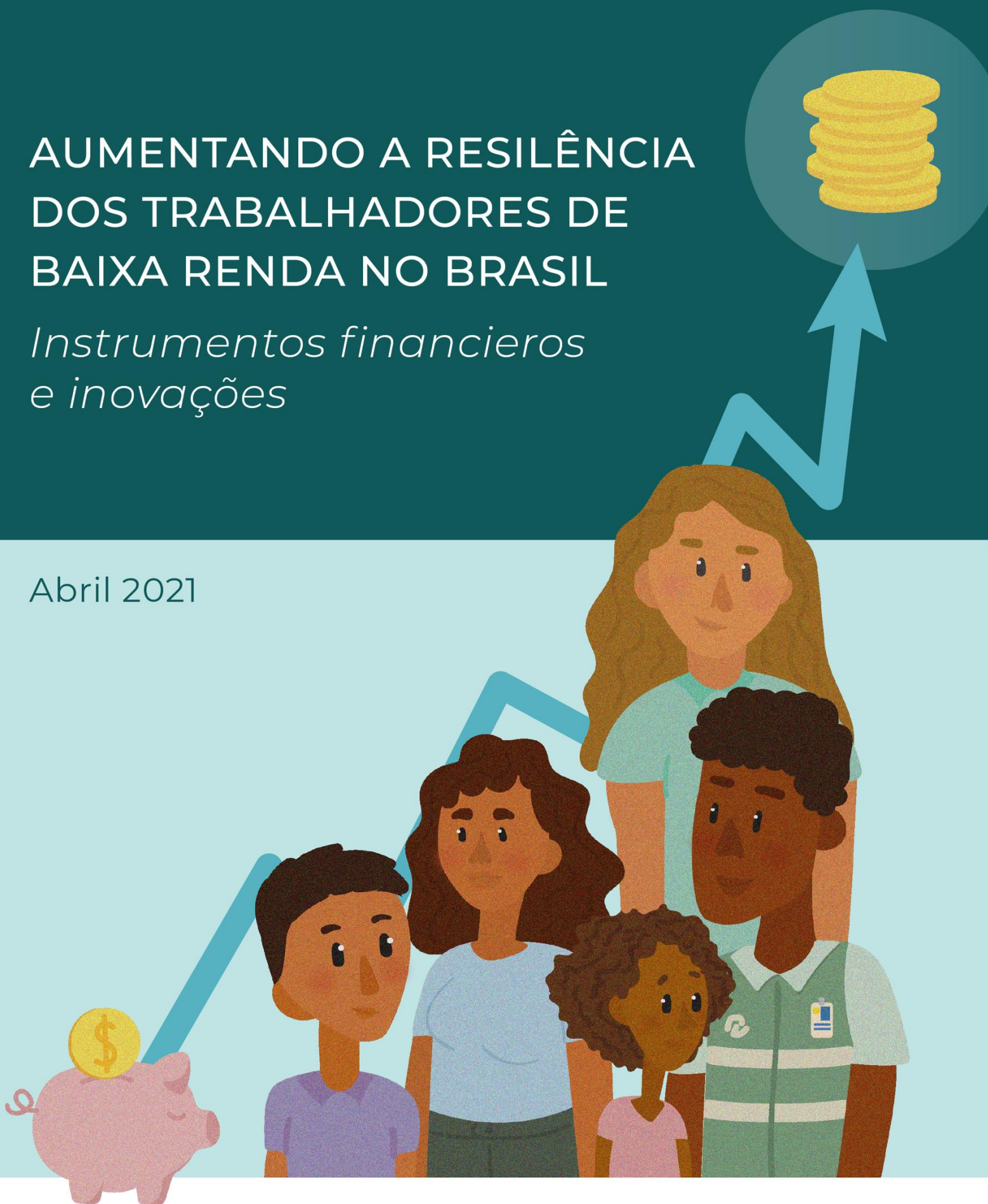


AUMENTANDO A RESILÊNCIA DOS TRABALHADORES DE BAIXA RENDA NO BRASIL

*Instrumentos financeiros
e inovações*

Abril 2021



Aumentando a Resiliência dos Trabalhadores de Baixa Renda no Brasil

Instrumentos Financeiros e Inovações

Prática Global de Proteção Social e Emprego
América Latina e Região do Caribe

Abril de 2021



© 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW,
Washington DC 20433
Telefone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabalho é um produto da equipe do Banco Mundial, com contribuição externa. As constatações, interpretações e conclusões expressas neste trabalho não refletem necessariamente as opiniões do Banco Mundial, de sua Diretoria Executiva ou dos governos que eles representam.

O Banco Mundial não garante a exatidão, integridade ou atualidade dos dados incluídos neste trabalho e não assume responsabilidade por quaisquer erros, omissões ou discrepâncias nas informações, ou responsabilidade com relação ao uso ou falha no uso das informações, métodos, processos ou conclusões estabelecidas. As fronteiras, cores, denominações e outras informações apresentadas em qualquer mapa neste trabalho não implicam em qualquer julgamento por parte do Banco Mundial sobre a situação legal de qualquer território ou em endosso ou aceitação de tais fronteiras.

Nada aqui deverá constituir ou ser interpretado ou considerado como uma limitação ou renúncia aos privilégios e imunidades do Banco Mundial, que são especificamente reservados em sua totalidade.

Direitos e Permissões

O material deste trabalho está sujeito a direitos autorais. Como o Banco Mundial incentiva a disseminação de seu conhecimento, este trabalho pode ser reproduzido, no todo ou em parte, para fins não comerciais, desde que seja dada plena atribuição a este trabalho.

Quaisquer dúvidas sobre direitos e licenças, incluindo direitos subsidiários, devem ser dirigidas a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EUA; fax: 202-522-2625; o e-mail: pubrights@worldbank.org.

Agradecimentos

Esta Nota de Política foi elaborada por uma equipe de trabalho do Banco Mundial composta por Matteo Morgandi (Líder da Equipe de Trabalho), Tiago Falcão, Marcelo Neri, Malin Ed, Katharina Fietz, Gabriel Lyrio Oliveira e Maria Concepcion Steta Gandara. Os Capítulos 1 e 3, bem como as recomendações, foram preparados com base em vários documentos de referência especificamente elaborados para esta nota pelo Professor Marcelo Neri (Fundação Getúlio Vargas), compreendendo (a) uma microanálise do comportamento financeiro e das atitudes das famílias de baixa renda no Brasil, com base em quatro conjuntos de dados nacionalmente representativos (IBGE, PNAD Continua e POF, Lloyd's Risk Poll Survey e World Bank Findex); (b) uma revisão de experiências selecionadas no Brasil para estimular a poupança e a inclusão financeira; e (c) um estudo sobre a utilização e demanda por seguro por famílias de baixa renda (este último financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB). A equipe agradece a Joana Sousa Lourenço, Pedro Xavier Faz de los Santos e Pietro Calice por sua assessoria e contribuições sobre experiências internacionais; a Pablo Acosta (Líder do Programa para o Brasil) por sua orientação estratégica; a Ricardo Martin Garcia Tafur e Diogo Falchano Bardal por suas contribuições sobre o setor financeiro no Brasil; e aos revisores Melis Guven, Truman Packard e Heinz Rudolph.

A nota foi elaborada como parte do Produto Financiado Externamente 1627 'Políticas de Proteção Social do Brasil durante a recuperação da COVID-19', financiado pela Agence Française de Développement (AFD), em resposta a uma demanda do Ministério da Cidadania do Brasil. A equipe é grata às equipes da Secretaria Executiva e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério da Cidadania por seus feedbacks e comentários em diferentes etapas.

