimentos privados nacionais e estrangeiros, especialmente em infraestrutura. Para isso, será preciso um ambiente macroeconômico equilibrado, um sistema tributário menos complexo e oneroso, e um ambiente

regulatório que propicie uma estrutura de incentivos adequada ao cenário atual, que exige uma taxa de retorno maior para compensar o elevado nível de risco.

Diante da forte expansão da liquidez internacional em resposta à crise da Covid-19, é provável que os juros externos se mantenham muito baixos ainda por alguns anos. Isso não garante, contudo, que o financiamento da dívida pública brasileira esteja assegurado: se sua trajetória não for percebida como sustentável, o país pode enfrentar crises de confiança, com graves consequências macroeconômicas. Essa percepção quanto à sustentabilidade da dívida pública depende, sobretudo, de um arcabouço institucional que impeça que os *deficit* se mantenham elevados por um período excessivamente longo, refletindo pressões para aumento dos gastos, mesmo quando eles forem meritórios.

### É possível crescer mais a partir de 2021?

A pandemia provocou forte retração do PIB brasileiro no primeiro semestre de 2020. O crescimento projetado para o segundo semestre, somado à alta de 2021, será capaz de recompor somente parte da perda absoluta de PIB, que ainda ficará 2,6% abaixo do nível de 2019. Se compararmos com a tendência anterior de crescimento, sem a pandemia, a diferença fica ainda maior. Por isso, é fundamental pensar em soluções não só para se garantir essa retomada projetada no cenário de referência do Ipea, mas também para acelerar ainda mais o crescimento em 2021 e nos anos subsequentes.

Não há caminho fácil para se atingir esse objetivo. Os problemas fiscais restringem a utilização de gastos públicos para estimular a retomada da economia. A política monetária pode contribuir positivamente, atenuando a queda do PIB e gerando estímulos para a retomada cíclica, mas não é suficiente para uma aceleração forte e equilibrada da economia. O aumento recente da inclinação da curva de juros mostra que a política monetária tem suas limitações até mesmo no que se refere ao custo de capital. O aumento dos juros para

prazos longos pode anular parcial ou totalmente o efeito da redução da Selic sobre o custo de captação de recursos – do governo e do setor privado.

Medidas na direção de se reduzir o risco fiscal e melhorar o ambiente de negócios são a forma mais eficiente de estimular os investimentos privados e gerar emprego e renda no médio prazo. O senso de urgência que permitiu a aprovação relativamente rápida de medidas que respondem diretamente aos problemas causados pela pandemia também deveria guiar os esforços para a retomada da agenda de reformas econômicas.

O Brasil oferece boas oportunidades de investimento, devido ao mercado potencial, que é um dos maiores do mundo, e às suas vantagens comparativas ainda não totalmente exploradas. Na cadeia do agronegócio, por exemplo, ainda é possível aproveitar mais nossas vantagens, aumentando a nossa competitividade na indústria de alimentos. A possível tendência de desconcentração da atividade industrial, em função da crescente percepção internacional de que haveria uma concentração excessiva em alguns países da Ásia, o que exporia os países a riscos de abastecimento – questão que ganhou destaque nesta pandemia –, também poderá oferecer oportunidades para o país. Os gargalos de infraestrutura no país também evidenciam que, mesmo num cenário com elevada capacidade ociosa do capital fixo, há oportunidades de investimentos que podem atrair investidores nacionais e estrangeiros.

A produtividade brasileira ainda é muito baixa quando comparada à dos países mais desenvolvidos. Existe amplo espaço para aumentar a eficiência econômica por meio de reformas estruturais, como maior abertura ao comércio exterior e flexibilização do mercado de trabalho. Aliadas à dinamização do mercado de crédito – na linha que o Banco Central já vem perseguindo, ao explorar oportunidades abertas pelas novas tecnologias financeiras – e à melhoria do ambiente de negócios, essas reformas permitiriam acelerar o crescimento da produtividade, estimulando ainda mais os investimentos.

A ociosidade do capital fixo e do capital humano (com a forte elevação do desemprego) abre um espaço para que o país cresça mais que seu potencial por alguns anos, sem serem geradas pressões inflacionárias. Ainda assim, o crescimento só será robusto se vier com melhor alocação dos recursos investidos, com o foco na melhora da produtividade – principal fonte de crescimento de longo prazo.

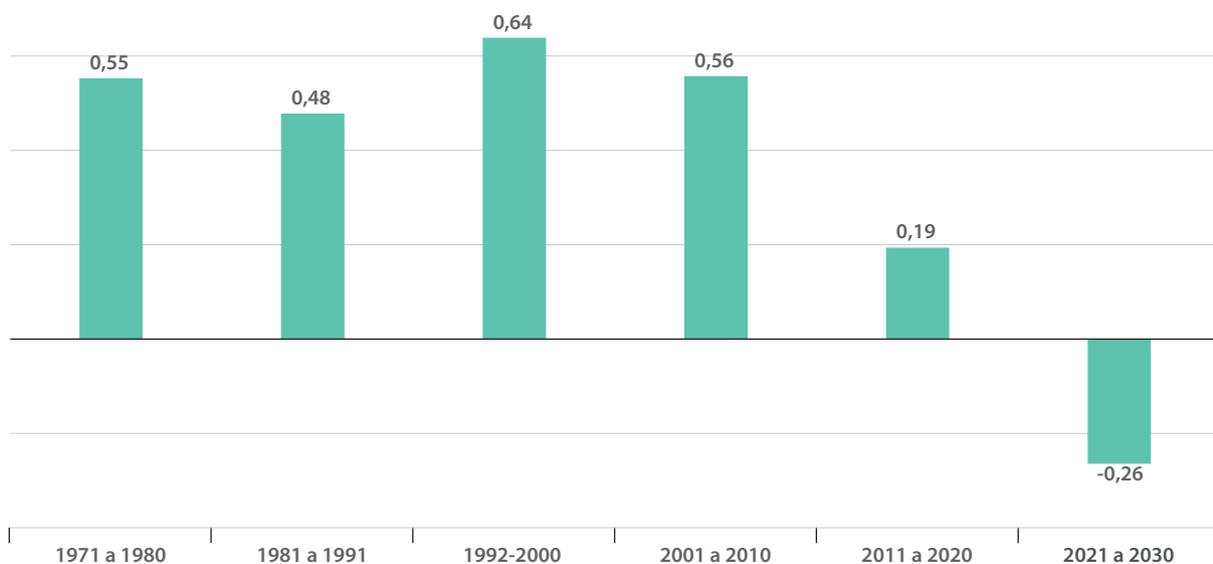
A realização de um esforço concentrado para a aprovação de reformas poderia acelerar a retomada de curto prazo e pavimentar o caminho para uma superação mais rápida dos efeitos negativos da pandemia sobre a economia brasileira. As reformas fiscais poderiam reduzir o risco de descontrole das contas públicas e melhorar a estrutura tributária, o que reduziria o

custo para o pagamento de impostos e poderia melhorar a eficiência da economia.

As medidas de redução do custo trabalhista propostas na próxima parte deste documento também são relevantes para permitir o melhor aproveitamento desse excesso temporário de oferta de mão de obra no mercado de trabalho formal, que tem produtividade mais alta. O desemprego e o subemprego elevados e prolongados podem gerar a chamada histerese no mercado de trabalho, que poderia deteriorar o capital humano no momento em que ainda temos uma parcela grande de jovens no mercado. Para os próximos anos, não teremos mais o chamado bônus demográfico – o crescimento da população economicamente ativa será menor que o da população total.

GRÁFICO 9

Diferença entre taxas de crescimento: população economicamente ativa (PEA) - população total (1971-2030)  
(Em p.p. de crescimento)



Fonte: IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

Supondo-se que, em adição às reformas fiscais de contenção dos gastos públicos (hipótese básica no nosso cenário de referência para os próximos anos), seja executado um amplo conjunto de reformas microeconômicas pró-investimentos e uma reforma tributária que

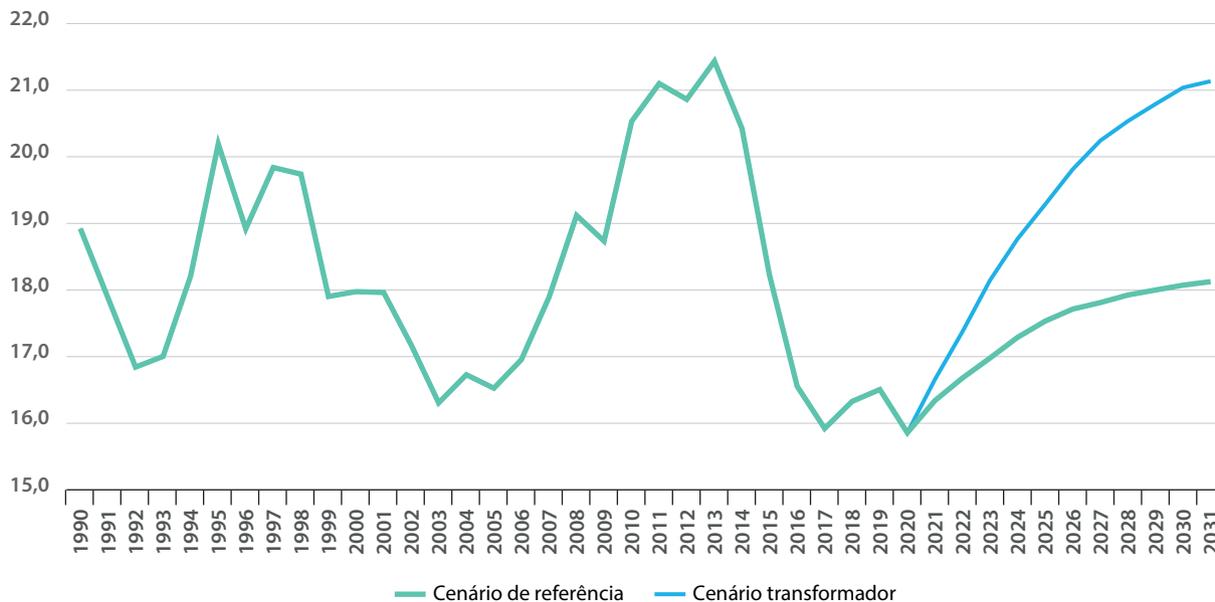
ajude a melhorar a eficiência da economia, é possível projetar um cenário transformador – com crescimento bem mais elevado que no de referência.<sup>5</sup> Como mencionado anteriormente, há espaço para aumentar significativamente os investimentos em infraestrutura, que estão

5. Para mais detalhes sobre esses cenários e sobre a metodologia de projeção de longo prazo utilizada, ver Cavalcanti e Souza Júnior (2018).

muito baixos e sequer são suficientes para repor a depreciação da deficiente estrutura de transportes e de fornecimento de energia de

que o país dispõe hoje. Essas medidas não têm custo fiscal, e dependem apenas de aprovação de novas leis no Congresso Nacional.

GRÁFICO 10  
Taxa de investimento total (1990-2031)  
(A preços constantes de 2010, em % do PIB)



Fontes: Ipea e IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

GRÁFICO 11  
Taxa de investimento em infraestrutura (1990-2031)  
(A preços constantes de 2010, em % do PIB)

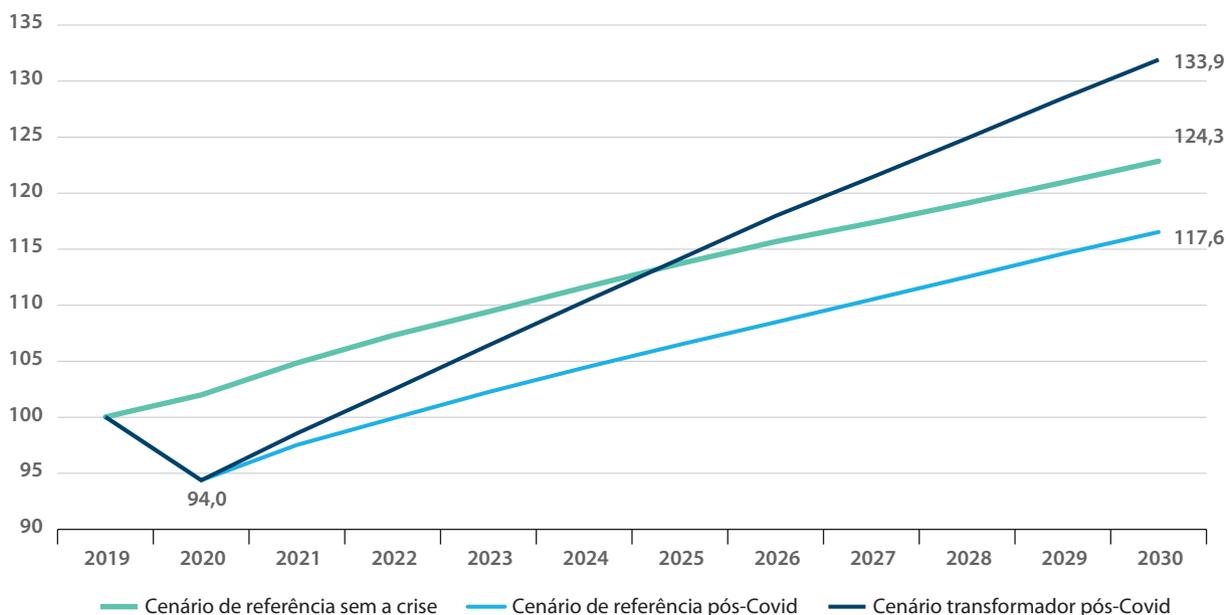


Fontes: Ipea e IBGE.  
Elaboração: Dimac/Ipea.

Como exemplo de medidas microeconômicas que poderiam contribuir para acelerar os investimentos em infraestrutura nesse cenário transformador, podem-se elencar as seguintes: *i*) criação de uma carteira de investimentos de longo prazo, baseada em critérios técnicos para a priorização e com criteriosa análise prévia de projetos; *ii*) aprovação dos novos marcos regulatórios do setor elétrico e das novas concessões; e *iii*) regulamentação do marco regulatório de telecomunicações, aprovado em 2019.

No cenário aqui denominado *transformador*, a produtividade crescerá a taxas significativamente maiores que a observada na média dos últimos quarenta anos – que foi pouco maior que zero. Além disso, supõe-se um cenário mais otimista para o crescimento da escolaridade, que teria efeitos até maiores sobre o capital humano nas próximas décadas do que na atual. Com isso, seria possível ultrapassar a tendência anterior de crescimento em meados dos anos 2020. A taxa de crescimento acumulada no período (2021 a 2031, ano-base = 2020) seria significativamente maior no cenário transformador (42,5%) que no cenário de referência (25,1%).

GRÁFICO 12  
**PIB: cenário de referência sem a crise versus cenários pós-Covid (2019-2030)**  
 (Índice 2019 = 100)



Elaboração: Dimac/Ipea.

# Covid-19 no mundo: medidas internacionais adotadas

Os quadros 1 a 6 sintetizam medidas para o combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia, segundo

seis países selecionados, a saber: Alemanha, Estados Unidos, França, Espanha, Austrália e Canadá.

## QUADRO 1

### Alemanha: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	Até 15 empregados, € 5-15 mil.	Governo federal; pedidos através dos estados.
1.1 Indivíduos e famílias	-	-
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	-	-
1.3 Comunidades indígenas	-	-
1.4 Combate à extrema pobreza	-	-
1.5 Idosos	-	-
1.6 Jovens e recém-formados	-	-
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	-	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	€ 400 bilhões (15 a 250 empregados).	Governo federal
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	€ 100 bilhões (15 a 250 empregados).	Governo federal
2.3 Refinanciamento de créditos	€ 100 bilhões (15 a 250 empregados).	Governo federal
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alargamento dos prazos legais.</li> <li>• Limitação de <i>liabilities</i>.</li> <li>• Alteração de direitos de preferência em novas dívidas/captações.</li> </ul>	Poder Judiciário
3.2 Direito civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moratória para contratos – consumidores e pequenas e médias empresas.</li> <li>• Suspensão de despejos para moradias e negócios.</li> <li>• Garantia de fornecimento de serviços (luz, gás, água) independentemente do pagamento.</li> </ul>	Poder Judiciário
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	Carece de prova de dificuldade e de excesso de endividamento.	Instituições competentes
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiamento de obrigações e de execuções fiscais.</li> <li>• Perdão de juros e taxas.</li> <li>• Alívio de pagamentos antecipados.</li> <li>• Isenção de impostos para bônus e prêmios de produtividade até € 1,5 mil.</li> </ul>	Entidades fiscais dos estados

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	As empresas cobrem as horas efetivamente trabalhadas. O complemento do salário total é assumido pelo Estado entre 60% e 77% (caso o trabalhador tenha filhos). Após sete meses, o governo assume até 87% do salário. Duração máxima de doze meses. Devolução de 100% das contribuições sociais das horas não trabalhadas.	Agência Federal do Emprego
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Para os novos pedidos, dispensa de prova de patrimônio e de rendimentos por seis meses.</li><li>• Aceitação dos pedidos para despesas de manutenção sem exame de adequação do pedido.</li></ul>	Agência Federal do Emprego
8. Garantias para acesso ao crédito	<ul style="list-style-type: none"><li>• Elevação do teto das garantias, que dobrou para € 2,5 milhões.</li><li>• Limite para capital de giro elevado até 80% das necessidades totais da empresa.</li><li>• Maior assunção dos riscos por conta do governo federal, por meio de contragarantias.</li><li>• Processo expeditivo.</li></ul>	Associação Alemã dos Bancos de Garantias
9. Linhas especiais de crédito	Para investimentos e capital de giro. Pedidos através dos bancos comerciais, com assunção de riscos do KfW, de 80% até 90% (PMEs), até € 1 bilhão: 25% das vendas anuais de 2019, o dobro do custo total com salários em 2019, ou o total de meios financeiros necessários dos próximos dezoito meses (pequenas e médias empresas) ou doze meses (demais empresas), ou ainda 50% da dívida ativa de empréstimos.	Banco de desenvolvimento KfW
9.1 Linha de crédito para empresas	Condições: ter mais de cinco anos de mercado (ver KfW).	KfW
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	O KfW assume até 80% do risco.	KfW
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	A partir de € 25 milhões, o KfW assume até 80% do risco.	KfW
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	Máximo de € 500 mil até € 800 mil, equivalente a três meses de vendas – empresas com mais de dez empregados.	KfW
10. Assistência para aluguéis comerciais	-	-
11. Medidas específicas setoriais	-	-
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	-	-
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	Pacote de € 2 bilhões. Os critérios dependem da fase em que as empresas se encontram.	A definir
14. Medidas de ciência e tecnologia	€ 306,5 milhões adicionais em investimentos, preponderantemente em vacinas.	Governo federal (BMBF)

Fonte: Governo da Alemanha. Disponível em: <<https://bit.ly/3g3OdML>>, <<https://bit.ly/2VeKxzH>> e <<https://bit.ly/3cKQJ9d>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.

QUADRO 2

Estados Unidos: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	US\$ 1.200 para cada adulto com rendimentos anuais de até US\$ 99 mil, mais US\$ 500 para cada filho, até o total de US\$ 3.400 para cada família	-
1.1 Indivíduos e famílias	US\$ 1.200 para cada adulto com rendimentos anuais de até US\$ 99 mil, mais US\$ 500 para cada filho, até o total de US\$ 3.400 para cada família.	-
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	US\$ 1.200 para cada adulto com rendimentos anuais de até US\$ 99 mil, mais US\$ 500 para cada filho, até o total de US\$ 3.400 para cada família.	-
1.3 Comunidades indígenas	-	-
1.4 Combate à extrema pobreza	-	Governos dos estados
1.5 Idosos	Diversas medidas de apoio.	Governos dos estados
1.6 Jovens e recém-formados	Diversas medidas de apoio.	Governos dos estados
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	Paycheck Protection Program (PPP).	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	-	-
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	-	-
2.3 Refinanciamento de créditos	-	-
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	-	-
3.2 Direito civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moratória para contratos – consumidores e pequenas e médias empresas.</li> <li>• Suspensão de despejos para moradias e negócios.</li> <li>• Garantia de fornecimento de serviços (luz, gás, água) independentemente do pagamento.</li> <li>• Suspensão de taxas locais sobre a propriedade.</li> </ul>	Governos dos estados
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	-	-
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiamento de obrigações e de execuções fiscais.</li> <li>• 90 dias de “período de graça” para hipotecas.</li> </ul>	Governos dos estados
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	-	-
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	-	-
8. Garantias para acesso ao crédito	-	-
9. Linhas especiais de crédito	PPP.	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
9.1 Linha de crédito para empresas	Empréstimos para pequenas empresas, autônomos, contratados independentes, sem fins lucrativos, até quinhentos funcionários, visando manter os trabalhadores remunerados e empregados. O valor é calculado com base na folha de pagamento, no valor máximo de US\$ 10 milhões, e juros de 1% por até dois anos. O empréstimo é perdoável se 75% de seu valor for usado para folha de pagamento e nenhum funcionário for demitido, ou se os funcionários demitidos forem recontratados antes de 30 de junho de 2020. Outras despesas permitidas: juros hipotecários, aluguel e <i>utilities</i> .	Small Business Act (SBA) e bancos comerciais participantes
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	-	-
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	-	-
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	Programa Economic Injury Disaster Loan (EIDL), que no momento contempla somente o setor agrícola: empréstimo de adiantamento até US\$ 10 mil, para alívio às empresas que sofreram perdas temporárias de receita. Não precisará ser reembolsado.	SBA e bancos comerciais participantes
10. Assistência para aluguéis comerciais	-	-
11. Medidas específicas setoriais	-	-
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	-	-
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	-	-
14. Medidas de ciência e tecnologia	US\$ 6,1 bilhões em diferentes frentes.	Governo federal

Fontes: Small Business Administration (disponível em: <<https://bit.ly/2VelkRb>>) e De Negri e Koeller (2020a).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.

