



## Série especial sobre política fiscal em resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de sua Direção-Geral.

# Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias<sup>1</sup>

Os impactos econômicos do atual surto da COVID-19 serão amplos em escopo e de grande magnitude. Diante disso, muitos países adotaram rapidamente uma variedade de medidas de gastos<sup>2</sup>. Esta nota discute possíveis políticas de gastos em apoio a empresas e famílias para mitigar o impacto econômico do surto durante a fase de contenção. Começa por identificar alguns princípios gerais que devem orientar a escolha das formas de apoio e, em seguida, discute a estruturação de medidas específicas de política de gastos. Cria-se, assim, uma base para formular recomendações de políticas e avaliar as medidas que estão sendo adotadas pelos países<sup>3</sup>.

**Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org).**

## I. CONSIDERAÇÕES GERAIS

**As respostas de política devem ser norteadas por objetivos claros.** O surto tem causado impactos econômicos amplos e intensos em empresas e famílias, e as respostas de política de gastos têm de lidar com várias questões de forma rápida e simultânea. Esta nota identifica três objetivos gerais para as respostas de política de gastos: i) apoio de liquidez para empresas, ii) preservação de vínculos empregatícios e iii) apoio de renda e em espécie para a população vulnerável, inclusive os desempregados. É importante observar que as políticas de gastos destinadas a alcançar os três objetivos acima apoiarão automaticamente o objetivo mais amplo de estimular a demanda agregada. A combinação adequada de medidas de gastos dependerá dos

<sup>1</sup> Elaborado por Baoping Shang, Brooks Evans e Zhiyong An. Os gastos em apoio a empresas e famílias são também discutidos em duas outras notas desta série. “[Apoio dos bancos públicos a famílias e empresas](#)” enfoca o papel dos bancos públicos, sobretudo no que se refere a riscos fiscais e governança e “[Apoio do setor público às empresas](#)” discute as formas de apoio a empresas e questões de governança. Esta nota, por sua vez, concentra-se na estruturação de uma vasta gama de políticas de gastos de apoio a empresas e famílias.

<sup>2</sup> Gentilini, Almenfi e Orton, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures”, e [IMF Policy Tracker](#).

<sup>3</sup> Uma questão importante não abordada na nota refere-se aos riscos fiscais e desafios de governança associados às respostas da política de gastos. Além das duas notas citadas na nota de rodapé 1, “[Gestão dos riscos fiscais em um ambiente de tensão fiscal](#)” contém uma discussão aprofundada dos riscos fiscais.

objetivos subjacentes das políticas. Visto que cada instrumento de política muitas vezes contribui para o cumprimento de múltiplos objetivos, a formulação de políticas também deve levar em conta os impactos sobre outros objetivos, além do seu objetivo primário.

**Os países devem priorizar medidas coerentes com as suas necessidades de desenvolvimento a médio prazo.** Nos países onde os programas de proteção atuais são frágeis, a crise pode apresentar uma oportunidade para reforçá-los, ampliando-se a cobertura e aumentando-se os benefícios. Ademais, a estruturação desses programas pode ser gradualmente refinada com o tempo. Por exemplo, quando se institui um programa de transferência de renda universal, é possível melhorar a cobertura dos segmentos de difícil alcance da população e introduzir o direcionamento direto para esses programas, ou utilizar o sistema tributário.

**O direcionamento das respostas de política a famílias e empresas específicas envolve vários compromissos a serem cuidadosamente negociados.**

- As medidas de política direcionadas às famílias e empresas mais afetadas podem oferecer melhor proteção com um determinado volume de gastos e ajudar a conter os custos fiscais, o que é de particular importância em países com espaço fiscal limitado<sup>4</sup>.
- Quando eficaz, o direcionamento também pode contribuir para o apoio à demanda agregada, pois a propensão ao consumo é tipicamente mais acentuada entre os mais vulneráveis.
- Contudo, medidas direcionadas podem inadvertidamente excluir algumas pessoas e empresas que necessitam de apoio, sobretudo quando a capacidade administrativa é reduzida, e podem ser mais demoradas para estruturar e implementar. Portanto, a vontade de intervir em tempo hábil e estimular a solidariedade na população significa que uma cobertura mais ampla pode ser desejável. Medidas direcionadas também podem distorcer os incentivos econômicos, pois aumentam a alíquota marginal implícita quando a renda sobe e os benefícios são suspensos.
- Um certo grau de direcionamento também pode ser alcançado a médio prazo no lado do financiamento, como, por exemplo, por meio da tributação progressiva sobre a renda e o patrimônio quando a capacidade administrativa permite.