Índice

AGRADECIMENTOS.....	4
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	10
INTRODUÇÃO	15
1. O DESAFIO DA VULNERABILIDADE PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA.....	17
2. INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE COMPARTILHAMENTO DE RISCO PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA.....	24
2.1. UMA ESTRUTURA CONCEITUAL.....	24
3. USO DE PRODUTOS FINANCEIROS E DE GESTÃO DE RISCOS PELAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA E NO CADASTRO ÚNICO	31
3.1. ACESSO E USO DA POUPANÇA	33
3.2. ACESSO E USO DE CRÉDITO	38
3.3. ACESSO E USO DE SEGURO	44
3.4. EDUCAÇÃO FINANCEIRA.....	47
4. PROGRAMAS FINANCEIROS PARA GERIR OS RISCOS PARA POPULAÇÕES VULNERÁVEIS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RELEVANTES PARA O BRASIL.....	50
4.1. INSTRUMENTOS DE POUPANÇA DE LONGO PRAZO	53
4.2. SEGURO-DESEMPREGO AMPLIADO PARA TRABALHADORES NÃO DEPENDENTES.....	60
5. APRIMORANDO A GESTÃO DE RISCO ATRAVÉS DA INCLUSÃO FINANCEIRA	65
5.1 CARACTERÍSTICAS DE CONCEPÇÃO DE PRODUTOS DE POUPANÇA INCENTIVADA PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA	66
5.2 POLÍTICAS COMPLEMENTARES: SEGURO E EDUCAÇÃO FINANCEIRA.....	69
5.3 COORDENAÇÃO DE PRODUTOS FINANCEIROS COM O BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO.....	72
REFERÊNCIAS.....	76
ANEXO	83
ANNEX 1: QUADROS ADICIONAIS SOBRE O MICRO-PERFIL DAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E SEU COMPORTAMENTO FINANCEIRO	83
ANEXO 2: ESTUDOS DE CASO DE SISTEMAS DE POUPANÇA PARA TRABALHADORES INFORMAIS EM SEIS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	88

Figuras

FIGURA 1. RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA.....	13
FIGURA 2. FAMÍLIAS SEM ACESSO A TRABALHO PROTEGIDO OU TRANSFERÊNCIA SOCIAL.....	18
FIGURA 3: MUDANÇA NAS HORAS DE TRABALHO (%)......	18
FIGURA 4. VOLATILIDADE DA RENDA.....	19
FIGURA 5. TIPO DE EMPREGO	20
FIGURA 6. FONTE DE RENDA PARA FAMÍLIAS DO BF.....	20
FIGURA 7. ADULTOS BRASILEIROS COM CAPACIDADE DE ARRECADAR FUNDOS DE EMERGÊNCIA.....	21
FIGURA 8. EXPERIÊNCIA HISTÓRICA E EXPECTATIVA FUTURA DE FONTES DE RISCO.....	23
FIGURA 9. INSTRUMENTOS DE RISCO IDEAIS DE ACORDO COM O TAMANHO E A FREQUÊNCIA DE UMA PERDA PROVÁVEL.....	25
FIGURA 10. VIESES COMPORTAMENTAIS QUE IMPEDEM A POUPANÇA.....	26
FIGURA 11. POUPADO NO ÚLTIMO ANO, POPULAÇÃO TOTAL.....	33
FIGURA 12: PARCELA DE PESSOAS (MAIORES DE 15 ANOS) QUE POSSUEM UM INSTRUMENTO FINANCEIRO	34
FIGURA 13. RENDA MÉDIA POUPADA (R\$), 2017.....	37
FIGURA 14. RENDA MÉDIA POUPADA EM R\$ ENTRE BENEFICIÁRIOS DO BF	37
FIGURA 15. TAXA DE INADIMPLÊNCIA DE CRÉDITO PARA PESSOAS FÍSICAS CADASTRADAS NO CADASTRO ÚNICO	39
FIGURA 16. TAXAS MÉDIAS DE JUROS DE PRODUTOS DE CRÉDITO PARA PESSOAS FÍSICAS.....	40
FIGURA 17. PARTICIPAÇÃO DO PRODUTO NO VOLUME TOTAL DE CRÉDITO USADO.....	40
FIGURA 18. PARCELA DA POPULAÇÃO DO BF, DO CADASTRO ÚNICO SEM BF E RESTANTE DA POPULAÇÃO NO VOLUME TOTAL DE CRÉDITO CONTRATADO DE CADA PRODUTO	41
FIGURA 19. PROPENSÃO PARA ADQUIRIR SEGURO PRIVADO	45
FIGURA 20. DESPESAS COM SEGURO PRIVADO (APENAS COMPRADORES).....	45
FIGURA 21. PORCENTAGEM DE PESSOAS QUE RESPONDERAM CORRETAMENTE QUE 1 EM CADA 10 É IGUAL A 10 POR CENTO, BRASIL.....	48
FIGURA 22. RESUMO DAS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS.....	65
FIGURA A.1. STATUS NO MERCADO DE TRABALHO POR GÊNERO.....	83
FIGURA A.2. STATUS DA OCUPAÇÃO POR GÊNERO.....	83
FIGURA A.3. NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIS ALTO ALCANÇADO.....	84
FIGURA A.4. BF NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS BENEFICIÁRIOS DO BF	84

Tabelas

TABELA 1. PROGRAMAS DE GESTÃO DE RISCOS NO BRASIL PARA DIFERENTES FORMAS DE TRABALHO.....	28
TABELA 2. PROPORÇÃO DE PESSOAS MAIORES DE 15 ANOS QUE POSSUEM CONTA DE POUPANÇA, POR GRUPO DE INTERESSE E SUBGRUPOS DE CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS.....	35
TABELA 3.1. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS DE GESTÃO DE RISCO (PARTE 1).....	51
TABELA 3.2. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DE PROGRAMAS DE GESTÃO DE RISCO (PARTE 2).....	52
TABELA 4. CARACTERÍSTICAS DE DEPÓSITOS E SAQUES E OUTRAS INTERVENÇÕES DE INCENTIVO À POUPANÇA DE LONGO PRAZO	55
TABELA 5. CLASSIFICAÇÃO DOS REGIMES DE SEGURO-DESEMPREGO DE DIVERSOS PAÍSES	62
TABELA 6. COMO CONCEBER UM PRODUTO QUE SUPERE AS BARREIRAS À POUPANÇA	68
TABELA A.1. PARCELA DE PESSOAS COM FLUXO LÍQUIDO DE POUPANÇA FINANCEIRA POSITIVO NO PERÍODO DA PESQUISA POR GRUPO DE INTERESSE E SUBGRUPOS DE CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS.....	85
TABELA A.2. PARCELA QUE POSSUI CARTÃO DE CRÉDITO POR GRUPO DE INTERESSE E SUBGRUPOS DE CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAIS.....	85
TABELA A.3. DISTRIBUIÇÃO DO MONTANTE DE CADA PRODUTO DE CRÉDITO ENTRE O BF, CADASTRO ÚNICO E O RESTANTE DA POPULAÇÃO EM 2017 (%)	86
TABELA A.4. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PRODUTOS DE CRÉDITO EM CADA GRUPO POPULACIONAL, 2017 (%)	86
TABELA A.5. DESPESAS COM O PRÊMIO DE SEGURO (% QUE DECLARA DESPESAS COM PRÊMIO DE SEGURO), POR SUBGRUPO E TOTAL.....	87
TABELA A.6. CESANTÍAS PARA TRABALHADORES AUTÔNOMOS DA COLÔMBIA.....	92
TABELA A.7. MÉTODOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DISPONÍVEIS PARA OS BENEFICIÁRIOS DO PROSPERA (2011)	94
TABELA A.8. CO-CONTRIBUIÇÃO DO GOVERNO E SEGURO DE VIDA DO EJO HEZA COM BASE EM GRUPOS SOCIOECONÔMICOS (RWF).....	95

Siglas

AE	Auxílio Emergencial
AFP	Administradora Chilena de Fondos de Pensão (<i>Administradora de Fondos de Pensiones</i>)
API	Interface de programação de aplicativos
BANSEFI	Banco Nacional de Poupança e Serviços Financeiros (<i>Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros</i>)
BCB	Banco Central do Brasil
BEPS	Benefícios Econômicos Periódicos da Colômbia (<i>Beneficios Económicos Periódicos</i>)
BF	Bolsa Família
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEF	Caixa Econômica Federal
CCF	Fundo Colombiano de Compensação Familiar (<i>Caja de Compensación Familiar</i>)
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONEF	Comitê Nacional de Educação Financeira
CPSD	Conta Poupança do Seguro-Desemprego
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRISP	Proteção Social Resiliente a Crises
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
ENEF	Estratégia Nacional de Educação Financeira
FGC	Fundo Garantidor de Créditos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FGV	Fundação Getúlio Vargas
FOSFEC	Fundo Colombiano de Solidariedade e Promoção do Emprego e Proteção contra Cessação (<i>Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante</i>)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEC	Instituto Nordeste Cidadania
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPA	Inova�o para A�o contra a Pobreza (<i>Innovations for Poverty Action</i>)
PASI	Plano de Amparo Social Imediato
PIB	Produto Interno Bruto
PNMPO	Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PROIIF	Programa Integral de Inclusão Financeira (<i>Programa Integral de Inclusión Financiera</i>)
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RSSB	Conselho de Seguridade Social de Ruanda (<i>Rwanda Social Security Board</i>)
SAT	Seguro de Acidente do Trabalho
SII	Receita Federal do Chile (<i>Servicio De Impuestos Internos [SII]</i>)
SD	Seguro Desemprego
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SFH	Sistema Financeiro de Habita�o
TCR	Transferência Condicionada de Renda
AE	Auxílio Emergencial

Sumário Executivo

Esta nota visa informar a concepção de um produto financeiro e ações complementares que o Governo do Brasil poderia adotar para fortalecer a resiliência das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família (BF)¹ e inscritas no Cadastro Único², particularmente aquelas que trabalham na economia informal. Embora o sistema de proteção social brasileiro garanta instrumentos com ampla cobertura para reduzir o risco da pobreza extrema por idade e invalidez, a proteção contra choques de renda do trabalho no Brasil permanece segmentada e depende em grande parte da situação ocupacional e da composição familiar. Em 2019, quase um terço das famílias brasileiras vivia abaixo da linha de pobreza estabelecida pelo Cadastro Único, de R\$ 499 per capita³, mas muitas delas estavam acima do limite de elegibilidade do BF (R\$ 189 per capita). Além disso, cerca de 5 milhões de famílias vivem abaixo da renda familiar média, mas estão fora do alcance de qualquer forma de renda "protegida" (seja uma transferência social, uma pensão ou um emprego formal com acesso ao seguro-desemprego). Durante a pandemia, o Auxílio Emergencial (AE)⁴ foi uma resposta apropriada para mitigar o choque sistêmico que afeta essas famílias sem cobertura, mas o AE não foi projetado para ser fiscalmente sustentável e ter incentivos compatíveis no médio prazo.