### QUADRO 3

#### França: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	Auxílio de até € 1.500 para micro e pequenas empresas, trabalhadores independentes, profissionais liberais e microempresários mais afetados, através do fundo de solidariedade. Para as situações mais difíceis, pode ser concedido apoio adicional no valor de € 2.000 a € 5.000 a empresas que: <ul style="list-style-type: none"><li>• se beneficiaram da primeira parte do fundo (ajuda de até € 1.500;</li><li>• empregavam, em 1º de março de 2020, pelo menos um funcionário com contrato a termo ou a termo definido;</li><li>• não puderem liquidar suas dívidas vencidas dentro de trinta dias e o valor de seus encargos fixos, incluindo aluguéis comerciais ou profissionais, com vencimento nos meses de março e abril de 2020;</li><li>• solicitaram um empréstimo em dinheiro desde 1º de março de 2020, a um banco do qual eram clientes naquela data, e foram recusados ou permaneceram sem resposta após dez dias.</li></ul>	Estado e governos das regiões

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
1.1 Indivíduos e famílias	-	-
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	-	-
1.3 Comunidades indígenas	-	-
1.4 Combate à extrema pobreza	-	-
1.5 Idosos	-	-
1.6 Jovens e recém-formados	-	-
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	-	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	<p>Mobilização de € 300 bilhões pelo Estado, a fim de garantir linhas de liquidez bancária para apoiar as empresas durante a pandemia. Até 31 de dezembro, empresas de todos os tamanhos, independentemente da forma jurídica (incluindo empresas, comerciantes, artesãos, agricultores, profissões liberais, micro-empresários, associações e fundações com atividade econômica), com exceção das empresas imobiliárias, instituições de crédito e financeiras, podem solicitar ao seu banco habitual um empréstimo garantido pelo Estado para apoiar seu fluxo de caixa. Empréstimo até três meses de faturamento em 2019 ou, no caso de empresas inovadoras criadas desde 1º de janeiro de 2019, dois anos de folha de pagamento. Nenhum reembolso será necessário no primeiro ano; a empresa pode optar por amortizar o empréstimo por um período máximo de cinco anos. Os bancos estão comprometidos em examinar todos os pedidos feitos a eles e a fornecer uma resposta imediata. Eles comprometem-se a distribuir massivamente, sem cobrança de <i>spread</i>, empréstimos garantidos pelo governo para aliviar prontamente o fluxo de caixa de empresas e profissionais.</p> <p>No entanto, as empresas, em particular as maiores, que não respeitam suas obrigações em termos de pagamento, não terão acesso a essa garantia do Estado para seus empréstimos bancários. Além disso, os bancos franceses se comprometeram a adiar o reembolso de empréstimos corporativos por até seis meses, gratuitamente. As grandes empresas que solicitarem uma extensão dos prazos fiscais e de contribuições sociais, ou um empréstimo garantido pelo Estado, se comprometem a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• não pagar dividendos em 2020 a seus acionistas na França ou no exterior; e</li><li>• não recomprar ações durante o ano de 2020.</li></ul>	Estado
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	-	-
2.3 Refinanciamento de créditos	Apoio do Estado e do Banque de France (mediação de crédito) para renegociar com o banco do proponente um reescalonamento de créditos bancários. O apoio ocorre com a ajuda de 105 "mediadores de crédito", que atuam em todo o território.	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	-	-
3.2 Direito civil	Suporte ao tratamento de conflitos com clientes ou fornecedores, através de agentes especiais denominados "mediadores de negócios". Reconhecimento pelas autoridades estatais e pelos governos locais do coronavírus como caso de força maior nos contratos públicos. Consequentemente, para todos os contratos públicos estatais e locais, as multas por atraso não serão aplicadas.	Estado e governos das regiões
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	-	Estado
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	-	-
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	Manutenção do emprego nas empresas através do mecanismo de desemprego parcial simplificado e reforçado. A empresa paga uma remuneração igual a 70% do salário bruto (cerca de 84% do salário líquido) aos seus funcionários. Empregados com salário mínimo (ou inferior ao mínimo) são remunerados em 100%. A empresa será integralmente reembolsada pelo Estado, por salários de até € 6.927 por mês, bruto, ou seja, 4,5 vezes o salário mínimo.	-
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	Auxílio de até € 1.500 para micro e pequenas empresas, trabalhadores independentes, profissionais liberais e microempresários mais afetados, através do fundo de solidariedade financiado pelo Estado e pelas regiões. Micro e pequenas empresas com no máximo dez funcionários, que faturam menos de € 1 milhão e têm lucro tributável anual inferior a € 60 mil que: <ul style="list-style-type: none"><li>• estejam proibidas de receber o público de acordo com decreto do governo, mesmo que mantenham uma atividade como serviços de entrega e retirada de pedidos ou "serviço de quarto"; ou</li><li>• sofreram uma perda de volume de negócios de pelo menos 50% nos meses de março e abril de 2020, em comparação com os meses de 2019.</li></ul>	Estado
8. Garantias para acesso ao crédito	Micro e pequenas empresas com no máximo dez funcionários, que faturam menos de € 1 milhão e têm lucro tributável anual inferior a € 60 mil que: <ul style="list-style-type: none"><li>• estejam proibidas de receber o público de acordo com decreto do governo, mesmo que mantenham uma atividade como serviços de entrega e retirada de pedidos ou "serviço de quarto"; ou</li><li>• sofreram uma perda de volume de negócios de pelo menos 50% nos meses de março e abril de 2020, em comparação com os meses de 2019.</li></ul>	-
9. Linhas especiais de crédito	-	-
9.1 Linha de crédito para empresas	-	-
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	-	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	-	-
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	Beneficiaram-se da primeira parte do fundo (ajuda até € 1.500).	-
10. Assistência para aluguéis comerciais	Diferimento do pagamento de aluguéis, contas de água, gás e eletricidade para as micro e pequenas empresas em dificuldades.	-
11. Medidas específicas setoriais	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apoio às empresas exportadoras francesas.</li><li>• Reforço da concessão de garantias estatais por meio do Banco Público de Investimentos (Bpifrance) para garantias e pré-financiamento de projetos de exportação, para garantir o fluxo de caixa das empresas exportadoras. As garantias podem ser ampliadas para até 90% para todas as pequenas e médias e empresas de médio porte. O período de validade dos contratos de garantia de pré-financiamento à exportação será estendido por seis meses.</li><li>• O seguro vigente de prospecção será prorrogado por um ano, permitindo uma extensão do período de prospecção coberto.</li><li>• Reforço de € 2 bilhões do seguro de crédito à exportação de curto prazo, graças à expansão do sistema de resseguro público (Cap Franceexport). Este sistema cobrirá todos os países do globo.</li><li>• O apoio e as informações dos operadores da Team France Export (Business France, Câmaras de Comércio e Indústria e Bpifrance) serão fortalecidos, em conjunto com as regiões e a rede de consultores de comércio exterior, em complementaridade com agentes de apoio privados. Um monitoramento específico é realizado em cada área geográfica de interesse das empresas envolvidas. A Business France também está adaptando sua oferta para oferecer soluções para a impossibilidade de viajar para o exterior.</li></ul>	-
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	Solicitaram um empréstimo em dinheiro desde 1º de março de 2020, a um banco do qual eram clientes naquela data, foram recusados ou permaneceram sem resposta após dez dias.	-
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	-	-
14. Medidas de ciência e tecnologia	€ 5 bilhões, com recursos da União Europeia para tratamento, teste e prevenção num amplo leque de instrumentos.	Governo central

Fonte: Ministério da Economia e das Finanças do governo da França (disponível em: <<https://bit.ly/2NqX4Ma>>) e Comissão Europeia (disponível em: <<https://bit.ly/3dO3yiT>>).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.

QUADRO 4

Espanha: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	-	-
1.1 Indivíduos e famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotação de € 25 milhões às Comunidades Autônomas para “bolsas-refeição” de crianças afetadas pelo fechamento dos centros escolares.</li> <li>• Funcionários públicos que forem infectados terão equivalência de acidente de trabalho para todos os efeitos.</li> </ul>	-
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	Seguro-desemprego por seis meses, renováveis semestralmente sem necessidade de comprovação de renda para maiores de 52 anos.	Governo central
1.3 Comunidades indígenas	-	-
1.4 Combate à extrema pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa estatal com € 300 milhões para garantir assistência a domicílio de pessoas dependentes.</li> <li>• Congelamento do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) por seis meses.</li> <li>• Utilização de € 300 milhões do <i>superavit</i> fiscal de 2019 para investimentos em serviços sociais e promoção social.</li> </ul>	Governo central e corporações locais
1.5 Idosos	-	-
1.6 Jovens e recém-formados	-	-
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	-	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	-	-
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	-	-
2.3 Refinanciamento de créditos	-	-
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	-	-
3.2 Direito civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de fornecimento de luz, água e gás para pessoas vulneráveis, mesmo com atrasos no pagamento.</li> <li>• Ampliação do prazo de vigência do bônus social elétrico até 15 de setembro.</li> <li>• Moratória de um mês para o pagamento de hipotecas de grupos vulneráveis.</li> </ul>	Governo central
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	-	-
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	Adiamento, por seis meses, do pagamento de impostos, sem juros.	Ministério das Finanças
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	-	-
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	-	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
8. Garantias para acesso ao crédito	-	-
9. Linhas especiais de crédito	-	-
9.1 Linha de crédito para empresas	-	-
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	-	-
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	-	-
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	-	-
10. Assistência para aluguéis comerciais	-	-
11. Medidas específicas setoriais	-	-
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reforço de € 1 bilhão para o Fundo de Contingência do Ministério da Saúde, para necessidades sanitárias.</li><li>• Adiantamento de € 2,8 bilhões para as Comunidades Autônomas fazerem frente à nova situação sanitária.</li><li>• Controle dos preços de produtos necessários à saúde, inclusive medicamentos.</li></ul>	Ministério da Saúde e Comunidades Autônomas e Comissão Interministerial de Preços
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	-	-
14. Medidas de ciência e tecnologia	€ 12 milhões destinados ao desenvolvimento de materiais e equipamentos de emergência, melhora do diagnóstico e tratamento, bem como medidas de melhoria das condições de saúde pública. Do total de recursos, € 2,9 milhões já foram contratados na forma de subvenção.	Governo central

Fonte: Governo da Espanha. Disponível em: <<https://bit.ly/37T4jG0>> e <<https://bit.ly/2NH0R1>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.

#### QUADRO 5

#### Austrália: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	Primeiro Pagamento Econômico de Apoio: transferência imediata de AUD 750 para as pessoas que viviam na Austrália entre 12/3 e 13/4/2020. Um segundo e último pagamento, de mesmo valor, está previsto para 13/7/2020. Todas as pessoas que recebem algum tipo de prestação de benefício continuada recebem, além disso, um pagamento único de AUD 550 adicionais.	Governo central
1.1 Indivíduos e famílias	-	-
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	-	-
1.3 Comunidades indígenas	-	-
1.4 Combate à extrema pobreza	-	-
1.5 Idosos	-	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
1.6 Jovens e recém-formados	-	-
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	-	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	-	-
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	-	-
2.3 Refinanciamento de créditos	-	-
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	Concessão de seis meses extras para casos de execução por dívidas e/ou por falência.	-
3.2 Direito civil	-	-
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	-	-
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	Adiamento e, em alguns casos, crédito/restituição de obrigações e de execuções fiscais.	-
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	O governo cobre integralmente o salário pago aos trabalhadores que recebem um mínimo de AUD 1.500 por quinzena. São elegíveis todos os trabalhadores que estavam empregados em 15/3/2020, com um teto máximo de AUD 3.000 por mês, até outubro de 2020.	-
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	-	-
8. Garantias para acesso ao crédito	-	-
9. Linhas especiais de crédito	-	-
9.1 Linha de crédito para empresas	-	-
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	-	-
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	-	-
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	-	-
10. Assistência para aluguéis comerciais	-	-
11. Medidas específicas setoriais	-	-
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	-	-
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	-	-
14. Medidas de ciência e tecnologia	AUD 96 milhões destinados principalmente ao desenvolvimento de uma vacina, mas também ao enfrentamento de novas pandemias.	Governo central, por meio do Departamento de Saúde

Fonte: Governo da Austrália. Disponível em: <<https://bit.ly/3duOZ3B>>, <<https://bit.ly/2Vc3ItE>>, <<https://bit.ly/2Vc3Jxl>> e <<https://bit.ly/2N-DUank>>.

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.

QUADRO 6

Canadá: medidas para combate e mitigação dos efeitos da Covid-19 e para a recuperação da economia (maio 2020)

	Medida	Instituição responsável
1. Transferências imediatas e diretas a indivíduos, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais e pequenas empresas	-	-
1.1 Indivíduos e famílias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complementação de salários de trabalhadores em serviços essenciais, até CAD 2.500.</li> <li>• Pagamento extra de CAD 300 por cada filho menor.</li> <li>• Crédito de tributos incidentes sobre bens e serviços, pago a indivíduos (até CAD 400) e casais (até CAD 600).</li> </ul>	Governo central
1.2 Pessoas que perderam o emprego por causa da Covid-19	Pagamento (tributável) de CAD 2 mil a cada quatro semanas, até o máximo de dezesseis semanas.	Governo central
1.3 Comunidades indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundo de apoio aos indígenas de CAD 300 milhões, para necessidades imediatas.</li> <li>• CAD 100 milhões para medidas de saúde.</li> <li>• CAD 25 milhões em comida e produtos de higiene.</li> <li>• CAD 75,2 milhões em apoio a estudantes indígenas.</li> <li>• Linha de crédito de CAD 306,8 milhões para pequenas e microempresas indígenas e para instituições financeiras aborígenes que apoiam aquelas empresas.</li> </ul>	Governo central
1.4 Combate à extrema pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAD 100 milhões para organizações humanitárias nacionais, regionais e locais para o transporte e a distribuição de alimentos, contratação de voluntários e respectivos equipamentos de proteção contra a Covid-19.</li> <li>• CAD 157,5 milhões para sem-tetos ou para mitigar aglomerações em áreas pobres.</li> <li>• CAD 50 milhões para abrigos para mulheres vítimas de violência.</li> <li>• CAD 350 milhões através de organizações não governamentais (ONGs) e outras instituições que prestam serviços essenciais às comunidades pobres.</li> </ul>	Governo central
1.5 Idosos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitação nas regras de recebimento de pensões contratadas junto aos bancos e seguradoras.</li> <li>• CAD 9 milhões para financiar serviços de entrega de compras essenciais para idosos.</li> </ul>	Governo central
1.6 Jovens e recém-formados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAD 1.250 para cada estudante elegível (CAD 2 mil para estudantes incapacitados ou com dependentes).</li> <li>• Meta de criar 116 mil empregos para estudantes.</li> <li>• Estudantes que se engajam em trabalhos voluntários receberão CAD 5 mil no outono.</li> <li>• Aumento do valor das bolsas de estudos e das mesadas semanais para estudantes.</li> <li>• Flexibilização da proibição de estudantes estrangeiros trabalharem por mais de vinte horas semanais.</li> <li>• Suspensão do pagamento de juros de empréstimos estudantis até setembro de 2020.</li> <li>• CAD 7,5 milhões para financiar serviço telefônico de apoio à saúde mental dos estudantes.</li> <li>• CAD 153,7 milhões para desenvolver capacitação de jovens e criar 6 mil empregos adicionais em setores com alta demanda.</li> </ul>	Governo central

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
2. Ajuda a grandes, médias e pequenas empresas	-	-
2.1 Garantia do Estado a linhas de crédito	-	-
2.2 Participação do Estado ( <i>equity</i> )	-	-
2.3 Refinanciamento de créditos	-	-
3. Medidas legais para mitigação dos efeitos da Covid-19	-	-
3.1 Falências	-	-
3.2 Direito civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Suspensão, até o final de 2020, dos requisitos de solvência de entidades que patrocinam planos privados de pensão.</li><li>• Programa de CAD 150 bilhões de compra de hipotecas através da Corporação Canadense de Hipotecas e Habitação (CMHC).</li></ul>	Banco Central e CMHC
4. Adiamento de contribuições à seguridade social e a serviços públicos de saúde	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concessão de tempo extra para declaração de imposto de renda de pessoa física, até o final de junho de 2020.</li><li>• Diferimento, por seis meses, dos pagamentos de hipotecas residenciais.</li></ul>	Banco Central e CMHC
5. Medidas de apoio fiscal e tributário	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diferimento, sem ônus, do pagamento de todos os impostos até 31/8/2020.</li><li>• Suspensão das tarifas de importação, incluindo equipamento de proteção individual (EPI).</li></ul>	Banco Central e CMHC
6. Redução de tempo de trabalho e de salário, e ressarcimento de contribuições sociais	<ul style="list-style-type: none"><li>• Até junho de 2020, subsídio de até 75% do salário, até CAD 847 por semana, para empresas que sofreram redução de 15% ou mais em março, e de 30% ou mais em abril e maio de 2020.</li><li>• Suspensão, por três meses, da contribuição de 10% sobre a folha de pagamento de empresas elegíveis.</li><li>• Extensão, até 76 semanas, do programa de seguro de salário para trabalhadores com redução de jornada de trabalho.</li></ul>	Governo central
7. Auxílio pecuniário básico para pequenos empresários e autônomos	Pagamento (tributável) de CAD 2 mil a cada quatro semanas, até o máximo de dezesseis semanas.	Governo central
8. Garantias para acesso ao crédito	Garantia até 80% de novos créditos de até CAD 6,5 milhões para micro e pequenas empresas para cobertura de custos operacionais.	Export Development Canada (EDC)
9. Linhas especiais de crédito	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cofinanciamento, até setembro de 2020, para pequenas e médias empresas, com o BDC entrando com 80% e os bancos comerciais com 20%.</li><li>• Redução das taxas de juros da economia e provisão de suporte de liquidez às instituições financeiras.</li><li>• Redução em 1,25% do fator de risco dos ativos das instituições financeiras, permitindo-se, com isso, uma injeção de CAD 300 bilhões na economia.</li></ul>	Business Development Canada (BDC) e Banco Central do Canadá
9.1 Linha de crédito para empresas	-	-
9.2 Linha de crédito para empresas com menos de cinco anos de mercado	-	-

(Continua)

(Continuação)

	Medida	Instituição responsável
9.3 Linha de crédito consorciada para empresas de maior porte	-	-
9.4 Crédito rápido ou adiantamentos	Empréstimos de capital de giro sem juros de até CAD 40 mil para pequenas e médias empresas com folhas de pagamento de até CAD 1,5 milhão em 2019	Canada Emergency Business Account (CEBA)
10. Assistência para aluguéis comerciais	Ressarcimento de proprietários em até 50% dos aluguéis de pequenas e médias empresas, durante três meses, por meio de empréstimos que serão perdoados se os proprietários rebaixarem os aluguéis em pelo menos 75%, dentro de acordos de não despejos. As pequenas e médias empresas arcam com os restantes 25%. Válido para valores de aluguéis inferiores a CAD 50 mil/mês.	Canada Commercial Emergency Rent Assistance (CECRA)
11. Medidas específicas setoriais	Pacotes de apoio dirigidos a setores específicos, incluindo: agricultura e agroindústria, esporte e cultura, transporte aéreo, turismo, energia, terceiro setor (ONGs e instituições de caridade). Medidas vão desde o acesso ao crédito, passando pela assunção de custos de salários, até compras governamentais.	Diversas
12. Medidas para reforçar o sistema sanitário	-	-
13. Medidas de apoio a <i>startups</i>	-	-
14. Medidas de ciência e tecnologia	Investimentos de CAD 1,3 bilhão em pesquisa e inovação, preponderantemente em vacinas.	Governo central

Fontes: Governo do Canadá (disponível em: <https://bit.ly/2YrxT21>) e De Negri e Koeller (2020b).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Dados e informações coletadas em meados de junho de 2020. Novas medidas estão em constante introdução pelos países.



# Eixo 1

## Atividade produtiva e reconstrução das cadeias de produção

As propostas contidas neste eixo têm por objetivo promover a rápida recuperação econômica a partir do suporte às atividades produtivas, em especial as executadas por micro e pequenas empresas; garantir a manutenção da oferta de bens e serviços em setores estratégicos; aumentar a eficiência da intervenção pública; e preservar e gerar novos empregos. Todas as propostas que exigem dispêndio público são temporárias e não devem passar de cinco anos. Além disso, no sentido de se evitar deterioração das contas públicas, sempre que possível, buscou-se incentivar o investimento privado por meio de novos modelos de financiamento. Ao todo, este eixo contém onze propostas.

### Proposta 1.1 – Reformas do sistema legal de recuperação de empresas brasileiro para o enfrentamento da crise sistêmica da Covid-19

#### *Contexto e breve diagnóstico*

Sucessivas avaliações da Lei de Falências e Recuperação de Empresas (Lei federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005) têm demonstrado que os objetivos pretendidos inicialmente não vêm sendo atingidos. O novo procedimento adotado não logrou simplificar ou acelerar os processos judiciais, nem melhorou significativamente as taxas de recuperação de créditos, a preservação de empregos ou a continuidade de atividades econômicas viáveis (Lavalli, 2020; Ponticelli e Alencar, 2016). Com o advento da pandemia de Covid-19 e a consequente deterioração do cenário econômico internacional, problemas de fluxo de caixa das famílias e empresas podem gerar uma onda de inadimplemento de dívidas, cuja resolução desorganizada, ou excessivamente burocratizada e lenta, pode conduzir a um

cenário de destruição de negócios e desvalorização de ativos, com impactos negativos sobre o mercado de crédito que podem igualmente retardar a retomada econômica.

#### *Objetivo da proposta*

Preservar negócios, garantir empregos, impedir a desvalorização de ativos e assegurar o adequado funcionamento dos mercados de crédito, por meio de uma reforma do sistema legal de insolvência e concurso de credores, inclusive a falência e recuperação de empresas, que: *i)* amplie o acesso ao regime insolvencial, estendendo a possibilidade de falência e recuperação a pessoas físicas e pessoas jurídicas não empresárias; *ii)* amplie o escopo da recuperação, alcançando o universo dos credores e interessados; *iii)* suspenda automaticamente as ações e execuções; *iv)* outorgue segurança jurídica quanto à preservação dos atos jurídicos anteriores à insolvência; *v)* estabeleça regras para realocação rápida e segura dos ativos do devedor; *vi)* evite ondas de liquidações e incentive reorganizações; *vii)* garanta a continuidade de negócios economicamente viáveis, por meio da criação de entidades-ponte, administradas pelos devedores; *viii)* estabeleça regras para financiamento do ente em recuperação; *ix)* aperfeiçoe as regras de negociação dos planos de recuperação, incentivando a elaboração de planos extrajudiciais e reestruturações privadas de dívidas; *x)* simplifique procedimentos e recursos, diminuindo o tempo de duração dos processos e reduzindo a pressão sobre o sistema de justiça; *xi)* impeça a imposição de fatos consumados aos credores; *xii)* adapte a legislação nacional aos procedimentos da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (Uncitral), para o caso de recuperações judiciais e falências transnacionais.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Diferentes propostas de alteração da legislação em vigor encontram-se em tramitação no Congresso Nacional, entre as quais duas se destacam. O Projeto de Lei (PL) nº 10.220/2018, pendente de aprovação no plenário da Câmara dos Deputados em regime de urgência, resulta de uma iniciativa impulsionada pelo Ministério da Fazenda no governo passado e propõe reformas permanentes do sistema, embora seja de escopo bastante limitado em relação aos desafios que se apresentam. O PL nº 1.397/2020, de iniciativa do deputado Hugo Leal, já aprovado pela Câmara dos Deputados e pendente de deliberação pelo Senado Federal em regime de urgência, pretende o estabelecimento de um regime provisório para o período da pandemia. Seria possível, portanto, aproveitar as iniciativas existentes para elaboração de um substitutivo que alcançasse a abrangência necessária.

### *Fonte de recursos*

Não são necessários recursos orçamentários ou extraorçamentários.

## **Proposta 1.2 – Concessão de empréstimo favorecido para micro e pequenas empresas, de modo a se garantir a preservação do tecido produtivo**

### *Contexto e breve diagnóstico*

As micro e pequenas empresas (MPMEs) representam cerca de 95% das empresas do país e respondem por quase 60% dos postos de trabalho formais. O empréstimo oferecido pela Medida Provisória (MP) nº 944/2020 não inclui as microempresas (aquelas com faturamento anual de até R\$ 360 mil). Ademais, o recurso é adstrito ao pagamento de empregados, não cobrindo os custos, que continuam incorrendo, mesmo com os negócios parados. Segundo pesquisa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), as MPMEs não sobrevivem, em média, a mais de 23 dias sem faturamento

(Sebrae, 2020a). Por fim, a análise de risco de crédito está a cargo dos bancos operadores. Segundo essa mesma pesquisa, 13,2% dos empresários que solicitaram o empréstimo – os quais foram apenas 38% do total, dada a conjuntura e as condições do financiamento –, obtiveram êxito até o momento. Ademais, o empréstimo é definido com base na Selic. Isso implica tão somente uma antecipação por parte do Tesouro Nacional, posto que os valores serão recuperados quando da amortização do financiamento. É fundamental ter em conta que a preservação do tecido produtivo, do qual essas empresas formam a base, é imprescindível para a retomada das atividades econômicas uma vez superada a crise.

### *Objetivo da proposta*

Concessão de empréstimo com juros iguais a zero, proporcional ao faturamento médio mensal – de acordo com a atividade da empresa – para todas as MPEs do país (aquelas com faturamento bruto anual de até R\$ 4,8 milhões), condicionado à manutenção dos empregos por um período equivalente a seis meses após o encerramento do isolamento social, a ser pago com um ano de carência, a partir da suspensão do isolamento, e com a amortização contingente ao faturamento.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

O crédito deve ser operacionalizado por todas as instituições de pagamentos e transferências financeiras, incluindo bancos públicos e privados, *fintechs*, bancos e agências de desenvolvimento, cooperativas de crédito, bancos comunitários e correspondentes bancários (Correios e agências lotéricas). Esses agentes serão remunerados com 1,5% dos valores nominais concedidos. A operação deve ser realizada com análise simplificada de risco e a inadimplência garantida pelo Tesouro Nacional. Com base nas especificidades de cada atividade econômica e nos impactos diferenciados causado pela Covid-19, foi elaborada uma tabela com o percentual do faturamento a ser concedido para cada empresa dos grupos de atividades considerados (tabela 1).