**Para acelerar a implantação, as medidas de política devem estar estreitamente alinhadas com a infraestrutura existente.** Alavancar a infraestrutura existente, como os sistemas tributários bem desenvolvidos nas economias avançadas e as estruturas de programas existentes nas economias emergentes e em desenvolvimento, pode ajudar a assegurar a implantação tempestiva de programas novos e já em curso. Sistemas de pagamento móvel, que estão cada vez mais acessíveis nas economias emergentes e em desenvolvimento, também oferecem um mecanismo de apoio mais amplo e oportuno em alguns países<sup>5</sup>.

## II. APOIO DE LIQUIDEZ PARA EMPRESAS

---

**A política de gastos pode ajudar a preencher algumas das lacunas da política monetária e da política tributária.** Embora a política monetária esteja mais bem equipada para injetar liquidez no conjunto da economia e as políticas tributárias sejam mais ágeis na mobilização de um apoio amplo ou direcionado a

---

<sup>4</sup> Embora leve o custo fiscal em consideração na estruturação de respostas da política de gastos, a nota não aborda explicitamente a questão do financiamento.

<sup>5</sup> Ver [Rutkowski et al. \(2020\)](#) e [Gelb e Mukherjee \(2020\)](#) para ver uma discussão de eventos recentes e oportunidades de política. Ver também a nota de acompanhamento “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery”.

empresas integradas ao sistema tributário, em muitos casos a política de gastos é mais eficaz para direcionar o apoio a empresas particularmente afetadas por uma crise, que estejam enfrentando dificuldades de acesso ao sistema financeiro ou que não estejam incluídas no sistema tributário. Ela também pode ajudar a evitar distorções desnecessárias nos sistemas tributários, e reversões de melhorias alcançadas arduamente nesses sistemas, que podem persistir mesmo após o fim das crises. Esses tipos de gastos de apoio são tipicamente temporários, tendo o objetivo de ajudar empresas a superar dificuldades de curto prazo.

**O apoio de liquidez pode ajudar a alcançar vários objetivos econômicos e sociais e assume várias formas.** Entre os tipos de apoio podem figurar empréstimos diretos, garantias de empréstimo, injeções de capital e postergação de pagamentos de serviços públicos e aluguel. Essas medidas podem ajudar a:

- **Manter vivas as empresas viáveis e preservar o emprego.** Algumas empresas em risco de fechar as portas poderiam continuar a operar, mas com capacidade reduzida. Para as empresas que precisem suspender as operações, inclusive como parte das medidas de contenção do vírus, o apoio pode viabilizar a manutenção da capacidade operacional e a retenção de pelo menos parte da força de trabalho.
- **Facilitar a recuperação após a crise.** Manter a capacidade operacional das empresas pode agilizar a expansão da produção e do emprego após o relaxamento das medidas de gestão da crise (como o distanciamento social) e a recuperação da demanda. Isso também pode ajudar a evitar falências decorrentes de falta de liquidez durante a crise, que costumam ser disruptivas e onerosas.
- **Reduzir o custo fiscal de outros programas.** A curto e médio prazo, o apoio a empresas pode ajudar a reduzir o desemprego e o gasto público com outros tipos de apoio, como seguro-desemprego, assistência social e subsídios salariais.