O choque sistêmico provocado pela COVID-19 exacerbou os desafios enfrentados pelas famílias vulneráveis na gestão da volatilidade da renda. A alta volatilidade da renda já caracterizava as famílias pobres antes da pandemia. Dados longitudinais mostram que os trabalhadores com emprego assalariado informal ou autônomos experimentam uma variação de renda pelo menos duas vezes maior em comparação com os assalariados formais, mesmo levando-se em consideração os períodos de desemprego. Assim, um grande desafio para as famílias vulneráveis é lidar com choques de renda temporários sem afetar permanentemente os bens ou o capital humano. Esse também é o caso daqueles que recebem a transferência de renda do BF, visto que 71 por cento de sua renda total, em média, deriva do seu trabalho. O acesso ao crédito ou à poupança pode ser uma forma de enfrentar esses choques de renda repentinos; no entanto, dois terços dos adultos entre os 40 por cento mais pobres da população brasileira informam que não conseguiriam levantar recursos para enfrentar uma emergência. Entre aqueles que pensam que conseguiriam, recorrer ao crédito informal é mais comum do que ao crédito formal, e ambos são mais comuns do que a poupança (Findex 2017).

¹ Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionada no Brasil, voltado para famílias com crianças que vivem em pobreza extrema ou pobreza.

² Cadastro Único é o cadastro que permite ao Governo Federal do Brasil acompanhar as famílias de baixa renda.

³ Perto da linha internacional de paridade do poder de compra (PPC) per capita por dia de US\$ 5,5.

⁴ Auxílio Emergencial é um apoio financeiro oferecido pelo Governo Federal do Brasil que tem como objetivo oferecer proteção emergência durante a Pandemia de COVID-19.

Acesso e uso de instrumentos financeiros por famílias de baixa renda

Em comparação com outros países, as taxas de poupança no Brasil são baixas - e especialmente baixas entre os pobres. Dados da pesquisa de orçamento familiar mostram que, entre a população pobre heterogênea, os trabalhadores autônomos e assalariados formais em média poupam mais e, em geral, as mulheres poupam mais do que os homens. A análise também mostra que os beneficiários do BF têm menos poupança líquida do que os pobres que não estão cobertos pela rede de proteção - na verdade, a maioria dos beneficiários usa a poupança para pagar dívidas existentes. Isso poderia ser uma indicação de que as famílias beneficiárias de transferências sociais têm mais oportunidade de tomar empréstimo garantido pelo fluxo de seus benefícios futuros, mas também que existe mais oportunidade para construir sua capacidade de poupança.

Vieses comportamentais e analfabetismo financeiro reduzem a propensão para poupar. Em comparação com seus pares internacionais, a população brasileira exibe mais intensamente os vieses comportamentais associados à redução da poupança: superotimismo, preferências temporalmente inconsistentes e baixa confiança. Os resultados de avaliações escolares também revelam lacunas de conhecimento em conceitos fundamentais de educação financeira, como probabilidade, que limitam a capacidade de tomar decisões financeiras informadas. Portanto, não é surpresa que, mesmo entre os pobres, a escolaridade esteja associada a acesso ao crédito, maior capacidade de pagamento e menor probabilidade de inadimplência.

91 por cento das famílias no Cadastro Único e 25 por cento das pessoas em famílias beneficiárias do Bolsa Família já possuíam uma conta poupança antes do AE (BCB 2020). Dados anteriores à pandemia mostram que mulheres, pessoas com maior nível de escolaridade e populações urbanas, bem como trabalhadores formalmente empregados e trabalhadores autônomos, têm maior probabilidade de possuir conta bancária. A conexão dos pobres com as instituições financeiras atingiu um pico histórico em 2020, com a abertura de conta digital gratuita pela Caixa Econômica Federal (CEF) para cada beneficiário do AE sem conta bancária. No entanto, pouco se sabe sobre o uso atual dessas contas pelos novos clientes.

Em 2018, um quarto das famílias no Cadastro Único usaram crédito formal, embora na maioria das vezes por meio de instrumentos de crédito ao consumidor mais caros. O uso do “cheque especial” e o pagamento mínimo da fatura do cartão de crédito são a forma mais comum de endividamento pelos pobres, possivelmente porque são pré-aprovados. Apenas um quarto dos empréstimos de Microcrédito Produtivo Orientado são efetivamente oferecidos às famílias no Cadastro Único. Requisitos rigorosos e menor propensão para investir desviam esse crédito subsidiado para aqueles com histórico de crédito mais formal. No entanto, muitos trabalhadores informais trabalham em casa e não mantêm uma contabilidade separada para despesas domésticas e comerciais e, muitas vezes, bens comprados com crédito ao consumidor também servem como ferramentas para seus negócios. Por último, muito poucas famílias de

baixa renda usam um produto de seguro comercial. Cerca de 18 por cento da população total do Brasil possui seguro privado. Esse número cai para 3 por cento entre as famílias do BF, e as pessoas geralmente tendem a adquiri-lo quando é obrigatório (como seguro para veículos ou seguro residencial ao alugar uma casa).

Orientando a inclusão financeira para melhorar a resiliência: Experiência internacional

Nos últimos anos, vários países com grandes economias informais promoveram instrumentos de gestão de risco financeiro sob medida para pessoas com rendimentos baixos e não observáveis. As famílias de baixa renda têm alguma capacidade de poupar - mas de forma irregular. Alguns países introduziram contas de poupança individuais específicas para estimular a poupança de longo prazo dos trabalhadores autônomos informais (como Colômbia e Quênia) ou, em alguns casos, as contas foram diretamente vinculadas à participação em programas de transferência condicionada de renda (TCR) (México e Paquistão). Esses instrumentos foram projetados com características específicas tanto do lado do depósito quanto do saque, com o objetivo de abordar restrições em relação à poupança e vieses comportamentais.

Para incentivar a economia, os países experimentaram uma série de soluções: transferências automáticas (por exemplo, México), loterias combinadas com um 'prazo de depósito' (por exemplo, Colômbia), intervenções comportamentais usando tecnologia, contribuições de contrapartida (por exemplo, Ruanda), taxas de juros favoráveis e outros incentivos monetários. O instrumento de poupança de longo prazo *Ejo Heza* em Ruanda é vinculado a um seguro de vida. Também permite usar a poupança como garantia de crédito. A maioria dos programas permite saques antecipados, mas com algumas restrições para garantir que os recursos permaneçam separados de uma conta corrente normal. A facilidade de acesso e de inscrição é fundamental para a aceitação e uso de novos produtos por pessoas com experiência (e confiança) limitada em produtos financeiros. A maioria dos programas lidou com essa questão evitando taxas de inscrição ou administrativas (por exemplo, Colômbia) ou operando inteiramente por meio de telefones celulares, evitando assim a dependência em agências bancárias (por exemplo, Quênia).

Sugestões comportamentais e medidas para melhorar a educação financeira são frequentemente combinadas com produtos de poupança. O programa de poupança *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS) na Colômbia introduziu mensagens de texto para ajudar os usuários a alcançar uma determinada meta de poupança. No México, o programa de inclusão financeira para beneficiários de assistência social ofereceu educação financeira como condição para receber mais crédito.

Quais políticas poderiam apoiar uma maior resiliência de famílias vulneráveis no Brasil?

Uma questão relevante durante o período de recuperação do Brasil será como aumentar a resiliência dos trabalhadores vulneráveis e informais, especialmente aqueles que deixam de receber o AE, mas não são elegíveis para assistência social. O Retorno Garantido e uma 'lista de espera zerada' no BF são, portanto, políticas fundamentais para proporcionar uma forma mínima de 'seguro de renda' de último recurso para famílias não pobres que permanecem em risco de cair na pobreza após um choque (Banco Mundial 2021). Além disso, esta nota argumenta que várias políticas de inclusão financeira podem contribuir para esse objetivo (Figura 1).