A tabela mostra também o valor médio do empréstimo mensal para cada segmento. Os setores e seus respectivos percentuais foram

definidos em razão de sua vulnerabilidade frente aos impactos socioeconômicos da pandemia (Bastos, 2020).

TABELA 1  
Segmentos atendidos segundo proposta, com respectivos valores médios

Segmento	Total de MPes	Faturamento (%)	Valor médio (R\$)
Artesanato	39.751	60	61.946,45
Beleza/serviços pessoais	114.711	60	12.949,92
Construção civil	404.570	55	30.641,30
Economia criativa (eventos e produções)	49.190	45	9.484,47
Moda	996.633	60	21.251,91
Oficinas e peças automotivas	461.619	60	19.224,69
Serviços de alimentação	516.195	60	20.718,06
Serviços educacionais	132.785	55	13.992,28
Turismo	172.938	60	21.348,19
Varejo	911.129	60	22.702,01
Outros <sup>1</sup>	1.660.372	50	17.207,27
Não priorizados	2.290.107	20	9.949,09
<b>Total</b>	<b>7.750.000</b>	-	<b>17.438,67</b>

Fontes: Rauen *et al.* (2020); Sebrae (2020b); IBGE (2017a; 2017b; 2017c; 2017d).

Nota: <sup>1</sup> Conjunto de 41 atividades (Grupos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0, 3 dígitos).

Pela regra do financiamento, a prestação fixa média para a amortização deverá ser de R\$ 1.607,10. A tabela 2 apresenta a estimativa do desembolso máximo a ser efetuado pelo Tesouro Nacional em cada um dos cenários e o percentual do desembolso em relação à dívida pública federal (DPF). Porém, deve-se

salientar que os valores se referem somente ao desembolso, e não a seu custo efetivo. Como se trata de um empréstimo, o Tesouro Nacional estará fazendo uma antecipação, a ser em parte recuperada quando da amortização dos financiamentos.

TABELA 2  
Desembolso do Tesouro Nacional para cada cenário  
(Em R\$ bilhões)

Componente do desembolso	Número de meses	
	2	5
Auxílio	270,3	675,7
Taxa de administração	4,1	10,1
<b>Total</b>	<b>274,4</b>	<b>685,8</b>
Proporção em relação à DPF (%)	6,41	16,02

Fontes: IBGE (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); Sebrae (2020b); Brasil (2020a).

Elaboração dos autores.

A amortização deverá ser feita por intermédio de um sistema de *amortização contingente ao faturamento*, isto é, sobre um percentual fixo do faturamento da empresa. Este deverá ser cobrado na forma de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que pode ser criada por lei ordinária –, arrecadada junto com os demais tributos pela Receita Federal. Isso minimizaria o risco de inadimplência, uma vez que caracterizaria sonegação fiscal, bem como vincularia a dívida a uma dívida tributária, associada ao CPF do proprietário da empresa, o que dificultaria a evasão através de *splits* das empresas. Além disso, a Receita Federal já dispõe de todos

os meios para o tratamento de mecanismos como esse.

O percentual proposto é o de 5% do faturamento bruto descontado das despesas com pessoal. Tal condição, por um lado, oferece segurança ao empresário em relação à sua capacidade de pagamento e, por outro, desincentiva as demissões.

Na tabela 3, é apresentada a estimativa do prazo médio de amortização para cada segmento da economia, na suposição de que, passado um ano da crise, a atividade econômica tenha retornado à normalidade.

TABELA 3  
**Prazo médio de amortização segundo tempo de duração do programa e segmento da economia**  
 (Em meses)

Atividade	Meses de duração do programa	
	2	5
Artesanato	30	75
Beleza/serviços pessoais	36	89
Construção civil	30	74
Economia criativa (eventos e produções)	22	55
Moda	30	75
Oficinas e peças automotivas	31	76
Serviços de alimentação	33	82
Serviços educacionais	33	81
Turismo	35	87
Varejo	29	71
Outros	26	65
Não priorizados	10	25
Mínimo	10	25
Mínimo S/não priorizados	22	55
Máximo	36	89
Máximo (em anos)	3,0	7,4
Médio ponderado do número de empresas	23,6	58,5

Elaboração dos autores.

Como se pode observar, o prazo médio de amortização ponderado é de aproximadamente um ano para cada mês de concessão do benefício.

### Fonte de recursos

O financiamento pode ser feito por intermédio da emissão de títulos públicos, que poderão ser resgatados nas datas das amortizações dos empréstimos. Tendo em vista que a proposta considera o empréstimo com juros iguais a zero, o custo para o Tesouro Nacional

corresponde ao custo de oportunidade (taxa Selic, atualmente fixada em 2,25% a.a.) do montante concedido capitalizado nos prazos em questão – no caso, um ano de carência mais os prazos de amortização.

Os resultados dessa capitalização estão apresentados na tabela 4. Os montantes estão em valores presentes, isto é, não levam em conta a inflação. Além disso, não se definiu o tempo total do *payback*.

TABELA 4  
Custo efetivo para o Tesouro Nacional para cada cenário  
(Em R\$ bilhões)

Custo	Número de meses	
	2	5
Anual	6,7	12,2
Global	13,4	61,1
Adm.	4,1	10,1
<b>Total</b>	<b>17,4</b>	<b>71,2</b>
PIB de 2019 (%)	0,24	0,98

Fontes: IBGE (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); Sebrae (2020b); e Ipeadata (disponível em: <www.ipeadata.gov.br>; acesso em: 22 abr. 2020).  
Elaboração dos autores.

É importante destacar que esses valores consideram a hipótese de que todas as empresas qualificáveis para o programa irão fazer uso dele, o que não deve corresponder à realidade, especialmente no caso daquelas que atuam nas atividades classificadas como *não priorizados*. Isso significa dizer que os desembolso concreto – e, conseqüentemente, o custo – deverá ser menor do que o que está aqui previsto. Além disso, há que se levar em conta que esse mecanismo será um contraponto a uma esperada queda representativa da arrecadação futura do governo federal e dos governos subnacionais, decorrente da retração da atividade econômica resultante da crise, o que implica dizer que, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, seus custos reais serão bem inferiores.

## Proposta 1.3 – Criação de uma indústria de reciclagem automotiva

### Contexto e breve diagnóstico

Automóveis em más condições de uso contribuem para acidentes de trânsito (os quais geram cerca de 40 mil mortos e custam aproximadamente R\$ 200 bilhões/ano ao Brasil).<sup>1</sup> A reciclagem automotiva, que não existe no Brasil, tem o potencial de melhorar as condições gerais de circulação, contribuindo para um ambiente mais saudável do ponto de vista da segurança e do meio ambiente. Ademais, cria uma nova indústria (a da reciclagem automotiva), além de incentivar a indústria automobilística, pois os veículos destruídos serão substituídos por novos.

1. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>.

Adicionalmente, tem-se a oportunidade de alocação de mão de obra com baixa qualificação, que pode aliviar os efeitos deletérios da atual pandemia.

Finalmente, existe um efeito positivo indireto dessa ação, que está associado à retirada de carcaças das ruas e, por consequência, à diminuição de carros abandonados, que acabam se transformando em vetores de transmissão de mosquitos *Aedes aegypti*.

### *Objetivo da proposta*

A proposta objetiva a ampliação do setor automobilístico, gerando um ciclo sustentável de vendas, em que carros em condições inapropriadas sejam retirados de circulação e encaminhados para o setor de reciclagem. Esta devolução do automóvel impróprio deverá gerar um crédito que favoreça ao consumidor adquirir um novo veículo com mais segurança e menor impacto ambiental.

Entre os indicadores que poderão ser estimados, temos: veículos que deverão sair de circulação, aumento da produção automotiva, geração de emprego nos dois setores e redução da poluição atmosférica (com consequentes benefícios à saúde pública). Nos Estados Unidos, tal indústria movimenta cerca de US\$ 25 bilhões a.a. e emprega cerca de 100 mil pessoas. Estima-se que o Brasil tenha potencial para atingir 30% destes valores.<sup>2</sup>

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Lei federal regulamentando (várias iniciativas já foram discutidas nesse sentido, nas quais se destaca o Programa Nacional de Renovação da Frota de Veículos Automotores), podendo haver integração com o Programa do Rota 2030 (programa de apoio ao setor automotivo já em andamento).

### *Fonte de recursos*

Um detalhado e eficiente desenho do projeto pode fazer com que ele seja implantado sem custos para o Tesouro Nacional, podendo inclusive ter impacto positivo (devido aos novos empregos, atividades e produção automotiva) – se restrito a automóveis. A ampliação do escopo para incluir caminhões e ônibus terá custos, mas isto pode ser feito futuramente, com base na experiência com automóveis de pequeno porte.

## **Proposta 1.4 – Uso estratégico das compras públicas para fomentar as atividades de micro e pequenas empresas**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A crise causada pela pandemia afetou duramente as micro e pequenas empresas impedidas de funcionar pelas autoridades locais, pela atividade exercida (por exemplo, no comércio em geral) ou pela sua localização (a exemplo dos *shopping centers*). Essas empresas têm pouco capital de giro e podem ter dificuldades em manter-se sem uma garantia de demanda. Uma das alternativas para algumas empresas é atender por *delivery*, seja mediante aplicativos, seja mediante plataformas de *marketplace*. O favorecimento à atividade local por intermédio de compras públicas vinha sendo realizado em âmbito nacional, lançando-se mão de margens de preferência (Lei nº 12.349/2010), que não foram renovadas (todos os decretos perderam a validade). O PL que disciplina licitações (PL nº 1.295/1995), que voltou ao Senado, prevê sua reedição, bem como o uso de margens de preferência para fornecedores locais. Esse tipo de mecanismo tem baixa focalização, pois favorece empresas de todos os tamanhos, e, ao mesmo tempo, é de operacionalização custosa, pois a verificação da origem do produto é um processo complexo e sujeito a falhas e desvios. Finalmente,

2. Considerando-se apenas automóveis, é factível atingir tal cifra em um ou dois anos. Juridicamente, seria necessário um esforço relativamente grande, pois envolve diversos setores. Entretanto, o governo de Minas Gerais aprovou legislação já em fevereiro de 2020 (Lei nº 23.592/20), e algumas iniciativas (operacionais e legislativas) existem no país. A necessidade de recuperação econômica pode destravar tais processos. O ideal é a existência de uma lei federal, bem como a gestão dos incentivos.

destaca-se que, de acordo com dados oficiais, apenas cerca de 14% do valor empenhado nas compras públicas federais se vinculam a micro e pequenas empresas, embora essas sejam as maiores empregadoras do país (Vilela, 2019).

### *Objetivo da proposta*

Empregar a demanda pública para sustentar a atividade empresarial de micro e pequenas empresas, ao mesmo tempo em que se estimula a competição.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Aumento dos limites de dispensa e convite (por decreto).
- 2) Maior subdivisão de itens de compra, de modo a haver mais itens com valores que possam ser atendidos pelas MPEs. Isso, na prática, pode ser implementado também (mas não somente) por meio da criação de mais itens exclusivos para MPEs, excedendo-se o mínimo definido na Lei Complementar (LC) nº 123.
- 3) Rever o decreto de registro de preços, permitindo-se que mais de um fornecedor seja registrado em ata para um mesmo item, se for MPE.
- 4) Simplificação da documentação exigida da MPE (por decreto).
- 5) Apoio técnico-jurídico, por meio do Sebrae, para participação no fornecimento público (mediante acordo com o Sistema S).
- 6) Simplificação do pagamento: por exemplo, pode ser elevado o limite de valor para uso do Cartão de Pagamentos do Governo Federal, o que agiliza o pagamento e permite ao fornecedor antecipar os recebíveis junto à operadora do cartão. Também a operadora do cartão pode ser licitada com base numa taxa de desconto em relação ao Certificado de Depósito Interbancário (CDI) ou outro parâmetro de mercado, ou também pode-se criar um mercado secundário para esses recebíveis.

- 7) Criação de um *marketplace* governamental, nos moldes dos portais já existentes no mercado privado, como Mercado Livre e Amazon Marketplace. Essa solução combina os itens “a” e “f”. Os fornecedores podem ser selecionados para o portal por meio de um credenciamento, nos moldes de um certame com mais de um selecionado (ver item “c”). Em seguida, as unidades compradoras, que tiverem aderido antecipadamente a esse *marketplace*, e que poderão ser federais, estaduais, municipais ou OSCs sem fins lucrativos, fazem uma cotação com os fornecedores credenciados. Se houver necessidade política de privilegiar o comércio local, essa cotação pode ser restrita a um determinado raio de distância, fácil de implementar no sistema.
- 8) Implementação, na prática, do inciso II do art. 48 da LC nº 123 sobre exigência de subcontratação de MPEs. Um campo para melhor monitorar essa exigência e cumprimento precisaria ser criado ou aperfeiçoado no Sistema integrado de Administração dos Serviços Gerais (SIASG).
- 9) Fomento a uma plataforma de *matching* entre empresas fornecedoras de grande porte e fornecedores subcontratados de pequeno porte.
- 10) Providências como essas têm sido adotadas, ao longo dos anos, em vários países, entre os quais se podem citar Itália (Mepa), Chile (*tienda electrónica* ChileCompra), Ucrânia (ProZorro) e Dinamarca.

### *Fonte de recursos*

A realização de mais compras de pequenos negócios não envolve necessariamente aumento de custos. A simplificação de procedimentos de seleção e pagamento das empresas, por exemplo, pode trazer sensíveis economias de recursos, inclusive humanos, e propiciar a diminuição dos preços.

## Proposta 1.5 – Novo padrão de financiamento à inovação para o complexo industrial da saúde

### *Contexto e breve diagnóstico*

Os investimentos públicos nas indústrias do complexo da saúde alcançaram o menor patamar desde 2009. No caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), os recursos aportados nesse setor são os menores desde 2001. Paralelamente, o *deficit* comercial do Brasil com o resto do mundo, para os produtos do setor, chegou ao seu maior nível histórico: US\$ 6,9 bilhões. Esses números revelam uma enorme e crescente dependência de insumos de saúde importados. Atualmente, a produção mundial de princípios ativos farmacêuticos é concentrada na China e na Índia (mais de 90% da produção mundial), e a atual crise da Covid-19 acirrou a competição por esses produtos. Muitos países, incluindo o Brasil, estão com dificuldades em manter os níveis internos de abastecimento de tais produtos.

### *Objetivo da proposta*

Criar programa de financiamento ao Complexo Industrial da Saúde voltado para o aumento da capacidade produtiva e inovadora do setor, com foco nos principais desafios sanitários e epidemiológicos do Sistema Único de Saúde (SUS). O referido programa teria duas frentes: *i*) médias e pequenas empresas; e *ii*) *startups*. Na frente (*i*), o Estado entraria como garantidor de empréstimos privados destinados exclusivamente a projetos de inovação (com alta incerteza), e na frente (*ii*), os recursos públicos, na forma de investimento em empresas inovadoras, seriam alocados, prioritariamente, em *startups* que produzissem soluções ligadas aos desafios do SUS. As empresas do grupo (*ii*) poderiam ser selecionadas a partir de concurso de soluções realizado pelo Ministério da Saúde. Os investimentos feitos nessas empresas seriam aplicados por meio de Fundos, tal como estabelecido pela Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação).

A participação do Estado nas garantias ao crédito privado deverá reduzir o *spread* e permitir não só acesso a projetos incertos, como reduzi-lo a níveis adequados à realidade de pequenas e médias empresas.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Os principais instrumentos jurídicos já estão disponíveis na forma de leis. No entanto, seria necessário regularizá-los em decretos. A necessidade de regulamentação é principalmente válida para os Fundos de Investimentos tratados pelo art. 23 da Lei de Inovação. Para o caso das garantias, seria necessário realizar alteração na Lei nº 11.540/2007 (Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT), de forma a se permitir que tal fundo exerça a função de fiador de financiamentos privados à inovação.

Estima-se que o programa teria de durar cinco anos e custar, apenas para investimento, R\$ 1 bilhão em todo o período.

### *Fonte de recursos*

A fonte de recursos seria o FNDCT, mediante descontingenciamento de seus recursos bloqueados, inclusive para serem aplicados como forma de garantia.

## Proposta 1.6 – Realização de encomenda tecnológica para o desenvolvimento de sistema autônomo inteligente de gestão de recursos e melhoria da capacidade de atendimento público e privado de saúde

### *Contexto e breve diagnóstico*

A atual pandemia da Covid-19 demonstrou a dificuldade de se obterem dados precisos e em tempo real sobre a capacidade de atendimento da rede pública federal de saúde e sobre os pacientes que efetivamente a utilizam. A ausência dessas informações dificulta, inclusive,

a determinação do nível de achatamento da curva de contaminação da doença, essencial para a tomada de decisão pública. Apesar de sabermos os números totais de equipamentos e instalações, sua disponibilidade efetiva (em tempo real), bem como a exata característica dos pacientes que ocupam esses recursos, ainda são desconhecidas. Informações sobre disponibilidade georreferenciada e detalhada de leitos hospitalares, principalmente unidades de tratamento intensivo (UTIs) e equipamentos essenciais, como respiradores e máquinas de hemodiálise, são prioritárias. Além disso, a própria alocação dos leitos hospitalares existentes nas redes pública e privada, nas diferentes Unidades da Federação (UFs), poderia ser significativamente melhorada pelo emprego concomitante dessas informações com técnicas de inteligência artificial. O local de internação mais eficiente seria, assim, determinado pelo próprio sistema.

### *Objetivo da proposta*

Propõe-se a realização de encomenda tecnológica (ETEC), visando ao desenvolvimento de solução que permita a integração completa, com uso de sensores e inteligência artificial, para a implantação de um sistema nacional de informação sobre a capacidade máxima de atendimento hospitalar federal em tempo real. Tal solução deve garantir o detalhamento do diagnóstico dos pacientes que ocupam as instalações, bem como demais características que ajudem na gestão dos recursos públicos e privados. O objetivo final é desenvolver uma solução que permita fazer a gestão do atendimento à saúde em todo o território nacional, independentemente da natureza pública ou privada, e garantir alocação eficiente dos recursos, de acordo com a localização do paciente, seu diagnóstico e a capacidade de atendimento. Dessa forma, com base nas características da demanda e nas possibilidades de oferta, o próprio sistema definiria, inclusive, o local mais eficiente de internação do paciente.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

A ETEC deve ser executada pelo Ministério da Saúde, mediante uso do art. 20 da Lei de Inovação, com custo total global para o projeto de R\$ 1 bilhão e execução máxima de dois anos.

### *Fonte de recursos*

Descontingenciamento de recursos já arrecadados FNDCT, atualmente destinados a *superavit* primário.

## **Proposta 1.7 – Ampliação dos recursos destinados à subvenção econômica do MCTI/Finep com programa especial para aplicações em saúde**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A subvenção é um dos principais mecanismos de apoio à inovação disruptiva na economia brasileira. Nos anos 2000, essa ação tinha um orçamento anual de aproximadamente R\$ 200 milhões, que se reduziu para cerca de R\$ 50 milhões.<sup>3</sup> Todas as poucas evidências existentes sobre o programa apontam que seus impactos sobre os investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) são positivos, assim como programas similares em outros países (De Negri e Rauen, 2018). De fato, trata-se do instrumento mais adequado para financiar inovações de cunho mais radical e com maior incerteza. Por isso, os recursos são especialmente relevantes para o setor de saúde, no qual novas descobertas científicas têm aumentando o escopo de possibilidades de desenvolvimentos de novas vacinas, medicamentos e equipamentos.

### *Objetivo da proposta*

Recompôr e ampliar o orçamento da ação de subvenção econômica para R\$ 400 milhões nos próximos dois anos, sendo R\$ 100 milhões destinados a pesquisa e inovação em saúde.

3. Disponível em: <<https://bit.ly/2B8kfrP>>.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Instrumento já existente: ação de subvenção econômica do MCTIC, gerido pela Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (Lei nº 10.973/2004).

### *Fonte de recursos*

Descontingenciamento de recursos já arrecadados pelo FNDCT atualmente destinados ao *superavit* primário.

## **Proposta 1.8 – Concessão de incentivos fiscais para empresas e pessoas físicas que façam doações a universidades e instituições de ciência e tecnologia**

### *Contexto e breve diagnóstico*

Em que pesem avanços legais recentes,<sup>4</sup> o Brasil tem grande dificuldade de operacionalizar os *endowments*<sup>5</sup> para instituições de ciência e tecnologia. Outros países não cobram imposto sobre doações realizadas para pesquisa, o que acontece em muitos estados brasileiros. Além de isentar o imposto de doação, é possível conceder isenção de imposto de renda sobre os valores doados.

### *Objetivo da proposta*

Mobilizar recursos privados para o investimento em C&T no país e garantir a estabilidade desses recursos por meio do estímulo à criação de fundos privados de apoio a instituições de ciência e tecnologia (ICTs).

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

São necessárias modificações na legislação que permitam às instituições (públicas ou privadas)

terem uma gestão profissional desses recursos (legislação de criação de fundos de *endowment* – Lei nº 13.800/2019), além de incentivos fiscais que estimulem doações privadas para C&T, mediante alterações no capítulo III da Lei nº 11.196/2005 (Lei do Bem). No longo prazo, esse tipo de fundo pode vir a representar uma fonte relevante de recursos para as universidades e outras instituições de pesquisa. O modelo norte-americano de incentivo fiscal para esse tipo de doação pode ser uma boa inspiração. No Brasil, temos a experiência da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet).

### *Fonte de recursos*

Recursos privados provenientes de doação, inclusive de *alumni* (ex-alunos).

## **Proposta 1.9 – Criação de programa de grandes concursos nacionais**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A prática de realização de concursos tecnológicos com recursos privados para solucionar desafios concretos encontra-se difundida no mundo desenvolvido. Esse é o caso dos famosos Google Challenges.<sup>6</sup> Inúmeros problemas nacionais poderiam ser tematizados nesses concursos, da despoluição de grandes cursos d'água ao combate a doenças tropicais. Grandes grupos nacionais, dado o histórico de envolvimento em questões semelhantes, poderiam estar interessados em financiar. Caberia ao poder público realizar a seleção dos problemas e a organização dos concursos.

### *Objetivo da proposta*

Com base nos princípios da administração pública de impessoalidade e publicidade, pretende-se eleger problemas concretos da sociedade e das empresas, bem como selecionar pessoas físicas e jurídicas interessadas na

4. Promulgação da Lei nº 13.243/2016 e edição do Decreto Federal nº 9.283/2018.

5. Fundos de baseados em doações de pessoas físicas e jurídicas cujo rendimento é aplicado junto a instituições científicas para garantir a manutenção de suas atividades.

6. Disponível em: <<https://www.google.org/our-work/google-impact-challenge/>>.

participação e no financiamento de concursos e seus respectivos prêmios. Nesse sentido, o poder público atuaria como grande articulador dos concursos, de forma a se permitir efetiva solução dos problemas identificados.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Com fundamento na modalidade de concurso prevista na Lei nº 8.666/1993, bem como em doações privadas, seria pertinente criar certames destinados a selecionar as melhores soluções para problemas concretos da administração pública e da sociedade em geral.

### *Fonte de recursos*

Recursos privados, na forma de doação, com organização e apoio gerencial público.