**Há várias maneiras de direcionar o apoio de liquidez às empresas mais afetadas<sup>6</sup>.** Por exemplo, o apoio pode basear-se na condição financeira das empresas, concentrando-se nos setores mais afetados (*Armênia, Argentina, Estados Unidos e Indonésia*) ou nas localidades mais atingidas (*Itália*), ser vinculado ao tamanho da empresa (*PME na Alemanha, Armênia, Áustria, Espanha e França*) ou alguma combinação desses métodos (*identificando empresas com queda superior a 25% nas vendas e menos de 100 funcionários em Nova Iorque; PME em certos setores na Coreia do Sul*). Em várias economias emergentes e em desenvolvimento, as PME frequentemente atuam no setor informal e há poucas informações disponíveis sobre os seus níveis de emprego ou a atividade produtiva. Portanto, é especialmente difícil chegar a elas. Contudo, o apoio pode ser direcionado a essas empresas por meio de instituições que já atendem esses grupos, como instituições de microcrédito e organizações do setor informal (*por meio de garantias de crédito para a concessão de empréstimos bancários a microempresas e PME para a produção de alimentos e itens básicos, como na Argentina*).

### III. PRESERVAÇÃO DE VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS

---

**A natureza transitória e intensidade do choque demandam medidas que vão além das respostas tradicionais de política para ajudar a preservar vínculos empregatícios.** Quando os choques econômicos são brandos, pode ser suficiente prestar apoio de liquidez a empresas e reforçar o sistema de benefícios sociais, mas a natureza altamente disruptiva da crise pandêmica, sobretudo no lado da oferta, pode realçar a relevância de medidas destinadas a preservar vínculos empregatícios. Essas medidas devem ser temporárias e ter duração específica, com flexibilidade para prorrogação em caso de necessidade. As medidas, como subsídios salariais e restrições de trabalho, podem oferecer várias vantagens:

---

<sup>6</sup> Alcançar o setor informal, inclusive microempresas e trabalhadores autônomos, muitas vezes é um desafio. Por esse motivo, a sua cobertura é considerada na discussão da estruturação do apoio às famílias.

- Ajudam a **prevenir a perda de capital humano específico às empresas**, que pode ter custo elevado a médio prazo. Além disso, essas políticas contribuiriam para reduzir as pressões de liquidez em empresas sob estresse.
- Ajudam a **proteger o emprego e a atividade econômica** a curto prazo, mesmo que alguns dos trabalhadores subsidiados trabalhem apenas com capacidade ou produtividade reduzida.
- **Reduzem as pressões de gastos com benefícios sociais** evitando demissões e pedidos de seguro-desemprego ou benefícios de assistência social.

**As medidas salariais podem ser estruturadas para ser progressivas e eficientes em termos de custos, bem como para promover a solidariedade.** Para evitar a substituição de salários privados, o ideal é que essas medidas sejam direcionadas, sempre que possível, a quem de outra forma seria demitido. Várias opções de estruturação podem ser consideradas, tendo-se em mente os potenciais compromissos a serem negociados entre objetivos de eficiência e equidade e, sobretudo, simplicidade administrativa e custo fiscal:

- **Cobrir parte da remuneração apenas de trabalhadores com ordenados inferiores a um certo nível (Áustria e Singapura).** Os subsídios podem cobrir uma certa porcentagem do total de ordenados ou certos componentes da remuneração (como salários, em vez de encargos sociais e trabalhistas). Essa política pode ser especialmente útil para proteger o emprego de trabalhadores pouco qualificados e com menos capital humano específico à empresa e, portanto, mais probabilidade de demissão a curto prazo. Também pode ajudar a reter trabalhadores com elevado capital humano específico à empresa para trabalhar horas reduzidas ou entrar em licença. Essa política pode ajudar a manter no emprego os trabalhadores que ainda podem contribuir para a economia e, ao mesmo tempo, elimina a necessidade de o governo escolher empresas específicas para receber apoio e envolver-se nas suas políticas de remuneração. Ela também poderia ser combinada com algum direcionamento a certos setores – por exemplo, os que foram particularmente afetados pela crise – para conter o custo fiscal.

A **Áustria** adotou um esquema de trabalho abreviado, que permite reduzir as horas de trabalho para 10%, em média, por um período de até três meses. Os empregadores pagam apenas pelo tempo efetivamente trabalhado, e o governo cobre o resto, que representa até 80-90% do salário (dependendo do valor bruto do salário, com um teto de 5.370 euros por mês). Uma das condições é que os trabalhadores sejam pagos primeiro por todas as horas extras pendentes e tirem todas as férias acumuladas.