Figura 1. Resumo das recomendações de política



Como um complemento às transferências sociais, um produto específico de poupança financeira poderia ser implantado para trabalhadores no Cadastro Único e BF. Isso é mais adequado para famílias com alguma capacidade de poupar, incluindo aquelas em Regra de Permanência (que estão se aproximando da saída do BF devido ao aumento da renda). No caso de beneficiários do BF, uma conta de poupança específica diferenciaria a poupança de benefícios não sacados. Opções padrão podem levar os usuários a reservar uma parte de suas transferências do BF todos os meses, semelhante ao programa PROIIF no México. Essa conta poderia ser mantida mesmo depois que a família saísse do BF e, com o tempo, constrói-se um histórico de fluxos financeiros formais. Contribuições de contrapartida e outros incentivos

podem ser outra forma de incentivar a poupança para aqueles que estão prestes a sair do BF e aumentar sua resiliência após a saída. Embora mais dispendiosa, a abordagem pode trazer benefícios adicionais para as famílias e a sociedade – como a mobilização de poupanças privadas adicionais, melhoria da educação financeira e spillovers de produtividade. A experiência da Conta Social Digital deve ser estudada para identificar como as economias proporcionadas pelo AE foram utilizadas.

O microsseguro e a educação financeira podem expandir as ferramentas à disposição das famílias para diversificar e gerenciar riscos. A educação financeira será fundamental para assessorar as famílias quanto ao melhor uso das contas de poupança e, em geral, na escolha de produtos mais baratos. Materiais pedagógicos personalizados (como o Futuro na Mão) já foram elaborados para esse público e estão prontos para entrega digital. A vinculação da educação financeira a produtos financeiros, com os clientes sendo educados 'enquanto usam' os produtos, também é uma abordagem promissora para a educação de adultos. A adoção da educação financeira também pode ser incentivada em troca do acesso a linhas de crédito de custo mais baixo, uma vez que clientes com melhor nível de escolaridade apresentam menor risco para os credores. A oferta de microsseguro pelo setor privado pode ser mais adequada no caso de certos riscos catastróficos idiossincráticos, por exemplo, risco de morte. Normalmente, esses produtos funcionam melhor se agrupados como padrão a outros produtos em demanda.

Expandir e reduzir o custo do crédito também é importante para melhorar o bem-estar dos pobres, inclusive tornando o acesso ao microcrédito menos complicado. Embora esta nota não pretenda avaliar o crédito em profundidade, várias implicações também emergem da análise nessa área. Em primeiro lugar, ao tornar as receitas dos trabalhadores informais visíveis por meio de contas de poupança, a história financeira dos pobres poderia, com o tempo, também servir como uma pequena garantia intangível para acesso ao crédito. Em segundo lugar, como é improvável que um único produto de crédito atenda às necessidades dessa população diversa inscrita no Cadastro Único, o governo pode desempenhar um papel reduzindo o custo para que o setor privado atenda a esse segmento de mercado. Será fundamental identificar a melhor maneira de envolver fornecedores privados para aproveitar a inovação e garantir o melhor valor. A infraestrutura existente do Cadastro Único poderia ser utilizada por alguns fornecedores selecionados competitivamente para reduzir os custos de atração de clientes pelos bancos, sendo esta economia repassada aos consumidores. Por último, embora esta nota explore em profundidade as restrições à inclusão financeira do lado da demanda, as restrições do lado da oferta enfrentadas pelo setor privado permanecem pouco exploradas. Os dados do Banco Central podem ser utilizados para identificar os bancos que atendem os pobres, e um diálogo ativo com provedores financeiros privados poderia gerar recomendações que permitam um melhor atendimento a esse segmento de mercado.

Introdução

Em todo o mundo, a pandemia COVID-19 evidenciou a vulnerabilidade de uma grande parte da população pobre, incluindo aqueles que vivem um pouco acima do limite de elegibilidade para transferências sociais. Nesta nota, os 'vulneráveis' são definidos como famílias que não são pobres, mas podem cair rapidamente na pobreza, pois sua renda de trabalho é instável e em grande parte informal. No nível individual, os pobres também enfrentam desproporcionalmente o risco de choques que podem perpetuar as armadilhas da pobreza. Porém, devido à sua situação ocupacional, geralmente informal, essas famílias têm menos acesso a instrumentos formais de gestão de riscos. A partir dos dados da PNAD COVID ao longo de sete meses consecutivos, é possível mostrar que a suavização do consumo de curto prazo poderia aumentar os níveis de bem-estar social em 22 por cento (Neri, 2020a).

Para além do apoio temporário à renda lançado em 2020, permanece o debate sobre políticas públicas adicionais que poderiam aumentar a resiliência das famílias vulneráveis contra riscos idiossincráticos. O Brasil foi um dos países que mais rápida e efetivamente inovou para responder ao choque sistêmico da COVID-19 por meio da criação de benefícios emergenciais para os vulneráveis não cobertos pelas transferências sociais existentes (Auxílio Emergencial [AE]). O AE exigiu o desenvolvimento de sistemas para cadastrar dezenas de milhões de pessoas anteriormente "invisíveis" a sistema de proteção social. No entanto, esses benefícios são, por definição, de curta duração, e as perguntas 'o que vem a seguir?' e 'o que mais?' permanecem centrais para se estender, de uma forma fiscalmente sustentável, as proteções às famílias vulneráveis recém-cadastradas. Embora os benefícios emergenciais funcionem bem durante choques sistêmicos e amplos, o principal desafio das famílias vulneráveis é navegar pela volatilidade de renda idiossincrática sistêmica.

Esta nota contribui para o debate mais amplo ao explorar políticas que utilizam instrumentos financeiros e inovações para aumentar a resiliência das famílias de baixa renda no Brasil, como um complemento ao Bolsa Família (BF). Essas políticas poderiam beneficiar particularmente aqueles que saíram recentemente do programa BF (por excederem o patamar de elegibilidade), aqueles que estão prestes a sair (famílias em Regra de Permanência), e aqueles que estão no Cadastro Único⁵ mas inelegíveis para o BF, como os novos beneficiários do AE. O uso de fontes múltiplas de microdados por esta nota visa ir além do simples estudo da literatura existente e busca insights sobre o desenho de produtos sob medida em articulação com outras políticas de proteção social.

⁵ O Cadastro Único tem como objetivo cadastrar todas as famílias brasileiras com renda per capita inferior a meio salário mínimo ou renda total inferior a 3 salários mínimos. Todas as famílias beneficiárias do BF estão cadastradas no Cadastro Único.

A nota está estruturada da seguinte forma. O Capítulo 1 desta nota descreve os riscos enfrentados pelas famílias no Brasil, incluindo a volatilidade da renda e outros choques, com foco nas famílias vulneráveis e pobres. A nota, então, propõe uma estrutura para identificar os instrumentos apropriados para mitigar choques de renda, com base na natureza e frequência do choque (Capítulo 2). Em seguida, identifica os instrumentos públicos e privados de gestão de riscos existentes no Brasil (Capítulo 3). Isso é complementado por lições aprendidas de intervenções e experiências anteriores de gestão de riscos no Brasil, bem como evidências internacionais relevantes de intervenções de poupança aplicadas em contextos semelhantes (Capítulo 4). O Capítulo 5 apresenta um conjunto de recomendações para o desenho de um produto de poupança de gestão de riscos e formulação de políticas complementares.

1.