## **Proposta 1.10 – Melhoria da eficácia dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional**

### *Contexto e breve diagnóstico*

Os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) foram regulamentados pela Lei nº 7.827/1989 e, nas últimas duas décadas, têm sido os principais instrumentos financeiros da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os empréstimos dos fundos são concedidos a taxas de juros subsidiadas e destinados ao financiamento das atividades econômicas desenvolvidas naquelas regiões, com ênfase em micro e pequenas empresas. Estes recursos atendem a aproximadamente 2.900 municípios, por meio dos seus bancos operadores (Banco da Amazônia, no caso do FNO; Banco do Nordeste do Brasil, FNE; e Banco do Brasil, FCO), incluindo as localidades do norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, que fazem parte do Semiárido. Segundo as programações financeiras mais recentes divulgadas pelos agentes operadores dos três fundos (abril de 2020), está previsto um total de R\$ 38,2 bilhões para empréstimos no ano de 2020.

Em vista do contexto de disseminação da pandemia da Covid-19 no país, o Banco Central do Brasil publicou a Resolução nº 4.798, de 6 de abril de 2020, instituindo linha de crédito especial com os recursos do FNO, do FNE e do FCO. O objetivo foi atender aos setores produtivo (à exceção do rural), comercial e de serviços dos municípios localizados nas áreas de atuação dos três fundos e com estado de calamidade pública reconhecido. Podem ser financiadas as seguintes despesas: *i*) capital de giro – custeio, manutenção, formação de estoques, salários, contribuições e demais com risco de não serem honradas, em vista da redução ou paralisação da atividade produtiva (limite de R\$ 100 mil por beneficiário); e *ii*) investimentos, nos termos da Lei nº 7.827/1989, destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação da pandemia (limite de R\$ 200 mil por beneficiário). Os recursos poderão ser contratados enquanto perdurar o estado de calamidade (com data limite de 31 de dezembro de 2020), reconhecido por ato do Poder Executivo. A taxa efetiva de juros é de 2,5% a.a., inferior às taxas das demais linhas de financiamento dos fundos constitucionais. Segundo informações divulgadas no *site* do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), dos R\$ 38,2 bilhões previstos para empréstimos em 2020, a linha especial destinou R\$ 3 bilhões para a região Nordeste, R\$ 2 bilhões para o Norte e R\$ 1 bilhão para o Centro-Oeste. O custo do subsídio desta linha para o Tesouro Nacional está projetado em R\$ 440 milhões.

A disponibilização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional (FCFs) em condições mais favoráveis aos tomadores poderia ser complementada com medidas que visassem aumentar a demanda por financiamentos e o seu impacto sobre a atividade econômica nas três regiões geográficas objeto da PNDR. Nesse sentido, Monteiro Neto *et al.* (2017), a partir de informações obtidas em questionários e entrevistas com atores locais envolvidos na intermediação e no uso dos recursos dos FCFs, identificaram fatores direta e indiretamente relacionados

à relativa ineficácia destes instrumentos. Em linhas gerais, as informações coletadas e consolidadas apontaram: *i)* ausência de assessoria para aumentar as chances de obtenção de empréstimos em municípios com baixo dinamismo econômico; *ii)* relativa demora na aprovação de novos projetos de financiamento, devido à burocracia dos bancos operadores, às garantias reais exigidas e à morosidade na emissão de licenças ambientais; *iii)* ausência ou insuficiência de capacidade de gestão dos negócios por parte dos tomadores, levando ao aumento da inadimplência; e *iv)* *deficit* de infraestrutura (principalmente em transportes e comunicações) e de qualificação da mão de obra.

### *Objetivo da proposta*

Implantar, em caráter imediato, medidas de custo relativamente baixo, focadas em micro e pequenos empreendedores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que buscam aumentar o número de empréstimos e eliminar entraves na operacionalização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento Regional (FNO, FNE e FCO), com apoio dos agentes operadores desses fundos.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Medidas complementares à disponibilização dos recursos dos FCFs, buscando-se aumentar o número de empréstimos, eliminar alguns entraves de operacionalização e reduzir as chances de inadimplência, a um custo relativamente baixo:
  - a) assessorar os empreendedores/tomadores de forma mais próxima, por meio de parcerias com órgãos de assistência técnica (federais ou estaduais);
  - b) promover a maior qualificação da mão de obra local, por meio de parcerias com escolas técnicas (federais ou estaduais);

- c) incentivar o maior investimento na área de tecnologia dos bancos operadores do FNO e do FNE, visando agilizar a aprovação dos projetos de financiamento; e
- d) promover maior aproximação entre as diretrizes do Banco do Brasil e as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no que se refere à intermediação dos recursos do FCO.

Cabe também mencionar a influência positiva de todas as iniciativas que busquem melhorar o ambiente de negócios e dinamizar a atividade econômica no nível local. Nesse sentido, as propostas quanto à ampliação do acesso à banda larga nos municípios do Norte e Nordeste, apresentadas neste documento no eixo *Infraestrutura*, contribuem de forma indireta para a maior eficácia dos FCFs.

### *Fonte de recursos*

Não se aplica.

# Eixo 2

## Inserção internacional

A crise da Covid-19 afetará fortemente a economia mundial em 2020. Os impactos sobre o Brasil serão igualmente elevados e demandam reflexão sobre os mecanismos que poderão ser usados para reativar a economia brasileira no pós-crise.

Se é verdade que a crise nos traz desafios nunca enfrentados, não se pode esquecer que as bases da economia brasileira necessitam de revisão estrutural, e essas necessidades só se ampliam num contexto de crise.

Uma dimensão relevante da agenda estrutural de reformas da economia brasileira é a redefinição de sua integração econômica com o mundo. Essa agenda se vincula fortemente com a revisão de estímulos aos atores econômicos no país focados em ganhos de produtividade, redução de concentrações de mercado e ampliação da competitividade internacional do Brasil.

Cabe lembrar igualmente que, dada a baixa poupança interna, problema histórico nacional, e a atual situação de restrição fiscal, agravada pela emergência criada pela questão sanitária, o aumento da capacidade de investimento no Brasil depende da atração de investimentos externos, ainda mais patente na atual situação.

A demanda externa por bens e serviços brasileiros deve ser vista como vetor de estímulo ao crescimento da produção no país, demandando reforços e maior ativismo nas ações de promoção comercial.

Além disso, em tempos de crise, é fundamental assegurar o bom funcionamento do comércio internacional, baseado na obediência às regras estabelecidas, e refutar posições em

defesa do protecionismo, tendo em vista inclusive o potencial dano no acesso de produtos brasileiros a mercados internacionais.

Apresenta-se aqui um conjunto de propostas que têm enfoque de curto prazo, para o período de recuperação pós-Covid-19, mas também endereçam soluções de médio prazo quanto à inserção internacional da economia brasileira.

### Proposta 2.1 – Estímulo ao comércio exterior

#### *Contexto e breve diagnóstico*

A exportação é um dos principais indutores do crescimento econômico, e terá certamente papel importante na recuperação da economia brasileira após a superação do período mais crítico da pandemia do novo coronavírus. Todavia, os exportadores brasileiros se defrontarão com um ambiente difícil, com a possível combinação de alguns fatores negativos, como: *i)* retração da demanda mundial, com queda de importações, excesso de oferta na maioria das indústrias e, conseqüentemente, concorrência mais acirrada; *ii)* políticas de apoio à recuperação das economias baseadas em preferências na aquisição de bens produzidos domesticamente, inclusive como forma de reduzir a dependência dos países em relação ao fornecimento de diversos produtos “estratégicos”; *iii)* aumento de barreiras não tarifárias, resultantes de maior rigor em requisitos sanitários ou decorrentes de interesses protecionistas; *iv)* possível desconstrução e/ou reorganização de cadeias globais de valor, alterando-se os padrões de comércio hoje dominantes no mundo; e *v)* enfraquecimento das regras multilaterais de comércio, inclusive da própria Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sem prejuízo de uma agenda mais ampla voltada ao aumento da produtividade e da redução do “custo Brasil”, com que se gere aumento da capacidade competitiva do país no médio e no longo prazo, é importante que sejam tomadas medidas com impacto de curto prazo, para dar suporte à exportação e ajudar as firmas exportadoras a enfrentarem este novo e desafiador cenário. Deve-se, inclusive, aproveitar as oportunidades de crescimento de vendas que surgirem nesse contexto de reorganização da produção e do comércio.

### *Objetivo da proposta*

Estimular o setor produtivo em suas atividades de comércio exterior como vetor relevante da recuperação econômica do Brasil, com continuidade da agenda de integração econômica e de estímulos à produtividade.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Aumentar o volume de recursos desembolsados no apoio à atividade exportadora e facilitar o acesso das empresas, especialmente as de menor parte, às linhas de crédito por meio do programa BNDES-Exim, em todas as suas modalidades, e ao Programa de Financiamento às Exportações (Proex), tanto em financiamento quanto em equalização:
  - a) abrir novas linhas de crédito por meio do BNDES-Exim, em todas as suas modalidades, e do Proex, tanto em financiamento quanto em equalização, em especial em setores com maior encadeamento produtivo e/ou capacidade exportadora;
  - b) aumentar, até 2022, a disponibilidade e, especialmente, a previsibilidade dos recursos orçamentários do Proex;
  - c) aumentar, até 2022, o aporte de recursos para o BNDES-Exim, especialmente na modalidade Pré-Embarque; e
- d) aumentar o número de empresas beneficiadas por essas linhas de crédito, especialmente as micro, pequenas e médias.
- 2) Racionalizar o processo decisório do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), facilitar o acesso ao fundo e aumentar o volume de exportações cobertas pelo Seguro de Crédito à Exportação:
  - a) rever os procedimentos do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) e reduzir o tempo médio de análise e aprovação dos pleitos do FGE e do Proex; e
  - b) aumentar o número de operações de exportação cobertas pelo FGE.
- 3) Analisar os procedimentos de devolução dos créditos tributários ao setor exportador, com o intuito de agilizar a devolução desses créditos e avaliar o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra):
  - a) realização de estudo de avaliação do Reintegra, com recomendações de alterações em suas regras e alíquotas; e
  - b) reduzir o tempo médio de análise e pagamento dos créditos devidos e justificados, reduzindo-se ao mínimo o estoque de créditos tributários.
- 4) Implementar novas diretrizes na política nacional de promoção comercial e internacionalização de empresas, com mecanismos mais contundentes de apoio ao setor privado na exploração de novas oportunidades de negócios, tendo em vista as mudanças do cenário do comércio internacional já em curso ou que surgirão no período pós-pandemia:
  - a) elaboração de proposta de Plano de Ação de Promoção Comercial em grupo de trabalho sob coordenação da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e com participação

- da Apex-Brasil, do Ministério das Relações Exteriores, do Ipea, do Ministério da Economia e de outros órgãos interessados;
- b) aprovação e publicação, por parte do Conselho de Estratégia Comercial da Camex, das diretrizes de promoção comercial no Brasil, com plano de ação até 2022. As ações devem ser coordenadas pela Camex, envolvendo atividades mais decisivas da Apex-Brasil; e
  - c) acordo de cooperação técnica entre a Apex-Brasil e o Ipea, visando à realização de estudos conjuntos até 2022, para subsidiar as iniciativas do plano de ação de promoção comercial.
- 5) Explorar de forma intensa as oportunidades de negócios no comércio internacional agrícola, onde há grande potencial de expansão, tendo em vista as capacidades e vantagens competitivas brasileiras, inclusive tirando proveito de eventuais desabastecimentos de bens agrícolas em alguns países/regiões, provocados pela crise sanitária:
- a) elaboração e aprovação de estratégia de preservação e expansão de exportações agrícolas até dezembro de 2020;
  - b) apresentação de estudo conjunto, entre Ipea e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), de mapeamento e identificação de barreiras não tarifárias ao comércio agrícola até outubro de 2020;
  - c) ampliação de recursos para órgãos de pesquisa agropecuária, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
  - d) incentivo a ações de construção de marcas próprias de origem em produtos agropecuários, pelo Mapa e pela Embrapa, em conjunto com órgãos estaduais de pesquisa; e
  - e) realização de missões comerciais e diplomáticas aos principais países importadores, para estudo das condições de mercado e aprimoramento do conhecimento da estrutura atual e futura da demanda.
- 6) Aprimoramento do ambiente regulatório do comércio exterior e da produção, visando à redução de custos de transação para facilitação de negócios existentes e a absorção de novos investimentos:
- a) criação de grupo de trabalho interministerial, com o objetivo de mapear medidas regulatórias que dificultam os fluxos de comércio e que possam ser simplificadas ou extintas, especialmente no comércio exterior, até 2022.

#### *Fonte de recursos*

Aumento de aportes do Tesouro Nacional para programas de crédito e apoio às exportações e reforço de instituições-chave. Parte das propostas não envolve aumento de recursos orçamentários para sua implementação, mas apenas priorização daqueles já alocados no orçamento de 2020.

### **Proposta 2.2 – Atração de investimento estrangeiro para o país e ampliação de acesso a fontes internacionais de financiamento**

#### *Contexto e breve diagnóstico*

A disponibilidade de fontes de financiamento é uma questão crucial quando se trata de um processo de recuperação econômica. No caso brasileiro, este ponto é especialmente importante, tendo em vista que a taxa de poupança doméstica é muito baixa (apenas 12,1% em 2019) e sofrerá impacto negativo neste e no próximo ano, em função do grande aumento do *deficit* público (ou seja, redução da poupança pública). Isso significa que parte importante dos investimentos necessários à recuperação da economia deverão ser financiados por poupança externa. De fato, o Brasil registra,

historicamente, um *deficit* em transações correntes expressivo, o qual, desde a década de 1990, tem sido financiado por crescentes fluxos de investimento estrangeiro direto, além da captação de empréstimos e financiamentos junto ao setor privado (principalmente com a emissão de títulos de dívida).

Não é difícil imaginar que o cenário para a captação de recursos externos será mais desafiador durante o período de pandemia e, provavelmente, no período posterior. A crise econômica internacional e o aumento dos níveis de incerteza deverão reduzir o volume de recursos direcionados a países emergentes e em desenvolvimento, a exemplo do que aconteceu em outros períodos de crise. Além disso, tendem a ocorrer mudanças importantes na estratégia de atuação das empresas transnacionais, levando-as a serem mais conservadoras e seletivas no momento de decidirem sobre a realização de investimentos no exterior. Na verdade, esse fenômeno já vinha se observando nos últimos anos. O fluxo mundial de investimentos estrangeiros diretos recuou para US\$ 1,4 trilhão em 2019, em movimento contínuo de queda, após alcançar o recorde de US\$ 2 trilhões em 2015.

Tendo em vista o impacto da crise do coronavírus sobre as economias de praticamente todos os países, sobretudo os principais investidores, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) espera que os fluxos globais de investimento direto tenham redução, este ano, de até 30% em relação ao observado em 2019, mesmo num cenário otimista. No caso dos investimentos nas economias em desenvolvimento, espera-se que a redução possa ser ainda mais pronunciada, uma vez que os setores mais direta e fortemente afetados pela pandemia – setores primário e manufatureiro – correspondem, em média, a uma parcela maior do seu PIB do que no caso das economias avançadas.

Nesse sentido, é necessário redobrar os esforços na promoção de investimentos externos no Brasil, mas também buscar fontes e financiamento externo ainda pouco aproveitadas pelo país, a exemplo das linhas de crédito existentes em bancos e fundos multilaterais

para novos projetos, as quais podem ter papel importante para financiar tanto a infraestrutura física quanto a social, inclusive na área de saúde. Outro tema importante diz respeito a ações de cooperação internacional do Brasil com os principais parceiros mundiais, visando reforçar a disponibilidade de recursos internacionais para investimentos produtivos e para a construção de um mercado de garantia de créditos no país, avaliando seu acesso a fundos internacionais existentes.

### *Objetivo da proposta*

Buscar objetivamente parcerias internacionais para a expansão dos investimentos no país, especialmente em projetos de infraestrutura e novas plantas produtivas.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Realizar atividades de prospecção de parcerias internacionais privadas para projetos de infraestrutura e de ampliação da capacidade produtiva da economia brasileira:
  - a) realizar análises prospectivas sobre mercados mais promissores e intensificar as viagens de autoridades e empresários em busca de oportunidades de negócios nos setores prioritários, com o apoio da Apex-Brasil; e
  - b) atualizar e ampliar as páginas, na internet, das agências de interface com os investidores externos, maximizando o nível de informações e aumentando o grau de interação no processo de informação sobre projetos prioritários, benefícios, condições de financiamento e outros dados.
- 2) Ampliar o uso das linhas de crédito existentes em bancos e fundos multilaterais para novos projetos, tanto em infraestrutura física quanto social e em saúde:

- a) ensejar um posicionamento ativo do Ministério da Economia junto aos bancos multilaterais, a fim de se garantir aumento de recursos, dentro das especificidades de cada instituição, para projetos no Brasil, e criação de mecanismo facilitador de projetos naquele ministério;
  - b) estimular parcerias entre bancos de desenvolvimento e bancos multilaterais, de modo a se diversificar a oferta de linhas de crédito, desenvolver novos instrumentos financeiros e projetos bem estruturados, e ampliar os mecanismos de provisão de garantias, inclusive para ampliação dos financiamentos em infraestrutura e de apoio a agentes inovadores, a exemplo das *startups* e *fintechs*;
  - c) renegociar o mecanismo do Fundo de Cooperação com a China, de modo a não se desperdiçar a disponibilidade de recursos adicionais substantivos; e
  - d) maximizar a utilização da capacidade técnica dos bancos e outras agências multilaterais no apoio às reformas internas desejáveis.
- 3) Garantir ações de cooperação internacional com os principais parceiros, as quais possam reforçar a disponibilidade de recursos internacionais para investimentos produtivos e para a construção de um mercado de garantia de créditos no Brasil, avaliando seu acesso a fundos internacionais existentes:
- a) posicionamento pragmático, baseado em estudos sobre custos e benefícios, quanto a parcerias bilaterais específicas ou à participação brasileira em novos fundos e iniciativas de financiamento;
  - b) aumentar a participação do Brasil em fontes alternativas de financiamento externo, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB);
  - c) fortalecer o papel de órgãos de regulação de investimentos, como a Comissão de Financiamento Externo (Cofix), o Tesouro Nacional e o Banco Central, para que os projetos de financiamento estejam adequados às melhores práticas internacionais de *project finance*, com observância de regras relativas a endividamento e investimentos externos no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
  - d) aumentar a concorrência dos projetos de licitações de infraestrutura, para atrair investimentos externos pela entrada de novas firmas nos certames. Esse processo deve contar com a participação de autoridades como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras.

#### *Fonte de recursos*

Aumento de aportes do Tesouro Nacional para garantias em novos projetos com financiamento externo. Parte das propostas não envolve aumento de recursos orçamentários para sua implementação, senão apenas priorização daqueles já alocados no orçamento de 2020.

### **Proposta 2.3 – Combate ao protecionismo e coordenação da ajuda a países em desenvolvimento**

#### *Contexto e breve diagnóstico*

O contexto internacional na crise da Covid-19 tende a ser desafiador ao Brasil, por ao menos três fatores. Primeiro, o fato de que países importantes possuem atualmente governos com orientação protecionista e pouco propensos a priorizar temas relativos ao desenvolvimento.

Segundo, políticas protecionistas nos Estados Unidos podem provocar retaliações e uma conseqüente reação em cadeia, levando a um aumento generalizado de barreiras e à contração do comércio global. Esta tendência deve se manter, independentemente do resultado das eleições nos Estados Unidos neste ano, dado o

elevado consenso bipartidário naquele país acerca da necessidade de se reduzir a dependência da China e conter sua crescente influência.

Terceiro, há uma onda de pessimismo entre governos e potenciais investidores, o que pode limitar ainda mais o papel do setor externo em uma recuperação econômica do país – embora, ao mesmo tempo, isto diminua as possibilidades de conflitos

Dessa forma, muito embora o Brasil se mantenha como um parceiro atrativo em função de alguns fatores estruturais, fatores conjunturais aumentam a probabilidade de o país ingressar no mundo pós-pandemia em uma posição frágil. Isto advém de recorrentes crises econômicas e políticas em período recente. Ademais, fatores conjunturais que escapam ao controle do Brasil também influenciam negativamente a posição do país em um mundo pós-pandemia.

Nesse contexto, o Brasil precisará, de alguma forma, compensar estes aspectos negativos. Na área comercial, a abertura de alguns setores poderia ser uma sinalização nesse sentido, enquanto na área da saúde este efeito poderia ser obtido por meio de transferências de recursos para fundos voltados à imunização de pessoas ou pesquisas na área, como o Coalition for Epidemic Preparedness and Innovation (CEPI), a Global Alliance for Vaccines and Immunizations (GAVI) ou outras organizações e programas.

### *Objetivo da proposta*

Atuar com pragmatismo na integração regional e em foros internacionais contra o aumento do protecionismo e pela coordenação por ajuda à recuperação de países em desenvolvimento.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Atuar internacionalmente (em organizações e blocos como a OMC, o G20, o BRICS e o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul – Prosul) contra o aumento de

ações protecionistas, e em defesa do multilateralismo e do comércio internacional baseado em regras:

- a) posicionamento assertivo e articulação política internacional, a fim de se garantirem as metas indicadas.
- 2) Defender, em foros internacionais (no G20, em especial), ação coordenada de alívio e renegociação de dívidas de países em desenvolvimento, de forma a lhes permitir maiores possibilidades de recuperação da crise, ativando assim importante componente de demanda externa para as exportações brasileiras:
  - a) posicionamento assertivo e articulação política internacional, a fim de se garantirem as metas indicadas, particularmente no G20.
- 3) Fortalecer a presença brasileira em foros internacionais que atuem em questões regulatórias, como a OMC, a OCDE e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), e incentivar o setor privado a também aumentar sua participação em foros setoriais, com vistas a se prevenir a criação de normas e regulamentações que possam ser danosas ao comércio exterior brasileiro:
  - a) posicionamento assertivo de representantes brasileiros em foros internacionais que lidam com regulamentamentos ao comércio internacional.
- 4) Prosseguir em negociações de acordo comerciais com parceiros relevantes e iniciar a negociação de novos acordos com países interessados, a fim de se garantir, às exportações brasileiras, acesso ampliado e preferencial a novos mercados, e à nossa economia, os estímulos de produtividade advindos da integração comercial com o mundo:
  - a) aprovação, pela Camex, de uma agenda ambiciosa de negociação de acordos comerciais até

2022, tendo em conta o contexto internacional e os parceiros efetivamente interessados.

- 5) Reforçar a agenda de integração regional, em especial em temas de infraestrutura, integração produtiva e facilitação de comércio:
  - a) ensejar um posicionamento ativo dos representantes nos grupos de trabalho que lidam com essas agendas de integração, a fim de se acelerar a implementação dos projetos mais avançados, especialmente o corredor bioceânico que irá ligar o Centro-Oeste brasileiro a portos no Oceano Pacífico;
  - b) fortalecer o papel de autoridades regulatórias nos debates de integração regional, no intuito de serem alinhados procedimentos com os parceiros comerciais em projetos de infraestrutura;
  - c) fortalecer o Prosul enquanto espaço de articulação da integração regional, incorporando temas e agendas ainda não contemplados por mecanismos como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS);
  - d) recuperar a integração comercial e produtiva com os países vizinhos, com a revisão da união aduaneira do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e realização de reforma do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), visando à modernização do instrumento;
  - e) retomar os trabalhos previstos na Hoja de Ruta do Mercosul com a Aliança do Pacífico; e
  - f) fomentar a criação de um Mercado Sul-Americano de Energia.

### *Fonte de recursos*

As propostas não envolvem aumento de recursos orçamentários para sua implementação, mas apenas priorização daqueles já alocados no orçamento de 2020.



# Eixo 3

## Investimentos em infraestrutura

O Eixo 3 tem por objetivo garantir a atratividade de contratos público-privados já em andamento e facilitar a atuação de capital privado, ao mesmo tempo em que se geram novos empregos e se equacionam históricos problemas relacionados a condições básicas de infraestrutura social. Portanto, o conceito de infraestrutura aqui utilizado é amplo e visa, já no curto prazo, manter, garantir e expandir condições de vida e produção adequadas às demandas do século XXI.