**Singapura** adotou um esquema de apoio ao emprego no valor de SG\$ 13,7 bilhões para ajudar as empresas a reter trabalhadores locais (cidadãos e residentes permanentes). Os empregadores receberão um subsídio equivalente a 25% dos ordenados mensais brutos pagos a cada funcionário na folha de pagamentos do Central Provident Fund (sujeito a um teto salarial mensal de SG\$ 4.600 por trabalhador). O subsídio é maior para os setores de turismo e aviação (75%) e serviços alimentícios (50%) e foi posteriormente elevado para 75% para todos os setores para o mês de abril. O subsídio cobrirá 9 meses de ordenados, que os empregadores receberão em 3 parcelas a serem pagas em abril, julho e outubro.

- **Cobrir parte da remuneração de todos os trabalhadores com um teto para o subsídio salarial (Dinamarca, Irlanda, Reino Unido e Bangladesh).** Um caso especial desse conceito é quando o subsídio não tem teto (*Alemanha*). O impacto econômico é similar ao descrito acima, mas pode haver menos incentivo para as empresas reduzirem os ordenados de quem ganha muito. Uma vantagem desse conceito é a eventual facilidade de administrar. Contudo, o custo fiscal tende a ser mais elevado, pois cobre potencialmente mais trabalhadores. Caso os custos fiscais sejam reduzidos direcionando-se os subsídios a determinadas empresas e setores, isso poderia criar abismos de qualificação, que resultariam em

desigualdades horizontais controvertidas e incentivos econômicos distorcivos. Por exemplo, o critério de queda de 25% no comércio na Irlanda pode levar as empresas com atividade marginalmente superior a reduzi-la para se qualificar. Da mesma forma, a política de restringir subsídios salariais a trabalhadores em licença no Reino Unido pode desincentivar o emprego em tempo parcial, e a eficácia dessa estruturação em termos de custos deve ser comparada à situação em que trabalhadores em licença podem pedir seguro-desemprego.

*Os subsídios salariais na **Dinamarca** cobrem 75% dos salários dos funcionários quando as empresas se comprometem a não fazer demissões, com duração de três meses e cobertura máxima de 23.000 coroas dinamarquesas por mês (US\$ 3.418).*

*O subsídio salarial na **Irlanda** reembolsa os empregadores até 70% dos ordenados de um funcionário, com um limite máximo de 410 euros por semana durante a atual pandemia. Para se qualificar, os empregadores têm de demonstrar que perderam pelo menos 25% das suas receitas.*

*O governo do **Reino Unido** cobre 80% do salário de trabalhadores em licença que sejam mantidos na folha de pagamentos das suas empresas, com um limite de 2.500 libras por mês e por um período inicial de três meses (que pode ser prorrogado em caso de necessidade).*

***Bangladesh** pagaria os salários e ordenados em caso de fechamento de fábricas por causa do coronavírus.*

*No âmbito do Kurzarbeit, um esquema de trabalho abreviado na **Alemanha**, os funcionários recebem 60% do salário líquido (67% para quem tem filhos) pelas horas reduzidas de trabalho por um período de até 24 meses (anteriormente 12 meses). O governo também pagará as contribuições previdenciárias referentes às horas não trabalhadas (anteriormente pagas pelos empregadores). As empresas podem candidatar-se ao esquema quando 10% (anteriormente 30%) dos seus funcionários sofrem reduções de renda superiores a 10%. Em decorrência da atual crise, o Kurzarbeit também foi expandido para abranger trabalhadores temporários.*

**Medidas diretamente destinadas a preservar os níveis de emprego tendem a ser mais distorcivas, pois reduzem a flexibilidade das empresas para definir os níveis ideais de emprego e remuneração.**

As restrições de trabalho podem ser utilizadas isoladamente (*Itália e Espanha*) ou complementar outras medidas de política para limitar ainda mais a qualificação e o custo fiscal (*Dinamarca e Estados Unidos*).