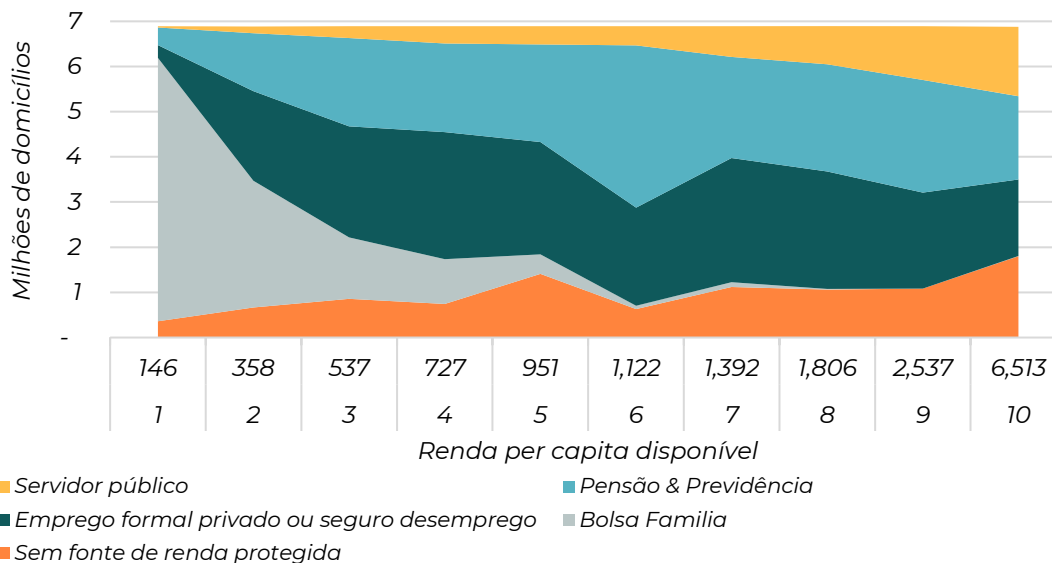
O desafio da vulnerabilidade para famílias de baixa renda

Este capítulo explora várias fontes de dados para descrever os riscos financeiros dos beneficiários da assistência social e da população vulnerável no Brasil. A análise neste capítulo baseia-se em quatro pesquisas recentes de microdados para o Brasil (Pesquisa de Orçamento Familiar [POF] do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] e Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios [PNAD], Banco Mundial Findex Brasil e a World Risk Poll do Lloyd's) para descrever a volatilidade da renda e os riscos enfrentados pelas famílias pobres e vulneráveis. Na medida do possível, todos os dados de pesquisa são restritos à população entre os 40 por cento na extremidade inferior da distribuição de renda (semelhante ao patamar de renda do Cadastro Único) ou beneficiários de programas de assistência social direcionada, especialmente o programa BF.

Milhões de famílias pobres e vulneráveis no Brasil estão fora do alcance de transferências governamentais ou empregos cobertos por benefícios e proteções contributivas. Antes da pandemia de COVID-19, quase um terço das famílias (quase metade da população) no Brasil vivia abaixo da linha de pobreza do Cadastro Único de meio salário-mínimo per capita (semelhante à linha de pobreza de US\$ 5,5 do Banco Mundial [PPC] por dia). Com base no modelo de microssimulação BraSIM do Banco Mundial, estima-se que cerca de 90 por cento das famílias abaixo desse limite de renda receberam alguma forma de proteção social fornecida pelo governo, por meio do BF, previdência ou seus empregos formais, que garantem acesso a complementos trabalhistas e programas de proteção a desempregados (Figura 2). Estima-se que 9,7 milhões de famílias na população estão fora do alcance de qualquer programa desse tipo, e cerca de metade delas vivem abaixo da renda mediana (aproximadamente um salário-mínimo per capita), distribuídas entre os pobres e aqueles que poderiam ser considerados 'vulneráveis' - pairando um pouco acima da linha de pobreza de meio salário-mínimo⁶. Além disso, muitas famílias continuam pobres apesar de receberem o BF, devido ao valor baixo do benefício médio, de cerca de R\$ 186 (US\$ 33) por mês. Além disso, as famílias com muitos membros muitas vezes permanecem na pobreza, embora tenham um adulto com emprego assalariado formal.

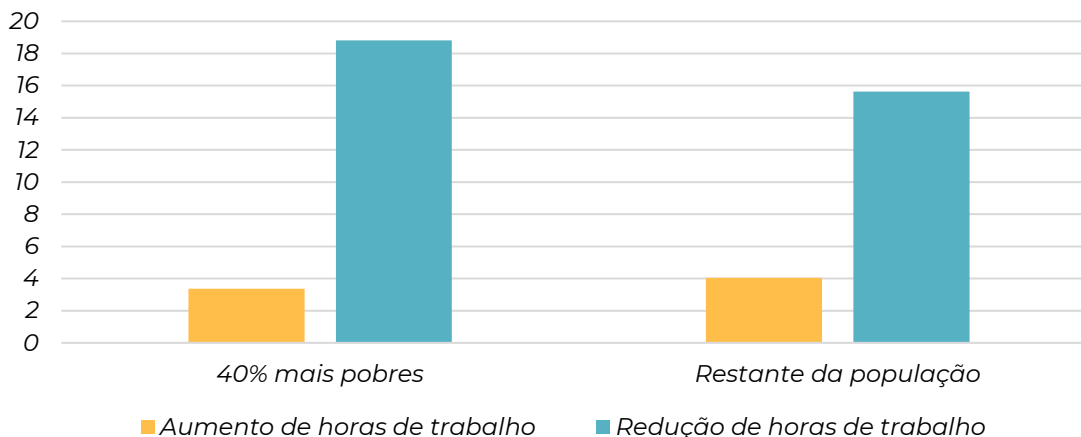
⁶ A linha do Cadastro Único é próxima em valor à linha de pobreza de US\$ 5,50 PPC do Banco Mundial para países de renda média.

Figura 2. Famílias sem acesso a trabalho protegido ou transferência social por decis de renda per capita disponível



Fonte: Simulações dos autores com base no modelo de microsimulação WB BraSIM, para 2019. Nota: O eixo X representa os decis de renda disponível per capita e sua média em R\$ em 2019. Famílias com direito a múltiplos benefícios são designadas para os benefícios mais generosos.

Figura 3: Mudança nas horas de trabalho (%)



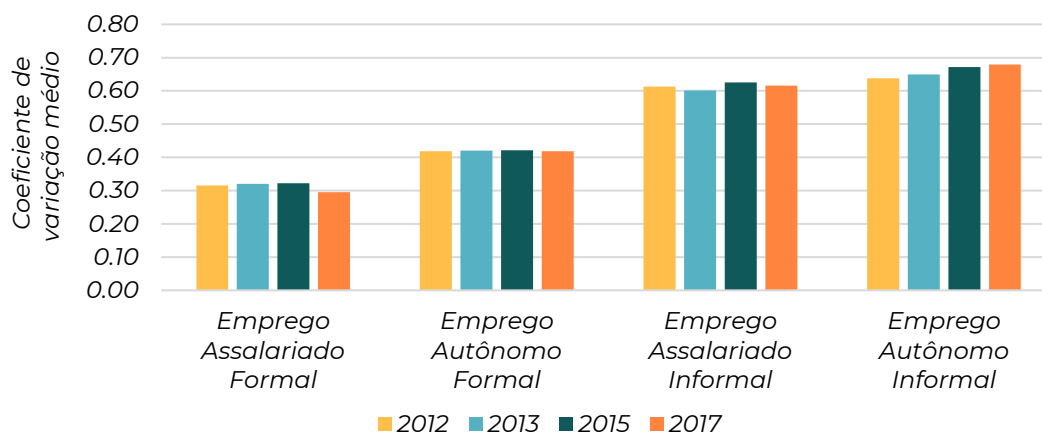
Fonte: Autores, com base na PNAD COVID, novembro de 2020.

Sem mitigação, a crise da COVID-19 teria afetado desproporcionalmente a renda dos vulneráveis no segundo e terceiro quintis. A pandemia teve um impacto forte e negativo na participação da força de trabalho e nas horas trabalhadas e, portanto, na renda do trabalho. De acordo com a pesquisa domiciliar nacional, a PNAD COVID-19, 18,8 por cento dos 40 por cento mais pobres trabalharam menos horas do que durante uma semana normal de trabalho (ver

Figura 3). O número correspondente foi menor para o resto da população, ficando em 14,4 por cento. As simulações do Banco Mundial previram que, sem os benefícios de proteção social regulares e de emergência, a crise teria levado a uma queda de -7,6 por cento da renda familiar média, afetando desproporcionalmente o segundo e terceiro quintis (Lara Ibarra e Macedo Rubião 2020)⁷.

Os pobres e vulneráveis estão particularmente expostos à volatilidade da renda devido à maior dependência no trabalho informal assalariado e no trabalho autônomo. Cerca de 71 por cento da renda familiar total das famílias do BF vem do trabalho (Figura 6). Essa divisão difere ligeiramente por tipo de emprego, com uma parcela relativamente maior da renda do trabalho se o membro da família estiver formalmente empregado e uma parcela menor se estiver empregado informalmente. A análise de dados longitudinais de rendas do trabalho relatadas no Brasil mostra que o tipo de emprego é um determinante importante da volatilidade da renda⁸. O coeficiente de variação da renda do trabalho entre trabalhadores que tinham trabalho informal assalariado ou trabalho autônomo no primeiro trimestre é duas vezes mais alto do que entre trabalhadores assalariados formais no primeiro trimestre (Figura 4). 72 por cento de todos os trabalhadores em famílias pobres são informais (Figura 5). As famílias de empregados informais e autônomos têm volatilidade de renda 16 e 12 vezes maior do que os de empregados do setor público (Neri, 2020). Na verdade, a volatilidade da renda entre as famílias do BF é 22,7 por cento maior do que entre os trabalhadores que contribuem para a previdência social e duas vezes maior do que entre aqueles que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (Neri 2020a).