É preciso também levar em conta que o Brasil é um imenso país, possuidor de diversidades e disparidades socioespaciais expressivas, que forçam as ações governamentais a incorporar a dimensão territorial em suas diversas escalas. Nessa perspectiva, a dimensão territorial deve nortear as obras de infraestrutura, principalmente relativas ao transporte entre cidades e regiões, de modo a se viabilizar a interconexão dos nodos da rede de cidades. Isso faz com que investimentos em infraestrutura, notadamente em mobilidade urbana, saneamento básico e logística, amplifiquem o potencial de cidades e áreas metropolitanas que possam contribuir para alavancar o desenvolvimento de suas regiões e do país. Neste eixo são apresentadas, ao todo, oito propostas.

### Proposta 3.1 – Execução de programa de manutenção emergencial de rodovias com o uso do RDC

#### *Contexto e breve diagnóstico*

Cerca de 50% das rodovias brasileiras (nos três níveis governamentais) estão em condições cuja classificação varia de *regular* a *péssima*

(CNT e Sest Senat, 2019). Isto cria custos adicionais à sociedade em logística, manutenção automotiva e segurança do trânsito. Além disso, esta manutenção inadequada acelera a desvalorização de ativos preciosos do país. Por outro lado, a possibilidade de concessão de boa parte dessas rodovias é atualmente restrita. Ao mesmo tempo, o atual cenário de incertezas dificulta ainda mais um bom desempenho de um processo de concessão, por si só, longo. Assim, a manutenção emergencial (e usando-se um processo licitatório simplificado, tal como o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) pode suprir de forma mais rápida a necessidade de manutenção. Acrescente-se que o momento presente, de baixo movimento nas estradas, facilita tais trabalhos, que empregarão elevado número de trabalhadores, mesmo com adequada separação para evitar-se o contágio do novo coronavírus.

#### *Objetivo da proposta*

Usar o RDC ou ampliar seu escopo para um esforço nacional de recuperação de rodovias, focado em melhorias pontuais de pavimento e recuperação das sinalizações horizontais e verticais. A União pode, para além das rodovias federais, financiar estados e municípios na realização do mesmo tipo de trabalho. A execução de inúmeras pequenas obras, ao contrário de poucas grandes obras, tem a vantagem de empregar maior número de pessoas e entregar resultados imediatos. A recuperação das rodovias mantém seu valor como ativo (e facilita uma futura concessão), contribui para reduzir custos de logística, diminuir acidentes, e estima-se que possa gerar 100 mil empregos/ano para cada R\$ 1 bilhão de investimentos. Acredita-se que seja possível investir cerca de R\$ 15 bilhões a R\$ 20 bilhões (incluindo empréstimos aos estados).

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Licitação de grande conjunto de pequenas obras de recuperação rodoviária e criação de linha de financiamento a estados e municípios para o mesmo fim. Edição de lei que permita empréstimos federais às UFs para este uso.

### *Fonte de recursos*

Orçamento da União, de estados e de municípios.

## **Proposta 3.2 – Criar câmara de revisão de concessões**

### *Contexto e breve diagnóstico*

Ao longo dos últimos anos, o governo federal realizou inúmeros processos de concessão de infraestruturas, principalmente de transporte. Evidentemente, os contratos de concessão respeitavam regras de incentivo e punição adequados tanto ao momento socioeconômico do país quanto a previsões feitas com base em extrapolações desses mesmos momentos. Assim, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos não previa o enfrentamento de uma pandemia e a necessária política de distanciamento social, que, tal como se observa, reduziu drasticamente o uso dessas infraestruturas, impactando negativamente na receita das empresas concessionárias. Nesse sentido, espera-se que o governo federal receba inúmeros pedidos de revisão contratual no sentido de que se reequilibrem os contratos de concessão. Esses pedidos precisam ser tratados em uma estratégia mais ampla que respeite os interesses privados e suas externalidades, mas também

os interesses públicos e as possibilidades financeiras do Estado.<sup>1</sup>

### *Objetivo da proposta*

Criar câmara de revisão de concessões, com o objetivo de unificar o recebimento de pedidos de revisão, organizar informações sobre a saúde financeira dos concessionários e dar suporte (com definição de parâmetros) às negociações. Estas devem ser individuais e específicas ao caso concreto, mas devem garantir alinhamento à estratégia mais abrangente do governo federal.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Edição de portaria interna do Ministério da Economia criando a câmara e estabelecendo os responsáveis, bem como as formas e métodos de atendimento das demandas das empresas concessionárias.

### *Fonte de recursos*

Não são necessários recursos adicionais, senão apenas a alocação de servidores e da adequação da própria estrutura interna.

## **Proposta 3.3 – Facilitar a participação de capital externo em infraestrutura econômica**

### *Contexto e breve diagnóstico*

O setor de infraestrutura demanda volume expressivo de gastos por projeto e mão de obra especializada. Mas, tal como ocorre com a construção civil, também possui uma confiança

1. Como estratégia geral, sugere-se: 1) Renegociação de juros e estabelecimento de prazos de carência de pelo menos dois anos para pagamento de outorgas e amortizações dos empréstimos do BNDES para as concessionárias que realizaram investimentos recentes. 2) Mecanismo emergencial de compartilhamento de risco com bandas, garantindo receita mínima às concessionárias baseada na média da demanda imediatamente anterior à crise, com o piso definido em valor 10% abaixo dessa média (caso a demanda caia abaixo desse piso, o setor público fará pagamentos complementares ao concessionário). Após a retomada da demanda, o setor público se apropriará de parte das receitas do concessionário que superarem 10% da média estipulada, com percentual fixo (por exemplo, 50%) ou com alíquotas progressivas. 3) Permissão, por meio de MP, para que concessionários em dificuldades financeiras possam ser substituídos rapidamente no contrato de concessão por iniciativa dos credores, e que empresas estrangeiras sejam liberadas de exigências burocráticas, como comprovação de capacidade técnica e financeira (uma instituição financeira ou seguradora ofereceria essa garantia), facilitando-se licenças de trabalho para seus funcionários (via parceria com o MRE).

técnica e empresarial já bastante consolidadas, tendo as empresas capacidade de responder rapidamente a estímulos da demanda. Também é um setor com elevada capacidade de produzir efeitos multiplicadores em nível regional, contribuindo para reduzir desigualdades, integrar os mercados e aumentar a produtividade em todo o território nacional. Adicionalmente, existe certa disponibilidade internacional de recursos que, mesmo no atual momento de pandemia, estariam disponíveis para investimentos no Brasil.

### *Objetivo da proposta*

Retirada de entraves burocráticos para a participação estrangeira em concessões, a exemplo da comprovação de capacidade técnica e financeira (uma instituição financeira ou seguradora oferecerá essa garantia), facilitando-se, também, a concessão de licenças de trabalho para seus funcionários (via parceria com o Ministério das Relações Exteriores).

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Flexibilizando-se exigências de capital e conhecimento técnico para a entrada de operadores estrangeiros (sobretudo como investidores) e criando-se mecanismos de compartilhamento de risco de demanda e de financiamento (especialmente cambial), onde o Tesouro Nacional operaria como garantidor e não necessariamente como fonte direta de recursos. Exemplos: o Tesouro aproveitaria sua expressiva importância no mercado para executar operações de *hedge* cambial em nome das empresas concessionárias, reduzindo o custo dessas operações e permitindo que as empresas captassem financiamento privado em moeda estrangeira, com prazos e custos mais favoráveis que no mercado doméstico, liberando assim os recursos do BNDES para fomento de atividades de maior impacto social.

### *Fonte de recursos*

Recursos privados segurados pelo Tesouro Nacional.

## **Proposta 3.4 – Expansão do acesso aos serviços de saneamento básico em áreas irregulares**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico está associada à melhoria nos indicadores de saúde e à redução do absenteísmo laboral e escolar. Apesar dos claros benefícios sociais, o Brasil apresenta grande *deficit* na cobertura dos serviços de água e esgoto. Em 2018, 16,38% da população não tinham acesso a serviços de abastecimento de água, o que representava aproximadamente 35 milhões de pessoas. Por seu turno, 46,85% da população não dispunham da cobertura de coleta de esgotos, chegando a mais de 100 milhões as pessoas sem esse serviço (Brasil, 2019). A situação é particularmente crítica entre a população de menor renda, nos pequenos municípios e nas regiões Norte e Nordeste do país. É preciso direcionar esforços para ampliar o acesso ao saneamento nas periferias dos centros urbanos, nos assentamentos irregulares ou subnormais e em comunidades isoladas. A ampliação deste acesso apresenta uma série de desafios. A expansão do serviço em áreas periféricas e assentamentos irregulares enfrenta obstáculos, como a falta de regularização fundiária e legislações restritivas dos órgãos municipais. O saneamento de comunidades isoladas requer soluções descentralizadas, uma vez que a interligação com as redes de água e esgoto é técnica ou economicamente inviável. Por sua vez, o processo de planejamento nos pequenos e médios municípios vem se mostrando dissociado da análise de viabilidade econômico-financeira, gerando planos que não coadunam com as realidades socioeconômicas e mesmo tarifárias subjacentes. É preciso uma maior participação da União no apoio técnico e financeiro ao planejamento dos pequenos e médios municípios. Em todos estes casos, é preciso garantir fontes de recursos públicos e privados para o financiamento das ações.

### Objetivo da proposta

Ampliar o acesso a serviços de saneamento básico, com ênfase nas áreas irregulares, comunidades isoladas e pequenos municípios.

### Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária

- 1) Criação de forças-tarefa compostas por representantes do Ministério Público, das empresas prestadoras de serviço de água e esgotos, e de representantes de órgãos públicos estaduais e municipais, para a promoção da regularização fundiária, simplificação de normas e solução de outros impasses que impedem a expansão dos serviços de saneamento em áreas irregulares.
- 2) Retomada, em caráter de urgência, dos editais do Ministério da Cidadania e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para a promoção de soluções e tecnologias já existentes que garantam acesso ao saneamento às comunidades isoladas.
- 3) Regulamentação dos critérios de hierarquização de investimentos contidos no Plano Nacional de Saneamento (Plansab), com ênfase nos investimentos em municípios e áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e com elevados indicadores de enfermidades evitáveis pelo saneamento.
- 4) Apoio técnico e financeiro do governo federal para a implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico, sob a coordenação da Agência Nacional de Águas (ANA).
- 5) Ampliação dos programas de tarifa social da água, a fim de se tornar o custo dos serviços de saneamento acessível à população de baixa renda.
- 6) Criação de programa de adesão voluntária dos consumidores, para postergação do pagamento de contas de água por um prazo preferencialmente não superior a um ano, com garantia em ativos físicos (automóveis e imóveis).

Esses pagamentos seriam assumidos pelo setor público, por meio de empréstimos de bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica e BNDES) até limite não superior a 10% da média do consumo verificado antes da crise. A dívida seria cobrada do consumidor a partir do prazo de um ano da assinatura do acordo, e quitada no máximo em até cinco anos.

### Fonte de recursos

O setor conta com um sistema de financiamento composto basicamente por: *i*) recursos onerosos provenientes dos fundos financiadores – o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT/BNDES) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); *ii*) recursos não onerosos provenientes do Orçamento Geral da União e de orçamentos estaduais e municipais; *iii*) recursos próprios dos prestadores de serviços; e *iv*) recursos de empréstimos internacionais. No entanto, a expansão do acesso exige maiores montantes de financiamento. Uma maneira de aumentar a capacidade de investimento no curto prazo seria redirecionar recursos de fundos infraconstitucionais destinados a áreas específicas que não tenham como função operacionalizar vinculações de receitas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Estes recursos muitas vezes não são executados e, com a flexibilização de seu uso, poderiam ser direcionados para setores com alto retorno social do investimento público, tal como o setor de saneamento. Para isso, seria importante a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 187/2019, que permite ao governo usar para outras finalidades o dinheiro hoje retido nestes fundos infraconstitucionais.

### Proposta 3.5 – Permitir e difundir a construção ferroviária privada por autorização

#### Contexto e breve diagnóstico

O atual modelo de concessões ferroviárias tem criado um mercado cativo por este tipo de transporte para os produtores das principais *commodities* de exportação brasileiras,

perdendo assim sua característica de transporte público. Por outro lado, o transporte ferroviário tem a capacidade de melhorar a eficiência de setores importantes da indústria. A autorização de construção com exclusividade de exploração – garantido o direito de passagem –, por tempo determinado, pode criar um novo mercado no setor, todo ele baseado em investimentos privados.

### *Objetivo da proposta*

Rever subsídios concedidos à cadeia produtiva de minérios e grãos para exportação, bem como reconsiderar a renúncia de valores de outorga, em troca de investimentos em infraestrutura de transportes, e outros tipos de renúncia fiscal ou subsídio no setor ferroviário. Criar instrumento específico de autorização para construção ferroviária privada, permitindo e facilitando o ingresso de recursos privados. Estima-se o potencial de investimentos privados na ordem de R\$ 1 bilhão por ano (podendo ser ampliado), com geração de 100 mil empregos.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Especificação de novo modelo de autorização, a ser aplicado ao setor ferroviário. Tal legislação pode ser iniciada por meio de MP.

### *Fonte de recursos*

Investimentos privados, mediante facilitação criada por marco legal próprio que considere as externalidades do investimento e, principalmente, o momento de crise econômica.

## **Proposta 3.6 – Apoiar a cadeia produtiva de painéis solares e o Programa Mais Luz para a Amazônia**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A energia solar é a forma de energia cuja relevância mais cresce no país e no mundo. A evolução tem sido estimulada pelos leilões da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) – a solar foi a fonte com menores preços por MWh

nos leilões de 2019 –, pelas ofertas de crédito e pela necessidade de manutenção ou ampliação da matriz de energia limpa brasileira. O Brasil fabrica os principais equipamentos solares fotovoltaicos de uso final (módulos, sistemas, inversores, estruturas e rastreadores), com isenções e reduções tributárias, porém algumas partes, peças e equipamentos são onerados com impostos, condição que encarece o produto final, frente ao concorrente chinês, em cerca de 30%. Somente conseguem colocação no mercado nacional os painéis que, mesmo mais caros que o importado, obtêm as condições de crédito favorecidas do BNDES (Finem Geração de Energia).

### *Objetivo da proposta*

Para aumentar a competitividade dos equipamentos solares nacionais, possibilitar a geração de empregos crescentes nos fabricantes nacionais e proporcionar menores custos ao programa Mais Luz para a Amazônia, são propostas as medidas a seguir especificadas.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Incorporar à lista anexa ao Decreto nº 6.233/2007 – que regulamenta o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS; Lei nº 11.484/2007) – os principais insumos utilizados na fabricação de painéis solares, a exemplo da célula fotovoltaica, da moldura do módulo, do vidro isento de ferro e sódio, entre outros. A lista atual é bastante limitada e não estimula atividades de P&D.
- 2) Com vistas ao desenvolvimento tecnológico, atualizar a lista de códigos tributários (NCM) na regulamentação da Lei nº 13.969/2019 (Nova Política Industrial para tecnologias de informação e comunicação – TICs e o setor de semicondutores), para inclusão dos insumos e máquinas utilizados na fabricação de módulos e células fotovoltaicas, baterias e inversores fotovoltaicos.

- 3) Dinamizar o programa Fundo Clima do BNDES e as linhas de crédito do Banco do Nordeste.

### *Fonte de recursos*

Custo tributário e crédito subsidiado do BNDES.

## **Proposta 3.7 – Ampliação do acesso à banda larga de qualidade com base no mercado potencial**

### *Contexto e breve diagnóstico*

Entre os setores nos quais o governo pode contribuir substancialmente apenas alterando a ação regulatória e a carga tributária, sem prejudicar a situação fiscal, está o setor de telecomunicações, que tem forte impacto sobre o PIB, inclusive por permitir maior diversificação das atividades produtivas. De acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), existem no Brasil ainda 2.325 municípios que não possuem *backhaul* de fibra, sendo que 58% se situam nas regiões Norte e Nordeste. Isso faz com que 14% da população brasileira, em cerca de 2.300 municípios, esteja desassistida quanto ao acesso aos serviços proporcionados pela banda larga.

Diversos fatores impedem a eliminação desse gargalo. Estruturalmente, temos o custo de expansão da rede, devido à dimensão territorial do país, enquanto a conjuntura atual impõe forte restrição de recursos por parte do Estado, advinda da retração da economia ocasionada pela pandemia da Covid-19.

Portanto, uma agenda visando à expansão da infraestrutura em telecomunicações deve contemplar os seguintes requisitos: *i*) critérios de priorização que considerem os benefícios e custos decorrentes do aumento do acesso à banda larga; *ii*) tendo em vista a restrição fiscal, os recursos devem vir de realocação dos gastos atuais; e *iii*) criação de incentivos

para que o capital privado participe do processo em pelo menos alguma etapa posterior à ampliação da rede.

Segundo o modelo apresentado em Carvalho, Mendonça e Silva (2017), que verifica os efeitos decorrentes de diferentes critérios de priorização do investimento em telecomunicações, a priorização pelo IDH mais baixo não é a melhor alternativa em termos de benefícios para a população empobrecida. Os domicílios de renda baixa seriam mais beneficiados caso os critérios referentes ao tamanho da população ou de mercado potencial fossem adotados. Ainda de acordo com esse modelo, o critério de priorização baseado na escolha do mercado potencial é aquele que gera maior retorno econômico, seguido do critério baseado na dimensão da população. Portanto, percebe-se que a escolha mais adequada deve ser aquela que priorize o mercado potencial, uma vez que é a que gera tanto o maior efeito sobre o PIB do município como também implica maior população atendida. O critério do mercado potencial também favorece, dessa forma, uma política que promove mais facilmente a participação das empresas, além do setor público. É fundamental buscar o que pode ser feito para que as empresas fiquem interessadas em participar da ampliação da infraestrutura do setor de telecomunicações. Vale lembrar que, quando se analisa o montante investido por ano pelas grandes operadoras, desde 1998, notam-se saltos em resposta a incentivos bem definidos.

Segundo a Lei Geral das Telecomunicações, ao poder público caberia, ainda, arrecadar e reaplicar recursos extraídos do próprio setor, por meio de uma Cide (o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST),<sup>2</sup> em projetos que não tivessem viabilidade econômico-financeira.<sup>3</sup> Sabe-se que a arrecadação foi efetiva, mas esses recursos nunca foram aplicados na infraestrutura. Portanto, a prioridade deve ser, além de se reduzirem as cargas regulatória e tributária, a aplicação eficiente desses recursos.

2. A Cide-FUST equivale a 1% das receitas líquidas auferidas por todos os serviços de telecomunicações prestados no país, inclusive as provenientes das pequenas operações.

3. Os recursos da Cide-FUST cobrem apenas a parcela do custo não recuperável com a exploração eficiente do serviço no projeto.

## Objetivo da proposta

Ampliação do acesso à internet de alta qualidade.

### Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária

- 1) Ampliação das rotas de *backbone*, para que seja viável construir *backhaul* nas localidades ainda desassistidas pelos serviços de telecomunicações.
- 2) Incentivo à participação do setor privado da expansão das redes de acesso,<sup>4</sup> com base em tecnologias que não se tornem gargalos para a qualidade do serviço prestado.
- 3) Redução de custos regulatórios e tributários para um patamar capaz de tornar o setor novamente atrativo para investimentos privados de longo prazo.
- 4) Reaplicação de parte do valor atualmente arrecadado no setor na expansão da banda larga (notadamente aplicação de parte do FUST para subsídio à instalação de banda larga em áreas economicamente inviáveis).
- 5) Redução da carga tributária incidente sobre a construção de redes e a prestação de serviços nos municípios mais pobres, substituindo uma arrecadação improvável por novos investimentos em redes.<sup>5</sup>
- 6) Revisão de contratos de concessão que, ao manterem obrigações obsoletas, consomem direta e indiretamente a capacidade de investimento das empresas. O inadimplemento de obrigações contratuais e regulamentares gerou, em média, desde 1998, um passivo de quase R\$ 20 bilhões em multas.

## Fonte de recursos

Realocação de recursos já existentes e redução de custos regulatórios e tributários.<sup>6</sup>

## Proposta 3.8 – Redução dos impactos econômicos negativos sobre o transporte público

### Contexto e breve diagnóstico

O bom funcionamento dos sistemas de mobilidade urbana é peça-chave para a promoção de cidades eficientes e sustentáveis, com impactos diretos sobre a economia, a saúde e a qualidade de vida das pessoas, incluindo o acesso a diferentes alternativas de emprego e renda. Especialmente nas médias e grandes cidades, o transporte público coletivo tem papel crucial para a mobilidade urbana, respondendo por mais de 35% das viagens realizadas diariamente (ANTP, 2020).

O setor de transporte público tem sido fortemente atingido pela crise econômica e de saúde pública gerada pela pandemia da Covid-19. A demanda de passageiros no transporte coletivo por ônibus caiu cerca de 70% nas capitais do Brasil nos meses de março e abril, uma queda estimada de 32 milhões de passageiros por dia. Em outros 180 municípios, houve a paralisação total dos serviços de transporte público por ônibus (NTU, 2020). Diante deste cenário, diversas empresas do setor já iniciaram reduções na oferta de serviços e demissão de funcionários, com perspectivas de pedidos de falência ou abandono dos contratos de concessão dos serviços. Essa forte queda da demanda, aliada às perspectivas de aprofundamento da crise econômica, geram preocupação com o setor do transporte coletivo urbano, por este se tratar de um serviço público de caráter essencial. No Brasil, ao contrário de

4. As redes de acesso são as malhas de distribuição dos sinais dentro das cidades, que podem ser cabeadas ou baseadas em radiofrequência. A capacidade dessas redes é definida pela tecnologia utilizada e pela quantidade de elementos que as compõem (número de antenas, quantidade de cabos, velocidade dos multiplexadores, roteadores e comutadores, entre outros elementos).

5. Um exemplo concreto de intervenção estatal positiva foi a edição do Convênio ICMS nº 19, de 3 de abril de 2018, por meio do qual o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) autoriza o Estado do Ceará a reduzir a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para serviços de telecomunicações em até 75%. Outro exemplo de programa de incentivos recente, embora já encerrado, é o RE-PNBL, que isentava de pagamento ao Programa de Integração Social (PIS) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) os projetos de construção de novas redes.

6. As propostas que aparecem nesta seção estão detalhadas no texto *Diagnóstico do setor de telecomunicações no Brasil: desafios e propostas* (Lozardo et al., 2018).

outros países, esse setor não recebe subsídio público, via de regra, sendo o modelo de financiamento da operação do transporte coletivo urbano no Brasil fortemente baseado em arrecadação tarifária. Com isso, a crise econômica deverá gerar uma espiral de desequilíbrio econômico, na qual a queda da demanda de passageiros leva a uma redução da oferta dos serviços, que por sua vez induz uma maior redução da demanda, e assim sucessivamente, em um processo semelhante ao observado nos anos 1990 (Carvalho e Pereira, 2012).