*Na **Itália**, as demissões individuais e coletivas por motivos comerciais estão proibidas até 18 de maio de 2020.*

*Na **Espanha**, o governo proibiu temporariamente, a partir de 27 de março, as demissões por motivos relacionados à crise do coronavírus.*

*O subsídio salarial na **Dinamarca** está condicionado às empresas não realizarem demissões.*

*As empresas que recebam apoio do programa de empréstimos da Lei de Assistência, Alívio e Segurança Econômica para o Coronavírus nos **Estados Unidos** devem reter 90% dos níveis de emprego em 24 de março, "na medida do possível", até 30 de setembro.*

#### IV. APOIO A FAMÍLIAS, SOBRETUDO AS VULNERÁVEIS E DESEMPREGADAS

**Os sistemas de proteção social, como seguro social e assistência social, são essenciais para prestar apoio de renda a famílias durante a crise.** As medidas de política devem primeiro permitir a atuação dos sistemas de benefícios existentes e ampliar a cobertura dos programas em vigor, relaxando os requisitos de qualificação, aumentando os níveis de benefícios e prolongando sua duração. A margem de reforço dos sistemas de proteção social para que possam apoiar famílias com mais eficácia durante uma crise varia entre as economias avançadas, emergentes e em desenvolvimento.

- Os países com sistemas de proteção social bem desenvolvidos (*muitos países avançados e algumas economias de mercados emergentes*) reforçaram-nos de várias formas: i) estendendo a qualificação para receber benefícios de desemprego a quem tradicionalmente não se qualifica, como prestadores de serviços, profissionais autônomos e trabalhadores informais (*Estados Unidos, Finlândia*); ii) relaxando os requisitos de qualificação, como, por exemplo, dispensando a obrigação de procurar emprego, receber formação e cumprir outras exigências para receber benefícios de desemprego (*Áustria, Estados Unidos*) e renovando automaticamente os atestados médicos para receber benefícios por incapacidade (*Bulgária*); iii) aumentando os níveis de benefícios, inclusive com transferências monetárias pontuais adicionais (*Austrália, Bélgica, Estados Unidos*); iv) prorrogando o período de benefícios (*Estados Unidos, Grécia*); e v) prorrogando os benefícios de licença remunerada, especialmente licenças médicas (*Áustria, Alemanha, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos*). Muitos países ampliaram os benefícios de licença médica para as pessoas cuidarem de si mesmas ou dos filhos.
- Na sua maioria, os países emergentes e em desenvolvimento com capacidade existente suficiente priorizaram o reforço dos programas de assistência social, sobretudo com a ampliação da cobertura (*Brasil, China, Indonésia e Colômbia*).

O **Brasil** está destinando 3 bilhões de reais para o Bolsa Família para incluir um milhão de novas famílias no programa.

A **China** aumentou a cobertura e os benefícios do Dibao – seu programa de assistência social para os mais pobres – especialmente para cobrir famílias afetadas pela COVID-19 e que estão caindo na pobreza.

Na **Indonésia**, a assistência para 10 milhões de famílias beneficiárias do Programa Esperança Familiar (PKH) será ampliada em 25% por um ano; o programa de assistência alimentícia (vales eletrônicos de alimentação) será ampliado de cerca de 15 milhões para 20 milhões de beneficiários, e os benefícios aumentarão em 33% por 9 meses; e o programa de cartão pré-emprego será expandido para cobrir 5,6 milhões de trabalhadores informais e operadores de micro e pequenos negócios.

Na **Colômbia**, além do aumento dos benefícios dos participantes atuais de três programas já em vigor, um novo programa de transferência de renda, Renda Solidária, inclui um pagamento pontual de 160 mil pesos para trabalhadores informais e suas famílias, inclusive 3 milhões de famílias identificadas por meio do SISBEN (Sistema de Identificação de Beneficiários de Programas Sociais) e bancos de dados de arrecadação de impostos, com transferências para contas bancárias e pagamentos eletrônicos feitos por meio de telefones celulares.

**Nos países emergentes e em desenvolvimento com sistemas de proteção social frágeis, podem ser exploradas abordagens alternativas para reforçar esses sistemas a curto prazo.** Em muitos desses países, as redes de proteção social abrangem apenas uma pequena parcela da população vulnerável e não podem ser ampliadas com rapidez por falta de capacidade administrativa e espaço fiscal. Nesses casos, poderiam ser consideradas formas alternativas de apoio às pessoas não incluídas nos programas existentes,

inclusive transferências de renda direcionadas a grupos populacionais específicos (terceira idade, famílias com crianças ou trabalhadores do setor informal na *Índia* e *Bolívia*) ou regiões específicas (as áreas mais afetadas), assim como subsídios para bens e serviços essenciais, como alimentação, saúde, transportes e serviços públicos (*Indonésia* e *Jordânia*).