Figura 4. Volatilidade da renda
por tipo de emprego

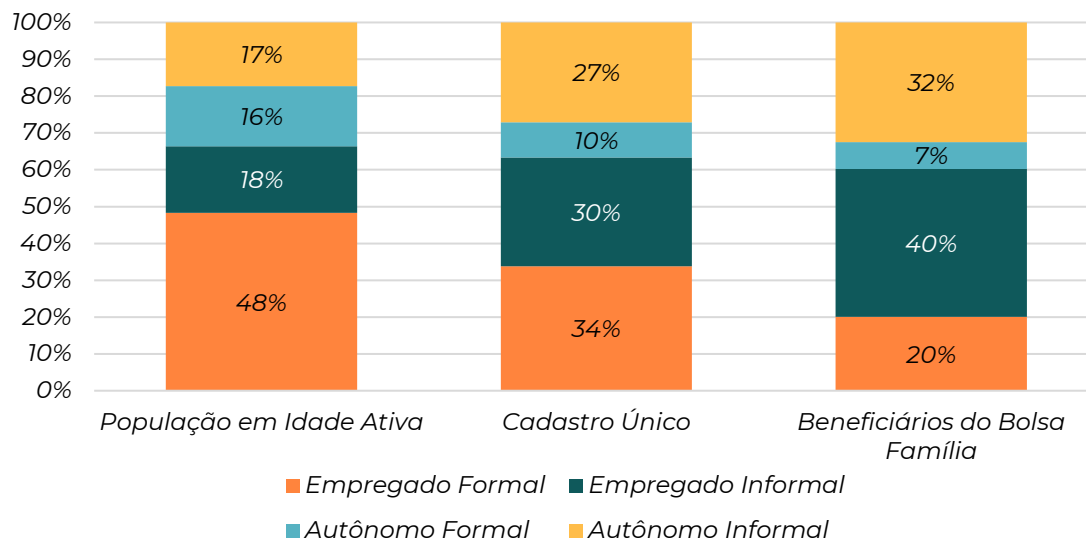


Fonte: Autores, com base na PNAD 2012–2018.

⁷ Estimativas baseadas no BraSim 2019.

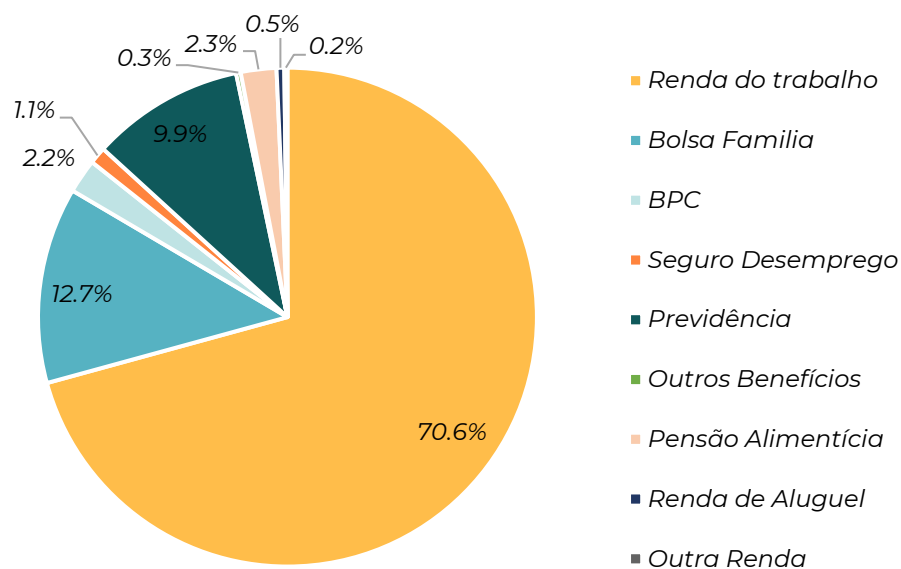
⁸ A volatilidade da renda é medida pelo coeficiente de variação da renda trimestral do trabalho informada pela mesma pessoa na PNAD Contínua por pelo menos três trimestres. Essa medida também leva em consideração os períodos em que a renda informada é zero, por exemplo, durante períodos de desemprego.

Figura 5. Tipo de emprego por grupos populacionais



Fonte: Autores, com base na PNAD 2012-2018.

Figura 6. Fonte de renda para famílias do BF



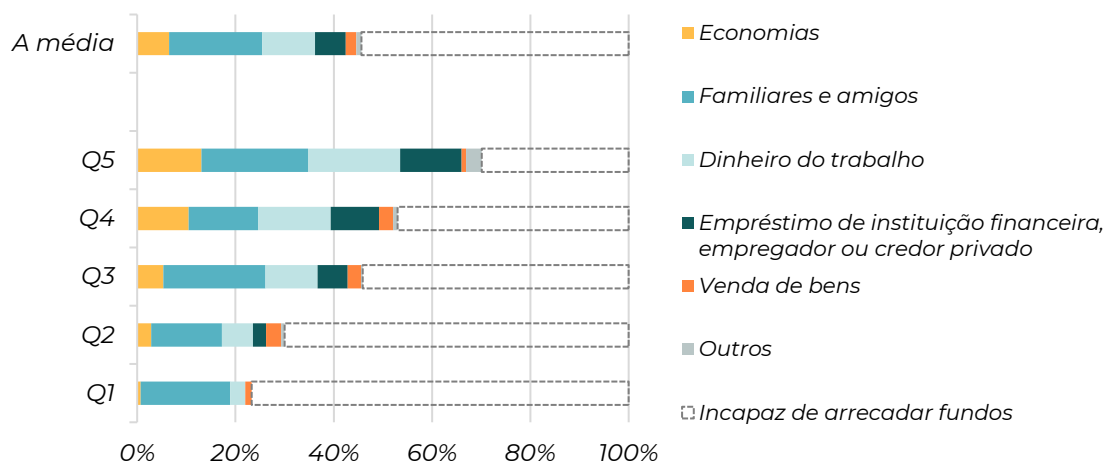
Fonte: Autores, com base na PNAD 2019.

A probabilidade de cair no desemprego também é quatro vezes maior entre os pobres. Dados longitudinais da PNAD Contínua mostram que pessoas pobres e beneficiários do BF, respectivamente, têm probabilidade de 28,5 por cento e 30,3 por cento de passar do emprego para o desemprego em um ano; as outras pessoas têm 7,4 por cento de probabilidade de passar pela mesma transição (Neri 2021).

Para famílias pobres, o BF frequentemente representa a fonte de renda mais previsível. O benefício do BF representa em média 13 por cento da renda das famílias beneficiárias (Figura 6). Para mais de 70 por cento dos beneficiários do BF, o benefício representa menos de um quarto de sua renda. As famílias cobertas por pensões sociais e contributivas relativamente mais generosas raramente permanecem abaixo da linha da pobreza no Brasil (Morgandi et al. 2020). A Figura 6 também mostra que a renda do seguro-desemprego, considerando todas as famílias beneficiárias, representa em média 1 por cento da renda total, apontando novamente para a situação de vulnerabilidade dessas famílias no que diz respeito à renda do trabalho.

Poucas pessoas no Brasil conseguem levantar dinheiro rapidamente para pagar uma emergência, e a capacidade diminui com a queda do nível socioeconômico. De acordo com dados do Findex 2017⁹, apenas 45,6 por cento dos brasileiros acreditavam que conseguiriam pagar, no prazo de um mês, uma despesa emergencial de R\$ 3.800 (US\$ 700). Examinando os quintis, a capacidade de pagar aumenta junto com a situação socioeconômica. No primeiro quintil, apenas dois em cada dez são capazes de levantar esses fundos (ver Figura 7).

Figura 7. Adultos brasileiros com capacidade de arrecadar fundos de emergência por quintil (%)



Fonte: Brasil Findex 2017.

⁹ O banco de dados Global Findex fornece dados abrangentes sobre como os adultos poupam, pedem emprestado, fazem pagamentos e gerenciam diferentes riscos. O banco de dados foi lançado em 2011 pela Fundação Bill e Melinda Gates e desde então é publicado a cada três anos.

Aqueles que informam que poderiam arrecadar fundos de emergência recorrem principalmente à família e amigos – poucos dependem de suas próprias economias. De acordo com o Findex (2017), as poucas pessoas que foram capazes de arrecadar dinheiro durante uma emergência o fariam principalmente buscando apoio de familiares e amigos, seguido de arrecadação de dinheiro por meio do trabalho (ver Figura 7). Apenas 7 por cento dos entrevistados informaram que arrecadariam dinheiro poupando, e 6 por cento informaram que teriam tomado emprestado de uma instituição financeira. Essas participações são ainda menores entre os 40 por cento mais pobres. A comparação dos comportamentos de poupança da população brasileira com os de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indica que a proporção de pessoas que poupam é muito baixa no Brasil. Apenas 32 por cento declararam ter poupado no ano anterior, em comparação com 73 por cento nos países da OCDE e 37 por cento em países com produto interno bruto (PIB) per capita semelhante (ver Seção 3.1) (Findex 2017).