### *Objetivo da proposta*

Minimizar os impactos econômicos da pandemia sobre as empresas de transporte público e manter o acesso dos usuários ao serviço, com benefícios para os prestadores e usuários.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Medidas emergenciais – entre as propostas de ação que o governo federal poderia tomar em parceria com governos estaduais e municipais, para minimizar os desafios enfrentados pelo setor durante a crise atual (medidas emergenciais), estão:
  - a) priorização de recursos do Programa de Mobilidade Urbana e Trânsito para financiar a construção de corredores exclusivos de ônibus. A implantação desses corredores é rápida e de baixo custo, comparado à construção de infraestrutura, e consegue gerar em pouco tempo resultados positivos na melhoria do desempenho dos serviços para a população. Essa ação poderia ser financiada com os próprios recursos do programa, que tem alto nível de contingenciamento, inclusive com redirecionamento de ações do programa que são menos urgentes, como o financiamento a planos de mobilidade urbana;
  - b) redução de tributos sobre o óleo diesel, que representa até 23% dos custos das empresas operadoras; e
  - c) compra de créditos, pelo governo federal, das empresas operadoras de transporte coletivo urbano. Estes créditos poderiam ser repassados para beneficiários de programas sociais, como o Bolsa Família e o Seguro Desemprego. Essas pessoas poderiam utilizar tais créditos para o transporte urbano imediatamente ou em período posterior (FNSMU, NTU e ANTP, 2020).
- 2) Medidas de médio e longo prazo – indicamos também algumas medidas para reconfigurar o modelo de financiamento do transporte público coletivo urbano no pós-crise (medidas de médio e longo prazo), no intuito de fornecer maior sustentabilidade ao setor, tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico:
  - a) implantação de sistemas de cobrança pelo uso das vias, em função do nível de congestionamento em áreas centrais, com arrecadação destinada a subsidiar tarifa ou investimento de transporte público;
  - b) implantação de sistemas de cobrança de estacionamento em áreas públicas centrais e implantação de taxas cujos recursos sejam destinados a fundos específicos para o transporte público; e
  - c) destinação, ao financiamento do transporte público urbano, de parcela da arrecadação dos tributos incidentes sobre a produção, comercialização e propriedade dos veículos individuais.

### *Fonte de recursos*

Sistemas de cobrança por uso de vias e vagas de estacionamento públicas e redirecionamento de tributos já existentes.

---

7. Estas propostas de médio e longo prazo são delineadas com mais detalhes em Carvalho *et al.* (2013).

# Eixo 4

## Proteção econômica e social de populações vulneráveis

A crise sanitária e econômica internacional, gerada pela pandemia de Covid-19, atingiu o Brasil no momento em que o país apresentava sinais moderados de recuperação econômica, embora ainda com altos índices de pobreza e grandes desigualdades sociais. Em 2019, cerca de 6,5 % da população, ou seja, 13.736.416 pessoas, viviam abaixo da linha internacional de pobreza (US\$ 1,90 *per capita* por dia). Esta proporção aumenta para 11,8%, o que corresponde a 24.774.656 pessoas, se considerarmos como linha de pobreza pessoas vivendo com um quarto do salário mínimo por mês (R\$ 249,50).<sup>1</sup> A vulnerabilidade desta população se manifestava também em outras dimensões da pobreza, além da renda, por exemplo, no acesso a moradias e a serviços sanitários de saúde e educação adequados.

O impacto devastador da pandemia na vida desse segmento, que já se encontrava em situação de vulnerabilidade, vem se manifestando desde os primeiros meses em que as medidas de isolamento social se tornaram necessárias. Estimativas realizadas por estudo do Ipea (Souza *et al.*, 2020), mostrando o aumento da população que iria solicitar auxílio de programas de transferência de renda para sobrevivência, aos moldes do auxílio emergencial que foi instituído, se confirmaram, revelando o aumento da população em situação de pobreza e vulnerabilidade. Segundo os autores do estudo *Estimativas de público elegível e custos do Benefício Emergencial criado pelo PL 9.236/2017*, cerca de 59 milhões de pessoas buscariam o auxílio emergencial, e este deveria atingir 36 milhões de famílias, compostas por

117 milhões de membros (Souza *et al.*, 2020). Destes solicitantes, cerca de 81,7% estavam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (ou Cadastro Único) e 10,9% seriam constituídos por trabalhadores informais, trabalhadores por conta própria e contribuintes individuais.

No conjunto de propostas aqui apresentadas, visando mitigar os efeitos da atual crise econômica, as duas primeiras (4.1 e 4.2) têm como objetivos evitar demissões e incentivar as empresas a contratarem (ou recontratarem) mão de obra. A elas se somam medidas de proteção a segmentos mais vulneráveis, como o de famílias com crianças, que constituem os estratos mais pobres da população, com a proposta de criação de um *benefício infantil universal* na seção 4.3. Outro grupo específico contemplado nas propostas é o de jovens que estavam sem estudar ou trabalhar antes mesmo do início da pandemia (seção 4.4). A seção 4.5 tem como foco os idosos de famílias em situação de pobreza, e apresenta propostas de geração de empregos para cuidadores familiares de pessoas idosas vulneráveis. Propostas com foco na segurança e abastecimento alimentar, com objetivos de fortalecer a agricultura familiar e o sistema de distribuição de alimentos, são apresentadas na seção 4.6.

Neste conjunto de propostas e ações apresentados no Eixo 4, reconhece-se a relevância e a necessidade de fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como políticas centrais de proteção à população. Tendo em

1. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019. Elaboração: Ipea.

vista que a maioria da população brasileira depende exclusivamente do SUS para acessar a atenção à saúde, é pressuposto fundamental para a proteção social que este sistema seja priorizado e fortalecido, tanto em termos de ampliação e alocação de recursos como de acesso a novas fontes.

Dado que este documento apresenta propostas de curto e médio prazos, e que a complexidade das propostas de fortalecimento do SUS e do SUAS vão se concretizar num período mais longo de tempo, requerendo mudança constitucional, optou-se por recortes específicos do amplo tema da saúde. Assim, na seção 4.7 são apresentadas propostas visando repor os profissionais de saúde afastados ou falecidos por contração do vírus, e aumentar a quantidade de profissionais para atendimento a demandas não contempladas no período da pandemia. Ainda na seção 4.7, são apresentadas ações para adequar o quantitativo de profissionais de saúde à nova realidade do SUS; e na seção seguinte (4.8), proposta referente a encomendas tecnológicas para o desenvolvimento de vacina tríplice ou solução para imunização contra dengue, chikungunya e zika.

As seções seguintes focam ações relativas à educação, tais como estratégias para a retomada das atividades de ensino presencial em escolas públicas no período pós-pandemia. A seção 4.9 apresenta a proposta de prover acesso aos meios digitais de aprendizado com fins educativos aos alunos da rede pública. A seção 4.10 apresenta a proposta de ampliação da oferta de educação em tempo integral na educação básica das escolas públicas como estratégia de recuperação do período em que as atividades escolares estiveram suspensas. A proposta 4.11 trata do ensino superior e tem como objetivo a estruturação de um sistema nacional de financiamento estudantil, englobando financiamento público e privado destinado a estudantes de educação superior (em nível de graduação e de pós-graduação) e de educação profissional e tecnológica (em cursos técnicos subsequentes ao ensino médio).

Por fim, a última proposta sugere a participação nacional no esforço internacional de desenvolvimento de vacinas para o novo coronavírus, de forma a garantir fornecimento suficiente quando estas estiverem, porventura, disponíveis.

### **Proposta 4.1 – Implementação de programas de subsídio temporário à contratação de trabalhadores e renovação de programas de redução de jornada**

#### *Contexto e breve diagnóstico*

A pandemia de Covid-19 gerou um impacto negativo elevado sobre o mercado de trabalho brasileiro. Não se sabe ao certo a duração desse impacto e tampouco como será a retomada da atividade econômica. É provável, no entanto, que a retomada ocorra de forma oscilante – devido à possibilidade de novas medidas de isolamento social ou ao próprio comportamento precaucional de consumidores e produtores – e heterogênea entre os setores de atividade. Cenários de incerteza como esse podem levar a que muitas empresas assumam pouco risco de contratação (ou recontração) de mão de obra, perdurando uma alta taxa de desemprego. Ademais, apesar de o governo federal ter lançado um conjunto de medidas para a preservação do emprego e da renda das famílias no país, é provável que um contingente amplo de trabalhadores tenham sido ou ainda sejam desligados de seus empregos.

Há evidências na literatura de que pessoas que ingressam no desemprego em momentos de recessão têm sua trajetória profissional comprometida por ao menos dez anos, período no qual aumenta a probabilidade de esses indivíduos estarem ou no desemprego ou empregados em postos de baixas qualidade e produtividade.

Portanto, entendemos ser necessário pensar em dois tipos de iniciativas. Por um lado, continuar tentando evitar demissões. Por outro lado, para lidar com as demissões que não se conseguiu evitar, há que se tentar interromper o mais cedo possível esse desvio de trajetória

profissional mencionado, e, com isso, trazer benefícios sociais para além do aumento imediato de bem-estar do trabalhador beneficiado.

Nesse contexto, estamos propondo aqui dois tipos de medidas. Em primeiro lugar, medidas que incentivem as empresas a contratar (ou recontratar) mão de obra. A reformulação em curso da proposta do contrato Verde e Amarelo é uma oportunidade para substituir sua focalização direta em jovens e idosos por uma alternativa voltada para jornadas de trabalho reduzidas (em tempo parcial), que venha a ser mais adequada ao novo contexto econômico, mas que ainda beneficie aqueles grupos. Em segundo lugar, uma medida mais imediata de renovação das providências atualmente em curso para evitar demissões, notadamente através dos recursos previstos na MP nº 936/2020.

Ambas as medidas podem trazer externalidades positivas, ao se reduzir a frequência de trajetórias profissionais oscilantes entre o desemprego e empregos de baixa qualidade/ produtividade, além de se facilitar a saída da economia do período de crise. Adiante, faremos uma breve exposição dos principais pontos de cada uma das duas medidas propostas, bem como das respectivas motivações. Os detalhes de cada uma das sugestões são apresentados a seguir no item que trata de instrumento jurídico e/ou ação prática necessária. Os parâmetros que lá constam devem ser entendidos como uma primeira aproximação, e sujeitos a revisão pelos seus formuladores.

### *Objetivo da proposta*

Um instrumento amplamente utilizado pelos países para incentivar contratações em momentos de recuperação que sucedem uma crise aguda é a concessão de subsídios ao custo do trabalho. Mais especificamente, esse tipo de programa concede um subsídio temporário às empresas atrelado ao salário relativo a novas contratações. Esse subsídio pode ser operacionalizado por meio de redução temporária de tributos que incidem sobre a folha salarial, com a possibilidade de essa redução ser decrescente ao longo do período de contrato.

Uma possível forma de estimular maior geração de empregos é, por exemplo, tornar a contratação de duas pessoas, para cada uma trabalhar por vinte horas semanais, mais barata do que a contratação de uma só pessoa para trabalhar por quarenta horas semanais. Até que toda a população estivesse imunizada contra o coronavírus, isso estimularia o revezamento de trabalhadores em dias alternados nas empresas, reduzindo as chances de contágio em locais de trabalho, ruas e meios de transporte públicos. Além disso, contribuiria para conter a desigualdade e a pobreza extrema no cenário esperado de demanda deprimida por horas totais de trabalho.

Jornadas mais longas continuariam permitidas, porém as mais curtas teriam carga tributária reduzida. Embora o recorte por jornada seja horizontal, podendo beneficiar todos os trabalhadores e empresas, os grupos historicamente contratados com jornadas mais curtas tenderiam a ser os mais beneficiados. Esses grupos incluem os jovens, as mulheres, os idosos, os menos escolarizados e os empregados sem carteira assinada, que teriam um estímulo à sua contratação ou formalização.

### *Considerações sobre o público-alvo*

- 1) Trabalhadores – no intuito de se conferir mais incentivos a contratações de trabalhadores vulneráveis, o subsídio poderia ser concedido somente a trabalhadores não empregados (ou seja, que não tivessem registro no setor formal), bem como ser atrelado a faixas mais baixas de salário ou aos primeiros salários de qualquer valor. Como o aumento do desemprego, durante a crise, deve ocorrer de forma generalizada, a elegibilidade para o programa não se restringiria somente a grupos demográficos específicos (por exemplo, os jovens contemplados na versão original da proposta de contrato Verde e Amarelo).
- 2) Empresas – a fim de mitigar possíveis efeitos indesejáveis de programas de subsídios salariais (tais como o de substituição de trabalhadores subsidiados por

não subsidiados e o de desperdício de subsídios para contratações que ocorreriam mesmo sem o programa), o subsídio só seria concedido a contratações de novos trabalhadores, tomando-se como base a variação do número de trabalhadores da empresa entre um momento anterior e um momento posterior ao início da crise de Covid-19.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) A proposta de lei ordinária contemplaria duas modalidades de contratos por prazo determinado: com jornada parcial, conforme estipulado na Lei nº 13.467/2017, ou contrato com jornada integral até quarenta horas (embora a lei trabalhista permita contratos de até 44 horas, mesmo o menor o incentivo seria limitado a contratos de até quarenta horas).
- 2) O subsídio seria proporcionalmente maior nas novas contratações com jornada parcial.
- 3) Para novas contratações feitas por empresas não optantes do Sistema Simplificado de impostos (Simples Nacional), o subsídio seria implementado via desconto na contribuição patronal à previdência social. Por exemplo, 15 p.p. de desconto no contrato com jornada parcial e 5 p.p. no contrato com jornada integral. Ou então uma alíquota ascendente (linearmente ou em faixas de quatro horas) para jornadas superiores a vinte horas.
- 4) Para novas contratações feitas por empresas optantes do Simples Nacional, o subsídio seria implementado via desconto nas alíquotas destinadas ao sistema S e ao salário-educação (por exemplo, zerando ambas, o que equivaleria a um desconto de 5 p.p.).
- 5) Os valores estipulados para o desconto podem diminuir gradualmente na duração do contrato e/ou no ano-calendário (começando a diminuir em julho de 2021 ou após um ano de contrato).
- 6) O trabalhador contratado que se valesse dessa medida não poderia ter registro de emprego no eSocial nos x dias (parâmetro a definir) que antecedessem a contratação (teria que ser um trabalhador informal), e não poderia se beneficiar simultaneamente em mais de um contrato.
- 7) Para fazer jus ao benefício, o salário estipulado na nova contratação deveria ser menor ou igual a um limite (sugerimos 3 salários mínimos para que se beneficie a faixa correspondente a hipossuficiência na MP nº 936/2020).
- 8) Para poder se beneficiar do desconto em novas contratações com trabalhadores que se enquadrassem nas condições acima, a empresa deveria satisfazer alguma condição para a trajetória do emprego, por exemplo:
  - a) mostrar no eSocial um estoque médio de trabalhadores, entre janeiro e abril de 2020, menor ou igual ao estoque médio nos mesmos meses de 2019; e/ou
  - b) mostrar no eSocial um saldo negativo entre janeiro e abril de 2020. Note-se que esse critério contemplaria as empresas novas constituídas após o primeiro trimestre de 2019.
- 9) A empresa deveria estar sujeita a uma restrição referente a demissões enquanto se beneficiasse de contratações subsidiadas.

### *Fonte de recursos*

O financiamento pode vir de combinações entre as alternativas elencadas a seguir.

- 1) Mudança no valor de remuneração aplicado a hora extra em qualquer modalidade de contrato. Esse valor passaria de 50% para 75%, sendo 50% destinados ao trabalhador e 25% destinados ao governo (além disso, pode ser explicitado que as desonerações não se aplicam a contribuições que incidem sobre horas extras).

- 2) Uma alíquota de  $x\%$  (parâmetro a definir) seria cobrada pelo governo federal em qualquer novo contrato que estipulasse uma jornada superior a quarenta horas semanais, porém somente no montante de horas que excedesse quarenta horas. Por exemplo, os mesmos 25% estipulados acima na jornada semanal que excedessem quarenta horas.
- 3) O abono salarial referente ao ano-base 2020 teria seu valor reduzido em  $x\%$ , podendo a redução ser maior para trabalhadores que trabalharam mais meses em 2020. Note-se que a previsão de pagamento do abono salarial referente ao ano-base 2020 aponta para o segundo semestre de 2021. Logo, seria uma redução de gasto que incidiria somente no orçamento de 2021.
- 4) Ao tramitar no Congresso, a conversão em lei da MP do contrato Verde e Amarelo previa entre suas fontes de financiamento as economias à previdência geradas pela reforma de 2019, que também podem compor o financiamento desta proposta.
- 5) A nova desoneração, com maior estímulo a jornadas mais curtas e horizontal em termos setoriais, substituiria aquela hoje vigente, cuja revogação para novos beneficiários também comporia o financiamento da nova medida. Possíveis efeitos adversos das desonerações atualmente em vigor teriam sido a ampliação da jornada de trabalho dos trabalhadores já empregados por meio da contratação de horas extras, o que deixaria de ser vantajoso sob a nova desoneração; distorções setoriais que, ao contrário do pretendido, teriam reduzido o saldo de empregos; e queda de arrecadação total, mesmo com a oneração compensatória da receita bruta das empresas optantes pelo benefício (Garcia, Sachsida e Carvalho, 2018; Castro *et al.*, 2018).

## Proposta 4.2 – Prorrogação de reduções na jornada implementadas via MP nº 936/2020, com reduções nas despesas do governo em benefícios emergenciais

### *Contexto e breve diagnóstico*

A MP nº 936/2020, que instituiu o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda (BEm), permitiu reduções temporárias de jornada e salário ou suspensões de contratos, seguidas por períodos de estabilidade. É razoável supor que as crises econômica e sanitária perdurem mesmo após suas fases mais agudas, e que, ao fim dos prazos excepcionais negociados, empregadores e empregados que utilizaram a MP ainda poderão ter dificuldades para retomar suas jornadas originais no período previsto de estabilidade, bem como para mantê-las posteriormente. Isso torna fundamental um esforço para persuadir os sindicatos a pactuarem reduções duradouras de jornada, nos moldes do Programa de Preservação de Emprego (PPE), para que se preservem empregos ameaçados mesmo após o fim do estado de calamidade, com retorno à vigência plena do art. 7º, capítulo VI da CF/1988 (irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo).

Por outro lado, há que se levar em conta a deterioração do cenário fiscal para o governo federal. Dessa forma, o que se propõe é uma renovação da maior parte dos termos da MP nº 936/2020, com alterações que reduzam parcialmente e de forma gradual os aportes de natureza imediata feitos pelo governo federal. Essa redução pode ser compensada por uma combinação de maior aporte dos empresários e acesso a linhas de crédito com condições favorecidas, principalmente para as micro e pequenas empresas.

### *Objetivo da proposta*

Prorrogação de reduções na jornada implementadas via MP nº 936/2020, com reduções nas despesas do governo nos benefícios emergenciais.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Proposta de lei ordinária: parâmetros para operacionalização da medida descritos a seguir.

- 1) Prorrogação de jornadas reduzidas em 70%:
  - a) a redução deve passar para 50% ou 25%;
  - b) o aumento de custo salarial para o pequeno empresário pode ser parcialmente compensado, postergando-se até o fim do ano o pagamento de algum imposto federal; e
  - c) o maior tempo de estabilidade do empregado pode ser compensado oferecendo-se (ou estendendo-se) empréstimos em condições facilitadas.
- 2) Prorrogação de jornadas reduzidas em 50% ou 25%:
  - a) a redução de jornada pode ser mantida no mesmo patamar, bem como a divisão da remuneração paga entre empresário (salário) e governo (benefício emergencial); e
  - b) o maior tempo de estabilidade do empregado pode ser compensado oferecendo-se (ou estendendo-se) empréstimos em condições facilitadas.
- 3) Suspensões de contratos:
  - a) não poderiam ser renovadas;
  - b) poderiam ser transformadas em redução de jornada de 70% (único caso permitido para esse percentual de redução), 50% ou 25%.
  - c) o aumento de custo salarial para o pequeno empresário pode ser parcialmente compensado, postergando-se até o fim do ano o pagamento de algum imposto federal; e

- d) o pagamento, no caso das grandes empresas, passa de 30% para 50% se a suspensão for transformada em redução de 70%.

### *Fonte de recursos*

A mesma da MP nº 936/2020: recursos da União no “Orçamento de Guerra”, complementados pelas fontes propostas para a medida de desoneração.

## **Proposta 4.3 – Unificação e ampliação de benefícios voltados para a infância**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A proposta aqui apresentada envolve a criação de uma transferência universal para as crianças brasileiras, acoplada a uma transferência de natureza focalizada, voltada para famílias extremamente pobres. A base da proposta é o trabalho de Soares *et al.* (2019).

O Brasil possui três modalidades de benefícios voltados para as crianças: *i*) o benefício variável e o benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ) do Programa Bolsa Família, que alcançam as famílias mais pobres; *ii*) o salário família, que alcança crianças do extrato intermediário da distribuição de renda; e *iii*) o desconto, no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), por dependente filho, que alcança as famílias mais ricas.

Apesar da existência de benefícios voltados para crianças de todas as faixas de renda, esses benefícios operam de forma descoordenada. Como consequência, existem sobreposições e, especialmente, grandes hiatos de cobertura. Estima-se em 4,1 milhões o número de crianças e jovens recebendo mais de um desses benefícios e em 17 milhões os que não recebem nada (Soares *et al.*, 2019). Apenas 10% deles estão no terço superior da distribuição de renda. Metade das crianças sem cobertura se encontra no terço de menor renda no Brasil. O valor dos benefícios também varia: o benefício mensal para os mais ricos (que se encontram na maior alíquota marginal

do IRPF) é maior do que o benefício variável do Programa Bolsa Família.

### *Objetivo da proposta*

Criar um benefício infantil universal para crianças e adolescentes até 18 anos incompletos, no valor do benefício variável do Programa Bolsa Família (hoje, R\$ 41 por mês), extinguindo-se o benefício variável da criança, o BVJ e o benefício básico do Bolsa Família; o salário família; e a dedução por filhos dependentes no IRPF. O Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), do Bolsa Família, continuaria a existir, compensando em grande medida o fim do benefício básico.

A existência de um benefício universal para crianças e adolescentes tem um sólido suporte conceitual. É uma proposta defendida em documentos fundamentais de política social (por exemplo, o *Relatório Beveridge*, de 1942; ou o essencial trabalho de Atkinson, 2015). Nesses documentos, o benefício infantil universal é “considerado parte da estratégia para a superação da pobreza extrema e a redução da desigualdade” (Soares *et al.*, 2019).

O benefício infantil universal também é um elemento compartilhado por diversos sistemas de proteção social de países desenvolvidos. E há precedentes no mundo em desenvolvimento de unificação de transferências nos moldes aqui propostos: a Argentina unificou três transferências essencialmente similares às brasileiras em um benefício universal.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

A adoção dessa proposta, do ponto de vista jurídico, pode se dar por duas vias.

- 1) Unificação de valores de benefício e critérios de elegibilidade, mas operação por meio de programas diferentes, para as diferentes clientelas.

- 2) Unificação de valores, critérios de elegibilidade e operação (o que é altamente recomendável, para evitar hiatos de cobertura). Para essa segunda alternativa, será necessária a aprovação de projeto de lei que crie o novo benefício, unificando os existentes.

A implementação da proposta seria feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Alguns passos necessários estão elencados a seguir.

- 1) Criação de uma versão simplificada de formulário para famílias interessadas nos benefícios universais, mas sem interesse em benefícios sociais.
- 2) Preenchimento automático para quem faz a declaração do IRPF, com dados pessoais e de composição familiar migrando dos registros da Receita Federal do Brasil para o Cadastro Único.
- 3) Esforço de cadastramento de uma quantidade estimada de 9,3 milhões de famílias, incluindo 15,2 milhões de crianças. Como as cerca de 28 milhões famílias no Cadastro Único demonstram, trata-se de um esforço significativo, mas que está claramente dentro do terreno das possibilidades do SUAS.

### *Fonte de recursos*

A estimativa inicial é que as alterações propostas custem cerca de R\$ 26,6 bilhões/ano (em valores de 2018). Estimados R\$ 19,1 bilhões/ano viriam da extinção de benefícios já existentes. Haveria uma necessidade de financiamento adicional de cerca de R\$ 7,5 bilhões/ano, com fonte a ser definida.

## Proposta 4.4 – Criação de uma Estratégia Integrada para promover o emprego e a educação dos jovens vulneráveis

### *Contexto e breve diagnóstico*

O desempenho do mercado de trabalho tem mostrado que, em contextos de crise, alguns grupos são desproporcionalmente mais afetados pelo desemprego, em particular aqueles indivíduos que têm empregos mais desprotegidos, como é o caso dos trabalhadores jovens. A retração da oferta de emprego pode aumentar o número de jovens desalentados, que, após tantos insucessos na procura por trabalho, desistem dessa busca e começam a acreditar que não há oportunidades de emprego para eles, alargando, no curto prazo, as estatísticas dos jovens que não estudam e não trabalham no Brasil (jovens “nem-nem/sem-sem”).