*A Índia está disponibilizando mil rupias a todos os beneficiários do Programa Nacional de Assistência Social (NSAP) para a terceira idade, viúvas e pessoas com deficiência que recebem pensões sociais (35 milhões de beneficiários), adiantando um pagamento de duas mil rupias do PM-KISAN para 87 milhões de agricultores e transferindo 500 rupias (US\$ 6,5) por 3 meses para 200 milhões de mulheres titulares de uma conta de Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana (PMJDY) (inclusão financeira).*

*O governo da Bolívia criou o programa Bono Familia para compensar famílias de baixa renda que não receberão merendas escolares durante o período da quarentena. Será pago um valor de 500 bolivianos (US\$ 72,6) por criança no ensino fundamental. O benefício será pago em abril.*

*A Indonésia anunciou uma isenção de pagamento de contas de eletricidade para 24 milhões de consumidores de eletricidade de 450VA durante 3 meses e 50% de desconto para 7 milhões de consumidores subsidiados de eletricidade de 900VA.*

*A Jordânia realiza distribuições (universais) de pão a preços subsidiados (1 dinar por 3 kg, em vez de 1,5 dinar). O Ministério de Assuntos Locais está coordenando a distribuição por padarias locais. A entrega de pão é feita de porta em porta por ônibus que patrulham as localidades. Os beneficiários do Fundo de Assistência Nacional (NAF) recebem o pão gratuitamente com o apoio dos municípios.*

**Uma possível forma de alcançar os trabalhadores do setor informal e outras famílias vulneráveis com eficácia é identificar os beneficiários utilizando bancos de dados mantidos por várias entidades governamentais e organizações privadas ou distribuir os benefícios por meio dos governos locais e de organizações comunitárias (Ruanda, Nepal, Egito e Peru).** A estruturação exata das intervenções deve levar em consideração elementos nacionais específicos, como as características dos trabalhadores informais e o seu acesso à proteção social.

*Ruanda planeja organizar a distribuição de alimentos a trabalhadores do setor informal em Kigali, identificados por meio do sistema “Mudu Gudus”, que é uma rede de organizações comunitárias responsáveis por direcionar e distribuir transferências sociais do governo.*

*O Nepal está prestando assistência alimentícia aos trabalhadores do setor informal e a quem precisa de ajuda (inclusive os residentes de lares de idosos e templos) por meio de comissões distritais em nível local.*

*O Egito planejou um pagamento mensal de 500 libras por três meses para trabalhadores informais cadastrados nos bancos de dados das direções de emprego das províncias.*

*O Conselho de Ministros do Peru aprovou um pagamento excepcional de cerca de US\$ 107 para cada família afetada durante o período de 15 dias de quarentena, com uma estimativa de 9 milhões de famílias derivada do banco de dados do Gabinete Nacional de Processos Eleitorais (ONPE).*

**Quando a cobertura do sistema de proteção social é esparsa ou abrange a grupos pobres muito restritos, a ampliação da cobertura por meio de transferências de renda universais (ou quase universais) poderia ser considerada, mas exigiria um investimento significativo e estaria sujeita à disponibilidade de espaço fiscal.** Os programas de transferência universal podem criar uma base para reforçar a rede de proteção, mas possivelmente apenas a médio prazo, em virtude das dificuldades de

assegurar um apoio adequado para os mais vulneráveis com um custo fiscal razoável. A progressividade dos benefícios e o espaço fiscal podem ser desenvolvidos a médio prazo com um direcionamento mais preciso e financiamento por meio de impostos progressivos sobre a renda e o patrimônio. Contudo, para efetivamente concretizar o potencial das transferências universais (ou quase universais), a maioria dos países emergentes e em desenvolvimento teria de realizar um investimento considerável em cadastros universais dos cidadãos, bancos de dados socioeconômicos e tributários integrados, sistemas de transferência eletrônica e maior inclusão financeira<sup>7</sup>.