Durante a pandemia, a maioria dos beneficiários do BF que tomaram dinheiro emprestado o fez por meio de bancos e instituições formais. Dados mais recentes sobre o efetivo endividamento indicam que 70 por cento dos beneficiários do BF que informaram ter tomado dinheiro emprestado o fizeram por meio de bancos e instituições formais, e não por meio de familiares (IBGE PNAD COVID 2020). Isso pode indicar a indisponibilidade de crédito informal durante o choque sistêmico da pandemia.

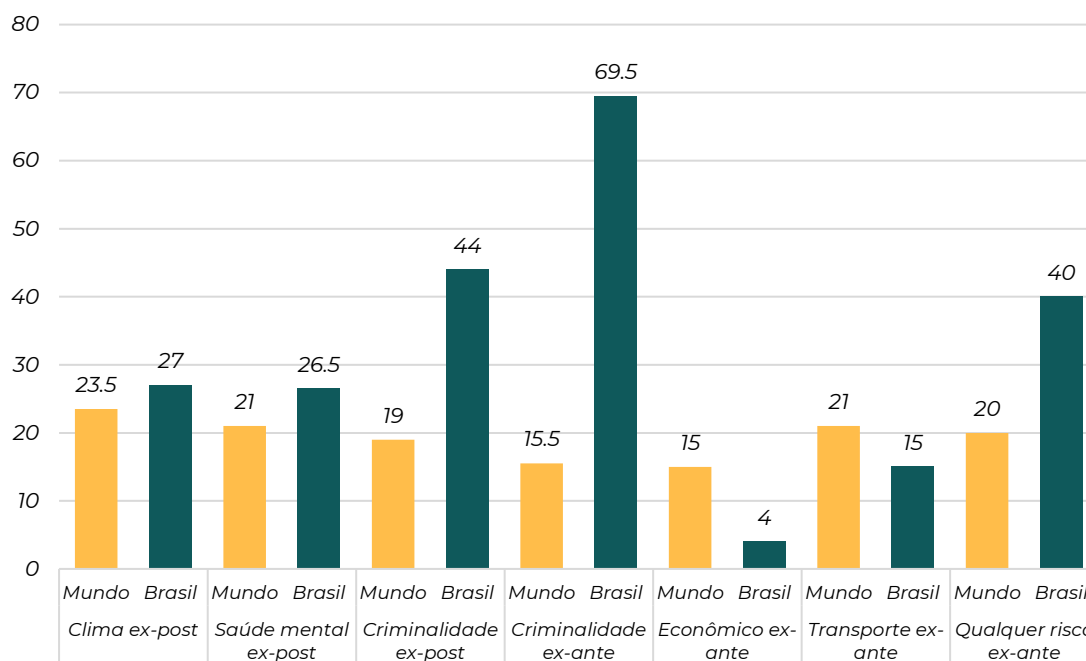
Os choques forçam algumas famílias a adotar estratégias de enfrentamento negativas, que reverterem os ganhos anteriores de capital humano. Um vasto corpo de literatura documentou estratégias de enfrentamento negativas adotadas pelas famílias quando confrontadas com choques. Estratégias de enfrentamento negativas, como pular refeições, perder dias de escola, faltar ao trabalho por motivo de doença e adotar o trabalho infantil podem ter impactos graves e de longo prazo sobre o capital humano (Banco Mundial 2020a). No Brasil, as evidências mostram que 39 por cento das pessoas que vivem em favelas pularam refeições para enfrentar a COVID-19 (Manfrinato et al. 2020). Além disso, uma pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) revela que mesmo entre as crianças que tiveram acesso à educação durante a pandemia, uma porcentagem significativa não conseguiu estudar regularmente¹⁰.

Além dos choques de renda, as famílias pobres no Brasil estão muito preocupadas com riscos adicionais, como crimes, choques induzidos pelo clima e acidentes. A World Risk Poll (Pesquisa de Risco Mundial) entrevista pessoas para identificar os riscos que elas consideram uma ameaça à sua segurança, seja potencialmente (ex ante) ou vivenciados (ex post). A Figura 8 ilustra os riscos mais comuns identificados pelos entrevistados entre os 40 por cento na extremidade inferior da distribuição de renda no Brasil, em comparação com os

¹⁰ UNICEF (Fundação das Nações Unidas para a Infância). 2020. Acessado em 5 de abril de 2021. <https://www.unicef.org/lac/en/press-releases/brazil-families-children-and-adolescents-are-hidden-victims-pandemic-reveals-unicef>.

40 por cento na extremidade inferior globalmente. Curiosamente, o risco da criminalidade predomina entre 70 por cento dessa população no Brasil, em comparação com apenas 15 por cento na média mundial, o que é consistente com o fato de o Brasil ser um dos países com maior taxa de criminalidade no mundo (Lloyd's Register Foundation 2020). Em segundo e terceiro lugares vêm os choques climáticos e a saúde mental, respectivamente, seguidos de acidentes rodoviários, climáticos e, em último lugar, dificuldades econômicas. Em geral, os 40 por cento mais pobres no Brasil obtêm pontuação mais alta em quase todas as categorias de risco em comparação com o resto do mundo. Além disso, aqueles que vivem em habitações precárias, muitas vezes situadas em comunidades urbanas, têm maior probabilidade de sofrer os efeitos negativos dos choques relacionados com o clima. Cerca de 69 por cento dos domicílios em comunidades urbanas vulneráveis ao clima no Brasil têm renda per capita inferior a 1 salário-mínimo (IBGE 2010).

Figura 8. Experiência histórica e expectativa futura de fontes de risco (riscos mais comuns) - 40 por cento mais pobres no Brasil e no mundo em 2019 (%)



Fonte: Neri 2020b, com base na World Risk Poll do Lloyd's para o Brasil. Observação: ex ante se refere à percepção de riscos potenciais e ex post se refere a riscos que ocorreram nos últimos dois anos a um membro da família ou um conhecido próximo.

2.

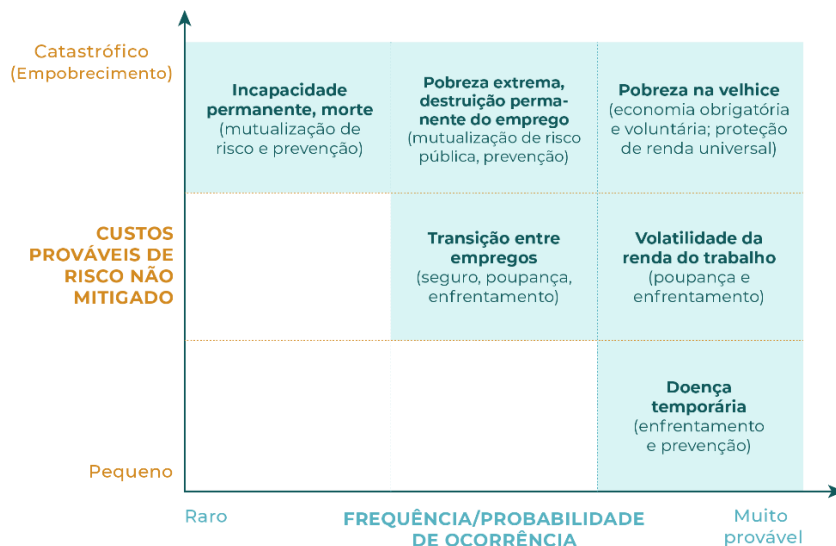
Instrumentos públicos de compartilhamento de risco para famílias de baixa renda

2.1. UMA ESTRUTURA CONCEITUAL

Existem várias maneiras pelas quais as famílias podem gerenciar os riscos que ameaçam seus meios de subsistência, particularmente os choques que são canalizados através do mercado de trabalho. O recente *White Paper* do Banco Mundial intitulado 'Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work' (Protegendo a Todos: Compartilhamento de riscos para um mundo do trabalho diverso e diversificante) discute a renovação das políticas de compartilhamento de risco do mercado de trabalho no sistema de proteção social do século XXI (ver Packard et al. 2018). Conforme discutido acima, a renda do trabalho entre os pobres geralmente é obtida sem a intermediação de um empregador, é volátil e, na maioria dos casos, não é observável pelo estado. Os autores argumentam que é improvável que essa realidade mude, o que deve levar ao desenvolvimento de uma combinação de instrumentos de proteção social e políticas complementares, incluindo produtos financeiros, que ajudem de forma mais eficiente as famílias de baixa renda a administrar os riscos, com base na gravidade da perda e probabilidade de ocorrência do risco (Figura 9).