Os impactos econômicos da pandemia da Covid-19 comprometerão ainda mais a trajetória dessas pessoas, que sobrevivem, na sua maior parte, de trabalhos informais e da realização de pequenos “bicos” em suas comunidades, e/ou dependem da renda de outras pessoas no domicílio, que também terão seus rendimentos afetados pela atual crise. De acordo com os dados do Cadastro Único, em 2017 existiam 5,3 milhões de jovens de 15 a 24 anos que não estudavam e não trabalhavam – jovens com pouca qualificação, pobres e de baixa escolaridade.

Propõe-se a criação de uma estratégia governamental com o objetivo de reintegrar os jovens vulneráveis na escola e no mercado de trabalho. O governo federal dispõe de programas e equipamentos públicos, dispersos entre vários ministérios, que poderiam compor uma estratégia coordenada, dirigida a esses jovens.

### *Objetivo da proposta*

Reduzir a inatividade e a elevada taxa de desemprego dos jovens vulneráveis inscritos no Cadastro Único por meio da criação de oportunidades de participação em atividades de

ensino, formação e emprego, de acordo com as preferências e necessidades dos jovens.

A Estratégia ofertará as seguintes ações:

- serviços de cuidados para crianças (creches) próximos ao local de residência, do trabalho ou da escola dos jovens;
- segunda chance de escolarização (ensino de jovens e adultos para os níveis fundamental e médio);
- assistência à procura de emprego (elaboração de currículos, testes vocacionais, treinamento das habilidades socioemocionais, identificação e encaminhamento para vagas de emprego, entre outros);
- treinamento e capacitação profissional em serviço;
- apoio e treinamento específico para abertura e sustentabilidade de microempreendimentos;
- financiamento para apoiar microempreendedores; e
- intermediação/colocação no mercado de trabalho.

### *Considerações sobre o público-alvo*

- 1) Jovens inativos registrados no Cadastro Único, particularmente:
  - jovens entre 15 a 24 anos desencorajados com baixa escolaridade e pouca qualificação, moradores de todas as regiões;
  - mulheres com responsabilidades familiares, de 15 a 29 anos, baixa escolaridade, desocupadas e com pouca qualificação, em todas as regiões; e
  - jovens com deficiência desocupados, com baixa escolaridade e/ou pouca qualificação.
- 2) Total do público-alvo: 5,3 milhões, sendo 60% mulheres com responsabilidades familiares.

Posição no domicílio	Jovens fora da escola e desocupados		
	Homens	Mulheres	Total
Responsável cônjuge com filho	145.376	1.456.416	<b>1.601.792</b>
Responsável cônjuge sem filho	91.161	265.545	<b>356.706</b>
Filhos	1.464.838	1.248.498	<b>2.713.336</b>
Outros	366.328	312.068	<b>678.396</b>
<b>Total</b>	<b>2.067.703</b>	<b>3.282.527</b>	<b>5.350.230</b>

A Estratégia envolve a coordenação de ações e programas já existentes e que atualmente são implementados pelos ministérios da Educação; da Cidadania; da Economia; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Além disso, algumas iniciativas podem ser apoiadas pelo Sebrae.

Programas e ministérios envolvidos:

- Ministério da Educação (MEC) – Programa de Educação Infantil; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego; e Programa de Educação de Jovens e Adultos;
- Ministério da Economia – Estratégia Nacional para a Qualificação para a Produtividade e o Emprego e Sistema Nacional de Emprego, financiamento para microempreendedores;
- Ministério da Cidadania – Política Nacional de Assistência Social para pessoas em situação de vulnerabilidade; Cadastro Único, Programas de inclusão social da Secretaria de Inclusão Produtiva;
- Ministério da Mulher, da Família, e dos Direitos Humanos – ações desenvolvidas para apoiar o protagonismo dos Jovens da Secretaria Nacional de Juventude e ações de mobilização dos jovens do Conselho Nacional de Juventude; e
- coparticipação de estados e municípios – nos moldes como já ocorre, a Política de Assistência Social é cofinanciada por estados e municípios.

A coordenação da Estratégia pode ser exercida pelo Ministério da Cidadania, porque é a área que tem a atribuição de implementar ações para a população vulnerável. Além disso, a maior parte da infraestrutura que será utilizada para a implementação da Estratégia nos municípios são os Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), que pertencem ao SUAS.

A proposta é centralizar toda a oferta de serviços na estrutura dos CRAS, que contam com mais de 8 mil unidades em todo o país e funcionam com equipes técnicas compostas por assistentes sociais, psicólogos e advogados.

Nesses centros, os jovens receberiam apoio para elaboração de currículos e treinamento das habilidades socioemocionais, e seriam encaminhados para as unidades do Sistema Nacional de Empregos (Sine), programas da educação (creches, segunda chance de escolarização; programas de treinamento e qualificação profissional). Porém, os profissionais dos CRAS seriam as pessoas de referência, responsáveis pela elaboração e acompanhamento de planos individuais para a reintegração desses jovens.

Em complementação, a Estratégia também poderia utilizar as agências do Sine espalhadas por todo o país (em torno de 1.500).

A Estratégia também deve contar com a oferta remota de serviços, a partir da criação de uma Plataforma, de onde os profissionais podem orientar e atender os jovens.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Criar, por decreto, a Estrutura de Coordenação do Programa, composta por um Comitê Gestor integrado pelos ministérios da Economia; da Educação; da Cidadania; e da Mulher, da Família e dos Direitos humanos, com participação também da Casa Civil da Presidência da República.
- 2) Recompôr os orçamentos dos programas que integrarão a Estratégia.
- 3) Alterar marco lógico e desenhos dos programas citados, para inclusão do atendimento da população-alvo do programa.
- 4) Elaborar formato e etapas da operacionalização da Estratégia, da União até estados e municípios.
- 5) Articular e envolver estados e municípios na implementação.

### *Fonte de recursos*

A Estratégia de Reintegração dos Jovens ao Mercado de Trabalho será a somatória dos esforços de ações e programas já existentes no âmbito dos ministérios da Economia, da Educação e da Cidadania, bem como da Secretaria Nacional de Juventude do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos. Será necessário recompôr o orçamento dos programas supracitados (esses programas são financiados pelo FAT, orçamento da Seguridade Social e Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica – Fundeb; e Fonte 100).

## **Proposta 4.5 – Geração de empregos por meio de ajuda para os cuidadores familiares de idosos**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A CF/1988 deixa claro que apenas na impossibilidade de a família cuidar do idoso é que instituições especializadas devem ser consideradas uma alternativa de atendimento. Tal recomendação também está expressa

na Política Nacional do Idoso (PNI), de 1994, no Estatuto do Idoso, de 2003, e perpassa a maior parte das normas no âmbito da saúde e da assistência social. Como consequência, a proporção de idosos residentes em instituições é muito baixa: cerca de 1% do total de idosos (Camarano e Barbosa, 2010).

Cenários feitos por Camarano (2020) apontam que o número de idosos recebendo cuidados familiares, em 2020, oscila entre 2,1 e 2,3 milhões. Dados da Pesquisa Elsi de 2015 e da Pesquisa Nacional de Saúde de 2013 confirmam que a família brasileira tem desempenhado o papel de principal cuidadora dos seus membros idosos frágeis, e que este cuidado é basicamente não remunerado. As mulheres são as principais cuidadoras, as principais demandantes de cuidados e as que menos recebem cuidados familiares (Camarano, 2020).

A PNAD Contínua de 2018 levantou informações sobre pessoas que cuidam dentro ou fora do domicílio. Encontrou 4,8 milhões de pessoas, das quais cerca de 66% eram mulheres, 42,3% tinham mais de 60 anos, e 31,7% mais de 65 anos. Utilizando os cenários traçados para os idosos que recebem cuidados, Camarano (2020) estimou que o número de cuidadores não remunerados seria hoje próximo a 4 milhões.

Sabe-se que o ato de cuidar é associado a doenças, incapacidades, depressão e perda de oportunidades no mercado de trabalho, o que pode resultar em aumento da pobreza e do risco de necessidades de cuidados no futuro. Neste momento, tal risco está agravado, devido à probabilidade de contágio pelo coronavírus. Os cuidadores familiares ficam privados de contatos sociais, o que coloca em risco o seu bem-estar físico e psicológico. Dada a recomendação da manutenção de distanciamento social, o desafio revela-se ainda maior para quem cuida de um idoso frágil. É preciso atenção redobrada para evitar o contágio, o que acarreta uma sobrecarga de trabalho. Como as visitas estão suspensas, para a proteção da pessoa idosa, a responsabilidade se concentra num só indivíduo.

### *Objetivo da proposta*

Sugerir um grupo de medidas que possam apoiar os cuidadores familiares de idosos e gerar emprego e renda.

O público-alvo da proposta são os idosos e cuidadores em situação econômica e social de vulnerabilidade.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Implantar o Programa Respiro para cuidadores domiciliares – esta é uma ação que objetiva proporcionar um tempo livre de forma regular para o cuidador domiciliar da família do idoso. A introdução de programas de cuidado domiciliar formal no Japão resultou em uma redução significativa nos desequilíbrios emocionais, que geralmente acometem o cuidador familiar (Tamiya *et al.*, 2011). No Brasil, essa seria uma oportunidade de ajudar os idosos frágeis, porque estes ficam expostos a violências, dado o estresse do cuidador, além de se permitir ao cuidador familiar uma oportunidade para ocupar-se de si e gerar emprego e renda, num momento de desemprego elevado. Esta ação poderia ser operacionalizada pelo SUAS, por meio dos CRAS, procedendo-se à contratação e ao treinamento cuidadores, para “dar um respiro” aos familiares.
- 2) Criar uma política de apoio ao cuidador informal – já existem três Projetos de Lei (PL nº 7.348/2017, PL nº 174/2019 e PL nº 736/2019) apensados no primeiro PL tramitando na Câmara dos Deputados. Estes visam à criação de uma política de apoio ao cuidador informal e ao atendente pessoal não remunerado de pessoa em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária. Tomando como exemplo o Programa Maior Cuidado, da Prefeitura de Belo Horizonte, um cuidador formal cuida

de até quatro idosos, a um custo de R\$ 1.884,00 por cuidador (com os encargos), dado que não se trata de um cuidado permanente (Sartini e Correia, 2012). Neste caso, seria necessário 1,2 milhão de cuidadores contratados, ou seja, seria gerado 1,2 milhão de novos empregos, distribuídos nos setores público e privado. Recomenda-se que o Estado foque os segmentos com maiores necessidades econômicas (por exemplo, a população que recebe o Benefício de Prestação Continuada – BPC, o Programa Emergencial e/ou o Bolsa Família). Por outro lado, deve estimular o setor privado a oferecer este tipo de serviço para as famílias que podem arcar com os custos daí advindos.

### *Fonte de recursos*

Financiamento pelo SUAS.

## **Proposta 4.6 – Proteção e geração de ocupações na agricultura familiar e abastecimento alimentar**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A agricultura familiar é responsável pela ocupação de quase 70% da mão de obra dos estabelecimentos rurais (IBGE/Censo Agropecuário 2017). Além disso, produz, direta ou indiretamente, parte significativa dos alimentos consumidos pela população brasileira. A despeito das diferenças quanto às suas condições fundiárias e climáticas de produção, a agricultura familiar, como setor econômico, tem-se mostrado, em todas as regiões, capaz de garantir a oferta de alimentos diversos e saudáveis para a população brasileira, mesmo em contextos adversos. A crise provocada pela chegada da Covid-19, entretanto, traz um grave risco de rompimento das cadeias produtivas de alimentos, especialmente em razão das vulnerabilidades socioeconômicas dos agricultores familiares. Eles precisam do suporte de políticas de Estado, articuladas e coordenadas, para seguirem respondendo com eficiência às demandas alimentares.

### *Objetivo da proposta*

O objetivo desta proposta é promover o desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, a partir de investimentos no seu potencial produtivo e proteção aos agricultores familiares de situações de vulnerabilidade, a fim de se garantir que o setor cumpra sua função estratégica no abastecimento alimentar.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

São propostos, esquematicamente, quatro eixos de ação e investimento governamental, coordenados entre si e articulados ao compromisso de incentivar uma produção diversificada, saudável e autossuficiente de alimentos para o país.

- 1) Acesso à terra, à água e à moradia:
  - a) criar e fortalecer assentamentos existentes, e dinamizar programas de construção de cisternas e de habitação rural.
- 2) Estruturação produtiva:
  - a) fortalecer instrumentos de crédito, notadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – política de crédito especificamente destinada à agricultura familiar. Promover assistência técnica e extensão rural.
- 3) Apoio à comercialização:
  - a) fortalecer programas de compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE): as políticas de compras públicas de alimentos produzidos pela agricultura familiar são não apenas mecanismos de garantia de comercialização – que, atenuando a dependência em relação a intermediários, melhoram os preços pagos aos produtores –, mas também vetores de estruturação dos agricultores familiares. O PAA tornou-se

um modelo exitoso desse tipo de política, operando com modalidades diferenciadas e articulando a União, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), estados e municípios, numa rede de aquisição da produção de agricultores familiares e de distribuição de alimentos a populações em entidades socio-assistenciais (creches, asilos etc.). O PNAE, ao exigir que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE a estados e municípios para a provisão de merenda nas escolas fossem destinados à compra de alimentos da agricultura familiar, também produziu importantes resultados. Esse arranjo tem possibilitado não apenas a compra de produtos de pequenos agricultores locais, que atuam nos municípios próximos das escolas, como, ainda, a diversificação de gêneros alimentícios servidos nas merendas: com o encurtamento dos circuitos, alimentos *in natura*, frutas e verduras chegam mais frescos à mesa dos estudantes. No contexto da crise do coronavírus, com a suspensão das aulas, das feiras e do funcionamento de bares e restaurantes, o PNAE e o PAA têm-se mostrado fundamentais para assegurar que os alimentos da agricultura familiar sejam comercializados ou destinados a estudantes e a populações vulneráveis. Com as adaptações que a conjuntura excepcional tem exigido, tanto o PAA quanto o PNAE vêm se revelando, apesar da perda de recursos dos últimos anos, como os canais institucionais através dos quais se tornou possível proteger a cadeia produtiva da agricultura familiar dos efeitos econômicos da crise. Caso os investimentos no PAA em 2020 e nos anos seguintes retornassem aos patamares alcançados em 2011 e 2012, quando

se investiu cerca de R\$ 1 bilhão, estima-se que o programa poderia alcançar, por ano, cerca de 208 mil agricultores familiares, abrangendo 2.647 municípios e atendendo a 12 milhões de beneficiários consumidores. Essas projeções mostram que, com relativamente poucos recursos, se pode ter ampla capilarização dos benefícios gerados, contribuindo significativamente para atenuar os efeitos da atual pandemia e amortecer os impactos do pós-pandemia. Ressalta-se, ainda, que o fortalecimento das compras governamentais de alimentos como ferramenta de combate à crise é uma medida tempestiva de efeito rápido, pois o PAA e o PNAE já são programas consolidados, com estrutura de implementação ativa, além de terem benefícios comprovados, conforme estudos de caso realizados em todas as regiões do Brasil.

- 4) Promoção da sustentabilidade:
  - a) Criar faixas fundiárias de produção de alimentos pela agricultura familiar em áreas próximas aos centros urbanos e fomentar transição agroecológica, com o objetivo de ampliar a oferta de alimentos saudáveis, produzidos em condições seguras – para o meio ambiente e para a saúde dos talhadores.

### Proposta 4.7 – Repor e aumentar o número de profissionais de saúde afastados no período da pandemia

#### *Contexto e breve diagnóstico*

A pandemia causada pelo novo coronavírus aumentou a necessidade de profissionais de saúde no SUS, por ao menos três motivos. Primeiro, para fazer frente ao aumento da demanda por cuidados médicos devido ao vírus em si; ao menos parte desse incremento precisará ser mantido por algum tempo, mesmo após o con-

trole de sua propagação. Segundo, devido ao acréscimo das necessidades não atendidas por causa do cancelamento de consultas, exames e procedimentos hospitalares considerados não urgentes durante a pandemia. Terceiro, devido à necessidade de repor profissionais de saúde que foram infectados e morreram, ou estão afastados para tratamento da Covid-19; também existe a possibilidade de afastamento devido a problemas de saúde mental desenvolvidos na “linha de frente” do combate à doença. A falta de dados não nos permite estimar, de modo mais preciso, as necessidades adicionais de profissionais de saúde, mas é possível ter uma aproximação destes quantitativos (para o primeiro e o terceiro motivos).

Assumindo-se que as taxas de infecção fiquem entre 1% e 2%, e usando-se as estimativas feitas por Fehn *et al.* (2020) quanto ao *deficit* de profissionais médicos (intensivistas, anestesistas e cardiologistas) por UF, estimamos que seriam necessários entre 10.780 e 21.559 a mais de médicos para trabalhar na linha de frente de combate à Covid-19 em unidades de tratamento intensivo (UTIs), destacando que, em 2018, estavam disponíveis cerca de 47.370 profissionais nessas especialidades. Adicionalmente, os parâmetros de proporção entre médicos, enfermeiros e auxiliares/técnicos de enfermagem por leitos de UTI, determinados pela Resolução-RDC nº 7, de fevereiro de 2010, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), sugerem o mesmo intervalo para o número de enfermeiros, e algo entre 53.898 e 107.796 auxiliares/técnicos de enfermagem.

A pandemia explicitou sérios problemas de saúde e segurança no trabalho em saúde, pois há indícios de que a taxa de contaminação dos profissionais de saúde pelo coronavírus, no Brasil, é muito elevada, e o país lidera em número de enfermeiros mortos pela Covid-19 no mundo. Segundo dados do e-SUS Notifica, até o dia 1º de junho foram notificados, como suspeitos, 262.892 médicos, enfermeiros e auxiliares/técnicos de enfermagem. Destes, foram confirmados 10.808 casos de Covid-19 entre médicos, 12.818 entre enfermeiros, e 28.986 casos entre auxiliares/técnicos de enfermagem. É importante ressaltar

que o número de casos confirmados em enfermeiros é muito semelhante ao informado pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), que afirma terem sido confirmados 5.837 e 145 mortes de enfermeiros devido à Covid-19. Porém, pelo e-SUS Notifica, ainda há 113.967 investigações sem resultados do teste.

Como Fehn *et al.* (2020) e Servo *et al.* (2020) afirmam, há necessidade imediata de se repensar a saúde e segurança desses trabalhadores, com medidas de proteção no ambiente de trabalho que incluam a ampliação do acesso a equipamentos de proteção individual (EPIs). Além disso, faz-se necessário pensar a formação para atenção à saúde da população no período pós-pandemia.

Em relação ao pós-pandemia, enquanto países como França e Espanha, que adotaram duras medidas de distanciamento, estão registrando, na média dos últimos sete dias, 1 mil casos novos de infecção, no Brasil esta média está acima de 30 mil casos.<sup>2</sup> Portanto, não deveríamos pensar tão cedo em relaxar as medidas de distanciamento, pois, assim como aconteceu com o Chile, que se precipitou na retomada das atividades, devemos viver novas ondas de infecção. Sendo assim, não podemos desmobilizar logo esses profissionais que devem ter sido realocados para o combate à Covid-19.

Conforme dados da Demografia Médica 2018 (Scheffer, 2018), se for mantido o ritmo de preenchimento de vagas para residência em anesthesiologia, cardiologia e medicina intensiva informadas em 2017, e considerando-se a duração, respectivamente, de três anos, dois anos e dois anos do período mínimo de residência, a cada seis anos teríamos em torno de 3 mil novos especialistas. Assim, para alcançar o piso estimado de 11 mil médicos intensivistas e nessas outras especialidades, seriam necessários em torno de dezoito anos. Se houvesse uma política clara de incentivo à formação nessas especialidades e, de forma muito otimista, supusermos que fossem preenchidas todas as vagas de residência ofertadas, esse tempo seria reduzido para pouco menos de doze anos. No caso da área de anesthesiologia, a ocupação das vagas de residência é muito alta. O mesmo não

acontece com as áreas de medicina intensiva e cardiologia. É preciso pensar as prioridades, considerando-se as necessidades de formação nessas áreas, planejando o futuro, mas sabendo que a resposta não é imediata. De qualquer forma, o planejamento é fundamental, visto que as pandemias e seus agravos estão se ampliando (Gates, 2015; 2020).

### *Objetivo da proposta*

Adequar o quantitativo de profissionais de saúde à nova realidade do SUS.

### *Instrumento legal e/ou ação prática necessária*

Revisão dos incentivos e gestão das bolsas de residência médica para áreas de medicina intensiva e cardiologia, bem como outros incentivos na linha do que vem sendo pensado para a formação de profissionais para atenção básica em saúde. Atores relevantes: MEC, Ministério da Saúde, Comissão Nacional de Residência Médica e Comissão Nacional de Residência Multiprofissional.

### *Fonte de recursos*

Programa de bolsas de residência (MEC), programa de formação o Ministério da Saúde (SUS) e incentivos profissionais.

## **Proposta 4.8 – Realização de encomenda tecnológica para o desenvolvimento de vacina “tríplice” ou solução para imunização ou proteção contra dengue, chikungunya e zika**

### *Contexto e breve diagnóstico*

Dengue, chikungunya e zika são doenças são arboviroses transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, cujas consequências vão de leves (com sintomas passageiros) ao óbito (Mayer, Tesh e Vasilakis, 2017). Dados do sistema de informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) demonstram grande incidência no Brasil, que sobrecarrega o sistema público de

2. Disponível em: <<https://nyti.ms/31b0mei>>. Acesso em: 5 jun. 2020.

saúde, além de criar efeitos deletérios na economia derivados da ausência ao trabalho, de mortes e de sequelas. De fato, tais doenças se constituem em desafios nacionais nunca superados. Em razão da grande incerteza relacionada às reais possibilidades de atingimento do objetivo, sugere-se empregar a *encomenda tecnológica*, instrumento especialmente desenhado para essas situações.

### *Objetivo da proposta*

Propõe-se realizar ETEC, com vistas ao desenvolvimento de vacina “tríplice” ou solução tecnológica para imunização ou proteção da população brasileira contra as três arboviroses citadas. Ou seja, na impossibilidade de se realizar o desenvolvimento de uma nova vacina, deve-se encontrar solução alternativa no sentido de garantir proteção contra aquelas doenças.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

A ETEC deve ser executada pelo Ministério da Saúde, lançando-se mão do art. 20 da Lei de Inovação, com custo total global para o projeto de R\$ 1,5 bilhão e execução máxima de três anos.

### *Fonte de recursos*

Descontingenciamento de recursos já arrecadados junto FNDCT atualmente destinados ao *superavit* primário.

## **Proposta 4.9 – Retomada das atividades escolares pós-crise da Covid-19: distribuir um *tablet* ou *laptop* para fins educativos aos alunos da rede pública**

### *Contexto e breve diagnóstico*

A educação básica brasileira tem passado por grandes transformações nos últimos trinta anos. Primeiramente, houve uma universalização desde a CF/1988, depois, com relação à qualidade, evidenciou-se uma melhora do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na educação fundamental que está prestes

a chegar no ensino médio. Por conseguinte, ocorreu uma melhora considerável no fluxo escolar do ensino público nos últimos anos.

A situação atual, com a pandemia da Covid e a consequente necessidade de fechamento das escolas, nos mostra que precisamos avançar para diminuir as diferenças entre os sistemas educacionais, em relação a dois aspectos: *i)* o acesso aos meios digitais de aprendizado; e *ii)* o espaçamento dos alunos em sala de aula.