**Nos países com programas bem direcionados e eficazes de combate à pobreza, e espaço fiscal para tanto, os benefícios universais (ou quase universais) podem ser utilizados para ampliar o apoio de renda a outras famílias, além das mais vulneráveis, e estimular a demanda agregada.** Essas medidas devem ser temporárias e eliminadas à medida que a crise passar, conforme diminua a necessidade de apoiar grupos de renda mais elevada e a demanda agregada. Alguns países avançados adotaram transferências de renda universais (ou quase universais) e pontuais como complemento para o sistema existente de benefícios sociais (*Estados Unidos, Hong Kong e Singapura*).

**As políticas de ativação, inclusive programas ativos para o mercado de trabalho, devem ser reforçadas após o término da crise.** As medidas de gestão da crise, como o distanciamento social, e a necessidade de uma mobilização rápida de apoio, levaram ao relaxamento da condicionalidade dos benefícios (por exemplo, a obrigatoriedade de procurar emprego e receber formação para receber benefícios de desemprego) e limitaram a utilização de programas ativos (por exemplo, assistência à procura de emprego, formação e obras públicas). Contudo, com a desativação das medidas de gestão da crise e a atenuação das pressões de apoio de renda, a condicionalidade dos benefícios deverá ser restabelecida e os programas ativos para o mercado de trabalho deverão ser reintroduzidos para acelerar o retorno ao emprego:

- Nas economias avançadas, onde o mercado de trabalho funciona adequadamente e a capacidade administrativa é elevada, as políticas de ativação podem ser um instrumento útil para melhorar o emprego, oferecendo um forte incentivo aos trabalhadores para voltar ao emprego com rapidez, em vez de solicitar benefícios generosos. Contudo, as políticas de ativação provavelmente serão eficazes na melhora do emprego apenas se forem dirigidas a grupos específicos.
- Nas economias emergentes e em desenvolvimento, as obras públicas podem ter um papel a desempenhar, pois em geral não há outros tipos de programas ativos para o mercado de trabalho. Na ausência de benefícios de desemprego e formação, as obras públicas podem oferecer uma fonte de renda e experiência profissional para trabalhadores de baixa renda, sobretudo os vulneráveis e os pobres (*Filipinas, China e Estônia*). Após a pandemia, é possível que surjam oportunidades para explorar as obras públicas como forma de reduzir a pobreza por meio de empregos verdes, como reflorestamento, conservação do solo e da água e proteção contra enchentes.

---

<sup>7</sup> Ver as notas complementares “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery” e “Managing the Impact on Households: Assessing Universal Transfers (UT)”.

Nas **Filipinas**, o governo já está iniciando obras públicas com trabalhadores do setor informal que perderam temporariamente seus meios de subsistência em decorrência da quarentena comunitária intensificada. A participação no programa de emprego temporário está limitada a 10 dias de trabalho de desinfecção/saneamento das suas casas e da vizinhança imediata. Os beneficiários terão orientações de segurança e saúde, receberão 100% do salário mínimo vigente mais alto e serão cadastrados em um programa de microsseguro em grupo. Além disso, serão oferecidos cursos gratuitos para trabalhadores temporariamente deslocados por meio de programas de formação online.

Entre as medidas de ativação adotadas pela **China** destacam-se: i) coordenação entre ministérios e entre regiões que enviam e recebem migrantes para oferecer serviços de transportes e emprego com o objetivo de promover o retorno ao trabalho, ii) utilização mais intensa de recursos de seguro-desemprego para oferecer empregos públicos e serviços de aprendizagem e formação online e iii) ampliação do recrutamento e da orientação profissional online e adiamento de entrevistas presenciais para apoiar jovens com curso superior na procura de emprego.

A **Estônia** oferece assessoramento e intermediação online para a busca de emprego.