O isolamento necessário ao enfrentamento da pandemia tornou evidente que precisaremos tornar nossos sistemas mais resilientes ao aprendizado não presencial. O recurso da aprendizagem virtual depende, em grande medida, de que os alunos possuam equipamentos e meios digitais para receber conteúdos e interagir. Entretanto, grande número de alunos das escolas públicas não tem acesso aos meios virtuais de aprendizagem, tanto à internet como a equipamentos para operação dos programas de conteúdo educacional. Esta proposta, centrada em *hardwares*, visa reduzir os impactos do afastamento social – atual e futuro – no aprendizado das crianças e jovens de famílias em situação de pobreza que frequentam escola pública.

### *Objetivo da proposta*

Distribuir um *tablet* ou *laptop*, para fins educativos, aos alunos da rede pública, pode contribuir para atingir a meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE). A referida meta trata do acesso a ambientes de aprendizagem virtuais, com conteúdos interativos e recursos de pesquisa, visando contribuir com a aprendizagem dos conteúdos escolares. As possibilidades das TICs na educação são muitas e de natureza diversa, e escolas da rede privada as utilizam, inclusive na educação básica. Além disso, há uma evidente contribuição para a geração de empregos, tanto na indústria de *hardware* como para desenvolvimento de *softwares* educativos com conteúdo para cada nível educacional; e oportunidades de desenvolvimento de ambientes de aprendizagem virtuais, com áreas para interação com os professores e a turma.

O público-alvo da medida são os estudantes da educação básica da rede pública.

*Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Compra de *tablets* e distribuição aos alunos das redes públicas de ensino.

*Fonte de recursos*

FNDE, cuja dotação orçamentária depende de aprovação no Congresso Nacional.

### **Proposta 4.10 – Implementar tempo integral na educação básica**

*Contexto e breve diagnóstico*

Não se sabe ainda dos efeitos do fechamento das escolas sobre a aprendizagem dos alunos das redes públicas de ensino. Entretanto, é de se esperar que estes alunos tenham necessidade de repor e complementar conteúdos que não foram ministrados nesse período. Assim, o início das atividades escolares deve ser pensado tendo em vista turnos extras ou tempo integral, para maior atenção aos alunos e recuperação dos conteúdos. Cabe ressaltar que este ano, especificamente, merece mais atenção, pois já estamos com três meses de atraso.

Outro aspecto muito relevante, a ser levado em conta quando da reabertura das escolas, é o distanciamento exigido nas salas de aulas, pois ainda não teremos a vacina nem um tratamento adequado para a Covid-19. Assim, não é possível acomodar, sem causar aglomeração, o mesmo número de alunos que estavam em cada sala de aula anteriormente.

*Objetivo da proposta*

Ampliar a oferta de educação em tempo integral na educação básica. Essa é uma proposta para o período pós-pandemia, em que as crianças e jovens voltarem às aulas presenciais nas escolas. Exige planejamento e tempo; por isso, é importante começar agora. Em muitos municípios, isso significará a ampliação da rede de escolas

e a eventual contratação de professores, o que contribuirá para a geração de empregos.

*Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

Combinação com as redes municipais e estaduais de educação.

*Fonte de recursos*

Fundeb, cuja dotação orçamentária depende de aprovação no Congresso Nacional.

### **Proposta 4.11 – Criação de Sistema de Financiamento Estudantil com pagamentos vinculados à renda futura**

*Contexto e breve diagnóstico*

Propõe-se a estruturação de um sistema nacional de financiamento estudantil, que englobaria financiamento público e privado destinado a estudantes de educação superior (em nível de graduação e de pós-graduação) e de educação profissional e tecnológica (em cursos técnicos subsequentes ao ensino médio). Para se garantir sustentabilidade financeira aos programas públicos de financiamento estudantil e concomitantemente fomentar um mercado privado, propõe-se que a retribuição do investimento feito na formação pós-secundária de quem recorra às modalidades de financiamento previstas nesse sistema seja recolhida por meio de uma contribuição especial. Esta seria devida por ex-estudantes com rendimento anual superior ao limite de isenção do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e que durante seus estudos tivessem recebido financiamento público ou privado cujos pagamentos fossem por lei vinculados à renda. Caberia à Receita Federal do Brasil recolher os pagamentos da contribuição ora proposta, e à Administração Pública Federal definir as regras de gerenciamento da receita arrecadada e a sua distribuição entre os agentes operadores dos programas de financiamento estudantil que viessem a integrar o sistema nacional organizado a partir dessa nova fonte de receita. Propõe-se que sejam

aplicadas alíquotas progressivas equivalentes à metade das respectivas alíquotas incidentes para fins de IRPF.

A proposta lastreia-se na literatura sobre financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura, com elementos do Fundo de Solidariedade do Uruguai. A proposta levou em consideração as críticas de que o Ministério da Educação não dota as Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) de orçamento compatível com suas necessidades de curto prazo, o aperto orçamentário que tem levado à redução do número de bolsas de pós-graduação e de pesquisa concedidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e os problemas de inadimplência que quase inviabilizam o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Foram consideradas também as condições necessárias ao envolvimento da Receita Federal no recolhimento de pagamentos vinculados à renda de ex-estudantes, valendo-se como ponto de partida das colocações de um auditor da Receita Federal, durante conferência realizada no Ipea em 2019,<sup>3</sup> sobre os possíveis caminhos de colaboração das escriturações tributárias digitais para a automatização da cobrança do Fies.

### Objetivo da proposta

A proposta busca criar condições para que jovens com renda familiar *per capita* de até 1 salário mínimo disponham de meios para, caso seja sua intenção, fazer um curso técnico e/ou um curso superior, conforme suas aspirações e seu potencial, sem que eventuais restrições financeiras se tornem barreiras à consecução desse propósito.

No caso do ensino superior, o sistema proposto permitiria ao governo federal viabilizar até 730 mil bolsas integrais equivalentes em instituições de educação superior (IES) privadas, com a unificação do Programa Universidade para Todos (ProUni) e dos auxílios estudantis

concedidos por IES sem fins lucrativos, como contrapartida à imunidade tributária que a Constituição lhes outorga (estimativas feitas aplicando as regras atuais ao quantitativo de matrículas registradas no *Censo da Educação Superior* de 2018). Esse total permitiria atender a 100% dos estudantes matriculados em IES privadas provenientes de famílias com renda *per capita* de até 0,5 salário mínimo (segundo estimativas usando-se a PNAD Contínua de 2018), 100% dos estudantes com deficiência matriculados nessas IES (segundo estimativas usando-se o Censo da Educação Superior de 2018) e parte dos que são de famílias com renda *per capita* de até 1 salário mínimo (segundo estimativas feitas usando-se a PNAD Contínua de 2018). Tornaria, ademais, desnecessário o Fies, que em 2019 mantinha 2,9 milhões de contratos ativos de empréstimo a um custo médio de R\$ 45.600,00 por contrato (considerando-se que a duração média dos cursos é de quatro anos e que a mensalidade média paga pelo Fies, em 2019, foi de R\$ 950,00, deixados de fora os custos de gestão do programa) e apresentava inadimplência superior a 50% (segundo dados do Ministério da Economia). Nas IES públicas, a introdução de uma contribuição especial a ser paga por ex-estudantes com renda acima da faixa de isenção do IRPF permitiria arrecadar, com a maturação do sistema proposto e segundo simulações feitas com dados em painel da PNAD Contínua, cerca de R\$ 6,4 bilhões de cada coorte anual de egressos das Ifes, que, em 2018, formaram 156 mil pessoas (segundo o *Censo da Educação Superior* daquele ano). Os recursos arrecadados poderiam ser utilizados para pagar bolsas de permanência a estudantes de baixa renda, reduzindo-se a evasão nas Ifes. Com a Receita Federal na coleta dos pagamentos (razão pela qual uma contribuição especial é sugerida como meio de financiar o sistema proposto), além de maior eficácia na arrecadação (minimizando-se a inadimplência, que tem praticamente inviabilizado o Fies), seria fomentado um mercado privado de crédito educacional, que hoje é muito incipiente. Isto permitiria ao governo concentrar –

3. Conferência Internacional sobre Financiamento Vinculado à Renda, realizada entre 10 e 12 de julho de 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YtI9a2>>.

estritamente por meio da imunidade tributária e das renúncias fiscais já vigentes, no caso de IES privadas, e de contribuição financeira de ex-estudantes como contrapartida à gratuidade da matrícula, no caso das IES públicas – o financiamento estudantil em estudantes de baixa renda, enquanto o mercado privado teria condições de atender às classes médias.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

- 1) Etapa I: PL que modifique a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, de forma que se transfira ao MEC a atribuição de selecionar os estudantes elegíveis aos auxílios que justificam a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) às IES sem fins lucrativos. Ressalte-se que hoje tal procedimento já é necessário para que estas tenham direito à imunidade tributária, mas sem que haja qualquer interveniência do MEC nos critérios de alocação dos auxílios, nem mecanismos efetivos de controle. Esta etapa faz cumprir recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU) em auditoria da Cebas e, na prática, significa a unificação das bolsas do ProUni e dos auxílios estudantis exigidos por lei das IES sem fins lucrativos. Prazo sugerido: encaminhamento do PL ao Congresso Nacional até o final de 2020.
- 2) Etapa II: Integração dos sistemas de seleção dos auxílios federais hoje vinculados ao ProUni e a programas de assistência estudantil destinados a estudantes das Ifes (adicionando-se os auxílios que são contrapartida à Cebas, com a bem-sucedida conclusão da Etapa I) ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Isso implicaria a criação de um sistema nacional de gerenciamento das vagas de graduação (que poderá abranger também vagas de cursos sequenciais de formação específica e de cursos técnicos subsequentes ao ensino médio), interligado ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), para validação automática dos critérios de renda exigidos a fim de que estudantes tenham direito aos auxílios federais. Prazo sugerido: início imediato, para que o novo sistema esteja pronto para funcionamento a partir do segundo semestre de 2021.
- 3) Etapa III: PEC com intuito de se criar a contribuição especial que envolverá a Receita Federal na coleta dos pagamentos (análoga ao que representa o salário-educação para a educação básica, mas que pode justificar redução na contribuição patronal que hoje financia o Sistema S, dado que o próprio Sistema S seria um dos beneficiados com pagamentos vinculados à renda de egressos de programas de educação pós-secundária); a PEC da nova contribuição exigiria, ademais, lei complementar que regulasse o funcionamento do sistema nacional ora proposto, definindo, inclusive, que entidade paraestatal, agência reguladora ou órgão de governo seria responsável pela gestão do sistema, e como a arrecadação seria feita pela Receita Federal. Prazo sugerido: encaminhamento da PEC ao Congresso Nacional ainda em 2020, junto com o PL da Etapa I, para aprovação ao longo de 2021.
- 4) Etapa IV: PEC para flexibilizar o instituto da gratuidade em IES públicas, que pode, apenas a título de exemplo, dar a seguinte nova redação ao art. 206, IV, da Constituição: “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, ressalvada a retribuição individual mediante contribuição financeira, por parte de quem teve seus estudos em nível técnico subsequente, em nível de graduação ou em nível de pós-graduação em instituições públicas ou privadas de ensino total ou parcialmente custea-

dos na forma da lei”. Prazo sugerido: encaminhamento da PEC ao Congresso Nacional após aprovação da PEC da Etapa III. O Sistema Nacional de Financiamento Estudantil com Pagamentos Vinculados à Renda Futura estaria em operação com a conclusão das Etapas I, II e III, sendo a Etapa IV uma expansão desejável.

### *Fonte de recursos*

O sistema nacional de financiamento estudantil ora proposto envolverá recursos públicos e privados. No caso de recursos públicos, há que separar os direcionados ao sistema privado dos direcionados ao sistema público de educação superior. No sistema privado, a imunidade tributária já outorgada pela CF/1988 às IES sem fins lucrativos e as renúncias fiscais que já beneficiam as IES com fins lucrativos seriam a principal fonte de recursos. O custo fiscal das iniciativas já vigentes seria paulatinamente reduzido ao longo do tempo, pois a contribuição especial proposta recolheria pagamentos vinculados à renda de ex-beneficiários das bolsas que viessem a alcançar renda superior à faixa de isenção do IRPF. As atuais imunidades tributárias e renúncias fiscais seriam, portanto, na prática substituídas por uma postergação de receita, cujas perdas seriam minimizadas e circunscritas à incapacidade de pagamento de alguns egressos do ensino superior. Haveria, ademais, um ganho fiscal com o fim do Fies, cujo saldo devedor total alcançou R\$ 105 bilhões em agosto de 2019, segundo o Ministério da Economia. No sistema público, a gratuidade seria mantida, mas a contribuição especial permitiria, ao longo do tempo, arrecadar novos recursos para reduzir o custo fiscal de manutenção das Ifes e para financiar bolsas de permanência a estudantes de baixa renda. A antecipação desses recursos, para já remodelar de imediato a assistência a estudantes de baixa renda das Ifes, é possível com a tomada de empréstimos junto a organismos internacionais, colocando-se como garantia a própria

arrecadação futura da contribuição especial proposta. Além desses arranjos envolvendo imunidades tributárias, renúncias fiscais e reforma do instituto da gratuidade, há de se ter em perspectiva que a introdução de uma contribuição especial como mecanismo para envolver a Receita Federal na coleta dos pagamentos tornaria o crédito educacional atrativo para bancos, para *fintechs* e para as próprias IES, expandindo-se um nicho de mercado hoje restrito. O mecanismo de operação seria semelhante ao que se dá com outras contribuições especiais, em que a arrecadação cabe à Receita Federal, mas a gestão dos recursos e, eventualmente, até a regulação do mercado, cabem a uma entidade paraestatal, a uma agência reguladora ou a um órgão de governo.

### **Proposta 4.12 – Imediato apoio financeiro aos esforços internacionais de desenvolvimento de vacinas para o novo coronavírus**

#### *Contexto e breve diagnóstico*

O Ipea mapeou diversos esforços internacionais, de empresas estrangeiras, para o desenvolvimento de uma vacina para o novo coronavírus. Muitos destes esforços já se encontram em fases avançadas. Contudo, essas empresas estão exigindo apoio financeiro a sua pesquisa e desenvolvimento para garantir futura oferta adequada das possíveis vacinas. Ou seja, países que se dispuserem a financiar a P&D terão acesso facilitado à vacina, além de garantir transferência de tecnologia e conhecimento científico. Não apoiar não é uma opção para o Brasil.

#### *Objetivo da proposta*

Participar do esforço internacional de desenvolvimento de vacinas através de apoio financeiro direto a empresas estrangeiras que estejam mais avançadas no desenvolvimento de vacinas para o novo coronavírus, de forma

a se garantir fornecimento suficiente quando estas estiverem, porventura, disponíveis. Tais esforços já estão mapeados e são amplamente conhecidos. O mais óbvio é aquele realizado em parceria com a universidade de Oxford (Inglaterra), mas existem outros que também precisam ser considerados.

### *Instrumento jurídico e/ou ação prática necessária*

No ordenamento jurídico brasileiro, já existem instrumentos que garantem grande segurança, tanto para o Estado quanto para o agente privado, que podem ser empregados. O primeiro e mais óbvio seria a Encomenda Tecnológica, por meio da qual o Estado (talvez o Ministério da Saúde) compraria o esforço de P&D das empresas com as maiores chances de sucesso, fazendo-as competir em funil (situação na qual mais de uma empresa é selecionada e, ao longo do projeto, o número de empresas se reduz em função dos resultados preliminares).

Além disso, é possível atuar através da subvenção econômica a projetos de inovação operada pela Finep, de forma a serem apoiadas empresas brasileiras que façam cooperação direta com produtores internacionais de vacinas.

Finalmente, aos moldes do que o MCTI já realizou com os consórcios internacionais de pesquisa, notadamente no caso do European Southern Observatory (ESO), também se pode construir uma saída, ainda que menos adequada que as demais e mais complexa.

De qualquer forma, instrumentos legais específicos e relacionados à demanda já existem e precisam ser imediatamente empregados, uma vez que recursos para esta atividade podem ser extraídos de fontes financeiras já conhecidas.

### *Fonte de recursos*

Tesouro Nacional por meio de espaço orçamentário conquistado com descontingenciamento do FNDCT.

# Referências

ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICO. **Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público – Simob/ANTP**: relatório geral 2017. [s.l.]: Simob/ANTP, 2020.

ATKINSON, A. B. **Inequality**: what can be done? Harvard University Press, 2015. 384 p.

BASTOS, E. K. Boletim de expectativas. **Carta de Conjuntura**, n. 46, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/37VCm04>>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **24º Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2018**. Brasília: SNS/MDR, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Relatório mensal da dívida pública federal**. Brasília: Tesouro Nacional, fev. 2020a. Disponível em: <<https://is.gd/c443br>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Divulgação e transparência das ações de enfrentamento ao Covid-19**. Brasília: Secretaria Especial de Fazenda, 22 maio 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/317rsDg>>.

CAMARANO, A. A. **Cuidados para a população idosa e seus cuidadores**: demandas e alternativas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 64).

CAMARANO, A. A.; BARBOSA, P. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Cuidados de longa duração para a população idosa**: um novo risco social a ser assumido? Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

CARVALHO, A. X.; MENDONÇA, M.; SILVA, J. **Dimensionamento do mercado de banda larga no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2017. (Texto para Discussão, n. 2322). Disponível em: <<https://bit.ly/2BCNaEe>>.

CARVALHO, C. H. *et al.* **Tarifação e financiamento do transporte público urbano**. Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, n. 2). Disponível em: <<https://bit.ly/3etyTbC>>.

CARVALHO, C. H.; PEREIRA, R. H. Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil. **Transportes**, v. 20, n. 1, p. 31-40, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2B3uFZK>>.

CASTRO, G. H. *et al.* Desoneração sobre a folha de pagamento: uma análise a partir do modelo de ajustes poligonais para o Brasil. *In*: SACHSIDA, A. (Org.). **Políticas públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTI, M. A. F. de H. *et al.* Impactos macroeconômicos do choque fiscal de 2015: a regularização de despesas públicas não contabilizadas. **Revista Brasileira de Economia**, v. 73, n. 4, 2019.

CAVALCANTI, M. A. F. de H.; SOUZA JÚNIOR, J. R. de C. Cenários macroeconômicos para o período 2020-2031. **Carta de Conjuntura**, n. 41, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3dtLxpT>>.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE; SEST SENAT – SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE E O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de rodovias 2019**. Brasília: CNT; Sest Senat, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2YunO4L>>.

DE NEGRI, F.; KOELLER, P. **Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da crise da Covid-19**. Brasília: Ipea, maio 2020a. (Nota Técnica Diset, n. 64). Disponível em: <<https://bit.ly/2NK0U2Q>>.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas para pesquisa e inovação frente à Covid-19**. Ipea, 20 maio 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2BQknMH>>.

DE NEGRI, F.; RAUEN, A. **Innovation policies in Brazil during the 2000s: the need for new paths**. Brasília: Ipea, 2018. (Discussion Paper, n. 235).

FEHN A. *et al.* **Vulnerabilidade e deficit de profissionais de saúde no enfrentamento da Covid-19**. São Paulo: leps, maio 2020. (Nota Técnica, n. 10).

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Comitê de Datação de Ciclos Econômicos**. Rio de Janeiro: FGV, 30 out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nrxch>>.

FNSMU – FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS E DIRIGENTES PÚBLICOS DE MOBILIDADE URBANA; NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS; ANTP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. **Medidas emergenciais no transporte público – estado de calamidade pública (Covid-19)**. [s.l.]: FNSMU; NTU; ANTP, 2020.

GARCIA, F.; SACHSIDA, A.; CARVALHO, A. X. Impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre o emprego: novas evidências. *In*: SACHSIDA, A. (Org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018.

GATES, B. The next epidemic – Lessons from Ebola. **New England Journal of Medicine**, v. 372, n. 15, p. 1381-1384, 2015.

\_\_\_\_\_. Responding to Covid-19 – a once-in-a-century pandemic? **New England Journal of Medicine**, v. 382, n. 18, p. 1677-1679, 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Industrial Anual 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual da Indústria da Construção 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual de Serviços 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017c.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Anual de Comércio 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017d.

LAVALLI, C. **Reforma do sistema legal de recuperação de empresas brasileiro para o enfrentamento da crise sistêmica do Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota técnica). No prelo.

LOZARDO, E. *et al.* (Orgs.). **Desafios da nação**. v. 2. Brasília: Ipea; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3dspWOn>>.

MAYER, S. V.; TESH, R. B.; VASILAKIS, N. The emergence of arthropod-borne viral diseases: a global prospective on dengue, chikungunya and zika fevers. **Acta Tropica**, v. 166, p. 155-163, 2017.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos beneficiários e bancos operadores. *In*: RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

NTU – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. **Covid-19 e o transporte público por ônibus: impactos no setor e ações realizadas**. Brasília: NTU, 2020.

PONTICELLI, J.; ALENCAR, L. S. **Court enforcement, bank loans and firm investment: evidence from a bankruptcy reform in Brazil**. Brasília: BCB, Apr. 2016. (Working Paper Series, n. 425). Disponível em: <<https://bit.ly/3ihAy6x>>.

RAUEN, A. *et al.* Emprego setorial e o enfrentamento à Covid-19. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 62, 2020.

SARTINI, C. M.; CORREIA, A. M. Programa Maior Cuidado: qualificando e humanizando o cuidado. **PensarBH – Política Social**, v. 3, n. 31, p. 10-13, mar. 2012.

SCHEFFER, M. (Coord.). **Demografia médica no Brasil 2018**. São Paulo: FMUSP; CFM; Cremesp, 2018.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **O impacto da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios: resultados nacionais**. 3. ed. Brasília: Sebrae, 2020a.

\_\_\_\_\_. **DataSebrae – Painel de empresas**. Brasília: Sebrae, 2020b. Disponível em: <<https://is.gd/ty5A8o>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

SERVO, L. M. *et al.* **Equipamentos de proteção individual, higienizantes e material de higiene pessoal: preços, regulação e gestão da informação em tempos de coronavírus**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 63).

SOARES, S. *et al.* **A universal child grant in Brazil: what must we do, and what can we expect from it?** Brasília: IPC-IG, 2019. (Working Paper, n. 181).

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CAMARANO, A. A. Quanto custa cuidar e quem paga por isto? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

GIACOMIN, K. C. *et al.* Cuidado e limitações funcionais em atividades cotidianas – ELSI-Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 52, p. 1s-12s, 2018.

GOLDANI, A. M. Relações intergeracionais e reconstrução do estado de bem-estar: por que se deve repensar essa relação para o Brasil? *In*: CAMARANO, A. A. (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

GOPINATH, G. The great lockdown: worst economic downturn since the Great Depression. **IMFBlog**, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ve0fet>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saúde 2013: percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

SOUZA JÚNIOR, J. R. *et al.* Visão geral da conjuntura. **Carta de Conjuntura**, n. 46, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3eywPiO>>.

SOUZA, P. H. G. F. *et al.* **Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017**. Brasília: Ipea, mar. 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 60). Disponível em: <<https://bit.ly/2NoJiJF>>.

TAMIYA, N. *et al.* Population ageing and well-being: lessons from Japan's long-term care insurance policy. **Lancet**, v. 378, n. 9797, p. 1183-1192, 2011.

VILELA, P. R. Pequenas empresas garantem saldo positivo de empregos, mostra Sebrae. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 1º jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2Nu7tGA>>.

LIMA-COSTA, M. *et al.* Socioeconomic inequalities in activities of daily living limitations and in the provision of informal and formal care for noninstitutionalized older Brazilians: National Health Survey, 2013. **International Journal for Equity in Health**, v. 15, n. 137, 2016.

RAUEN, A. T. (Org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3gc8yPN>.

RAUEN, A. T.; BARBOSA, C. M. M. **Encomendas tecnológicas no Brasil: guia geral de boas práticas**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3eOd1YC>.





## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **EDITORIAL**

#### **Coordenação**

Reginaldo da Silva Domingos

#### **Assistente de Coordenação**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

#### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

#### **Revisão**

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

#### **Editoração**

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

#### **Capa**

Herllyson da Silva Souza

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

#### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.