**Tabela 1. Resposta de política de gastos ao surto da COVID-19**

| Medidas   | População visada  | Método de direcionamento  | Estruturação de benefícios   | Países/regiões   |
|---|---|---|--|--|
| <b>Apoio a empresas</b>   |   |   |  |  |
| Empréstimos, garantias e injeção de capital   | Empresas mais afetadas  | Condições financeiras, como queda nas vendas  | Não se aplica  | Nova Iorque  |
|   |   | Direcionamento por setores  | Não se aplica  | Armênia, Argentina, Estados Unidos, Indonésia, Rússia                        |
|   |   | Direcionamento por localização  | Não se aplica  | Itália   |
|   |   | PME diretamente ou instituições que trabalham com PME   | Não se aplica  | Argentina, Austrália, Espanha, Estados Unidos, Itália                        |
|   |   | Governos locais e organizações comunitárias   | Não se aplica  | Estados Unidos   |
| Postergação de pagamentos, como de serviços públicos, aluguel ou impostos   | Empresas mais afetadas  | Direcionamento por setores  | Não se aplica  | Indonésia, Venezuela   |
|   |   | PME   | Não se aplica  | Espanha, França  |
| <b>Preservação de vínculos empregatícios</b>  |   |   |  |  |
| Subsídios salariais   | Trabalhadores em risco de demissão ou redução de horas                | Para trabalhadores cujos ordenados sejam inferiores a um certo nível                            | Cobertura parcial ou total de ordenados, com teto                          | Áustria, França, Singapura   |
|   | Trabalhadores em risco de demissão ou redução de horas                | Geralmente direcionados a certas empresas ou certos trabalhadores para conter o custo fiscal    | Cobertura parcial ou total de ordenados, com teto                          | Dinamarca, Estados Unidos, Estônia, Irlanda, Reino Unido, Bangladesh e China |
| Restrições de trabalho e salário  | Trabalhadores em risco de demissão ou redução de horas                | Universal   | Suspensão de demissões   | Itália   |
|   |   | Para trabalhadores em empresas que recebem apoio do governo                                     | Manutenção de um certo nível de emprego                                    | EUA  |
| <b>Apoio a famílias, inclusive as desempregadas</b>   |   |   |  |  |
| Ampliação de programas existentes, como os de transferência de renda, assistência alimentícia e seguro-desemprego | Famílias vulneráveis  | Manutenção dos critérios de qualificação existentes   | Aumento de benefícios  | Austrália, Argentina, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Índia, Tailândia |
|   |   |   | Prorrogação dos períodos de benefícios                                     | Estados Unidos, Grécia   |
|   |   | Ampliação da qualificação   | Não se aplica  | Brasil, China, Colômbia, Egito, Estados Unidos, Indonésia, Irlanda           |
| Novos programas para alcançar os mais vulneráveis   | Famílias vulneráveis  | Relaxamento dos requisitos ou procedimentos de qualificação                                     | Não se aplica  | Bulgária, Espanha, Estados Unidos, Filipinas                                 |
|   |   | Terceira idade ou famílias com crianças   | Não se aplica  | Bolívia, Espanha, Índia, Singapura   |
|   |   | Subsídios para bens e serviços essenciais, direcionados   | Isenção de taxas ou preços reduzidos                                       | Bélgica (serviços públicos)  |
|   |   | Subsídios para bens e serviços essenciais, universais   | Isenção de taxas ou preços reduzidos                                       | Indonésia (eletricidade), Jordânia (pão)                                     |
|   |   | Trabalhadores, por motivos médicos ou familiares  | Licença médica ou licença-família remunerada                               | Alemanha, Coreia do Sul, Estados Unidos                                      |
|   |   | Governos locais e organizações comunitárias ou bancos de dados mantidos por várias organizações | Não se aplica  | Áustria, Egito, Nepal, Peru, Ruanda  |
| Novas transferências de renda universais ou quase universais como programas primários                             | Famílias vulneráveis  | Cadastro universal ou sistemas de benefícios tributários  | Inviável com apoio adequado para os vulneráveis a um custo fiscal razoável | Não se aplica  |
| Novas transferências de renda universais ou quase universais como programas complementares                        | Todas as famílias (excluindo-se apenas as mais ricas em alguns casos) | Cadastro universal ou sistemas de benefícios tributários  | Transferências de renda pontuais   | Estados Unidos, Hong Kong, Singapura   |