A natureza do risco orienta a escolha de um instrumento de mitigação: a mutualização de riscos, que pode assumir a forma de seguros ou programas com financiamento público; autosseguro (poupança individual); prevenção (incluindo investimentos e regulamentações); e enfrentamento (arcar com o custo ex post). É mais eficaz enfrentar choques raros e baratos (por exemplo, doenças não graves) do que contratar um seguro contra eles. À medida que os choques se tornam mais frequentes (por exemplo, desemprego, forte flutuação de renda), é mais eficiente adotar medidas de prevenção e poupança, o que reduzirá a probabilidade do choque e seu custo. À medida que o choque se torna menos frequente, mas tem custos altos ou é socialmente inaceitável (por exemplo, morte prematura, invalidez permanente e pobreza extrema), é mais eficiente compartilhar o risco ou investir na prevenção (por meio de regulamentações de saúde e segurança, por exemplo). Para choques frequentes e caros (risco de pobreza na velhice), a poupança e a mutualização de riscos são necessárias.

Figura 9. Instrumentos de risco ideais de acordo com o tamanho e a frequência de uma perda provável



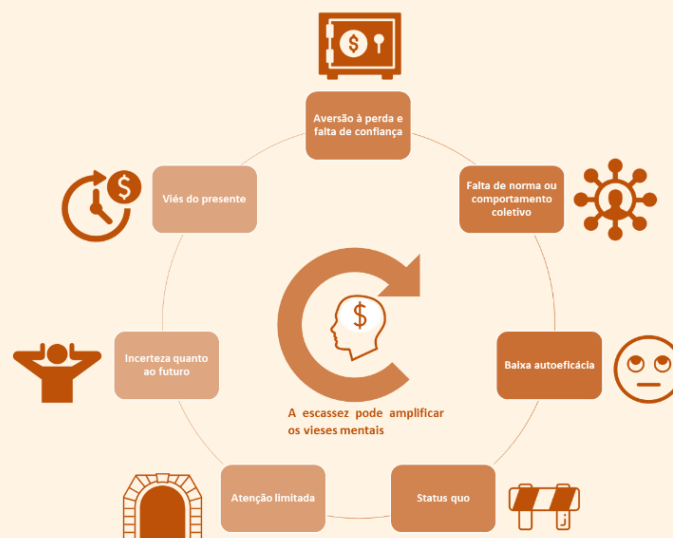
Fonte: Autores, com base em Baeza e Packard (2006); Ehrlich e Becker (1972); Gill e Ilahi (2000); Packard et al. (2019).

A escolha de instrumentos para otimizar o compartilhamento de riscos também é ditada pela viabilidade e custos de transação, que podem incluir risco moral, seleção adversa e vieses comportamentais. A diversidade de modalidades de geração de emprego e renda observada nos mercados de trabalho contemporâneos não permite a utilização do mesmo instrumento de forma generalizada. Hoje, muitos governos adotam o seguro-desemprego como o principal instrumento para ajudar os trabalhadores a enfrentar a perda de emprego. No entanto, a mutualização de riscos por meio de contratação de seguro pode ser inviável devido ao alto risco moral ou à seleção adversa, que, por sua vez, depende da observabilidade de perdas e esforço. Por essa razão, embora o seguro possa ser viável para trabalhadores dependentes formais cujas perdas de renda são claramente observáveis, pode ser mais desafiador implementar esse instrumento para os autônomos (ver Capítulo 4 para uma discussão sobre regimes em países da OCDE). Onde as perdas ocorrem com frequência, mas são fáceis de esconder ou exagerar, como no caso dos lucros do trabalho autônomo, a poupança (mesmo subsidiada) pode ser a melhor opção de autoseguro, com um desenho compatível com incentivos. Se as pessoas não têm capacidade de poupar, como no caso dos pobres crônicos, a maior forma de mutualização de riscos (assistência social com financiamento público) pode ser o desenho mais apropriado. A tecnologia e o aumento da observabilidade dos fluxos financeiros (incluindo o consumo) podem alterar o cálculo de custo-benefício, que, no passado, determinava que alguns desses instrumentos, como a poupança individual, fossem difíceis de implementar para os pobres e informais. Os muitos vieses comportamentais que afetam a economia e as boas decisões financeiras também precisam ser considerados ao se determinar se a participação no compartilhamento de riscos deve ser obrigatória, incentivada ou simplesmente voluntária (ver Quadro 1).

Quadro 1. Vieses comportamentais que afetam as decisões financeiras: Evidências de pesquisas de opinião no Brasil

Os vieses comportamentais relacionados à poupança foram ignorados no passado, mas é tão importante abordá-los quanto a outras restrições. As barreiras à poupança são frequentemente classificadas na literatura em restrições do lado da demanda e da oferta (por exemplo, Bosch et al. 2019). Enquanto as barreiras do lado da oferta estão relacionadas ao fornecimento de contas de poupança, as barreiras do lado da demanda frequentemente dizem respeito a aspectos comportamentais e de acessibilidade que podem impedir uma pessoa de poupar. O caminho para uma meta de poupança costuma ser repleto de vieses comportamentais que impedem as pessoas de alcançar sua meta. A pesquisa comportamental documentou vários vieses comportamentais que tornam a poupança ainda mais difícil entre os pobres (Sousa Lourenço, 2020), e pesquisas sobre valores revelam que os vieses comportamentais são mais acentuados entre a população brasileira (Neri 2020b).

Figura 10. Vieses comportamentais que impedem a poupança



- A. Viés do presente.** Algumas pessoas têm uma preferência mais forte por benefícios imediatos em relação aos futuros. Isso pode levar a problemas de autocontrole e uma tendência a adiar as decisões de poupança (custo no presente). Além disso, as pessoas podem ter dificuldades para tomar decisões que gerem benefícios abstratos. A Pesquisa Mundial do Gallup mostra que 42 por cento da população no Brasil tem preferências temporalmente inconsistentes e que os brasileiros dão maior peso a resultados mais próximos do tempo presente (Frisancho 2017).
- B. Excesso de otimismo.** Os brasileiros são excessivamente otimistas em relação ao seu próprio futuro. Em 2019, o Brasil obteve 8,4 pontos em 10, ficando em terceiro lugar entre 145 países, na Pesquisa Mundial do Gallup que mede a felicidade esperada daqui a cinco anos (Neri 2020b). Os entrevistados mais otimistas também tinham 8 por cento menos probabilidade de poupar.

- C. Aversão ao risco e à perda.** Pensar no futuro e na saúde financeira pode ser estressante e desconfortável, especialmente quando os fatores que determinam nosso futuro, como uma renda estável, são incertos. A poupança requer um custo inicial que, para algumas pessoas, implica uma perda de liquidez; esse sentimento é mais forte para aqueles que têm uma aversão à perda mais forte. Como resultado, as pessoas podem adiar ou até mesmo evitar pensar nisso. Diversas medidas indicam que os brasileiros apresentam alta 'aversão ao risco'. A pesquisa Findex revela que 88 por cento dos brasileiros veem o risco como uma ameaça ao invés de uma oportunidade, mais do que a média da população global, de 60 por cento. Um proxy comumente usado para medir a aversão ao risco é o uso de cinto de segurança no carro, e mostra que 93 por cento da população do Brasil e os 40 por cento mais pobres usam um cinto de segurança em comparação com 77 por cento em todo o mundo (Neri e Osório 2020).
- D. Falta de confiança, inclusive em instituições financeiras.** A falta de motivação para recorrer a instituições financeiras para poupar pode ser devido a experiências negativas, exclusão histórica ou percepção de que os bancos são feitos para pessoas mais ricas. Apenas 42 por cento da população brasileira confiava em instituições financeiras em 2019, o que corresponde ao 114º lugar entre 141 países. No entanto, houve um aumento positivo em comparação com 2006, quando 38 por cento confiavam em instituições financeiras (Neri 2020b). Além disso, a falta de confiança interpessoal em geral pode afetar a poupança. Apenas 12 por cento dos brasileiros confiavam em seus vizinhos em 2018 - que é a 140ª quarta classificação entre 144 países. Além disso, a confiança no governo diminuiu de 51 por cento em 2010 para 34 por cento da população em 2019.
- E. Atenção limitada e custo mental da poupança.** A pobreza e a falta de recursos econômicos aumentam o estresse e reduzem a energia mental para preocupações menos imediatas. Dedicar tempo a pensar sobre as possibilidades de poupança consome energia que poderia ser usada para resolver problemas diários ou planejar o futuro. Economizar para o futuro ou para um evento inesperado não é algo que está sempre presente na mente das pessoas. Em vez disso, as pessoas tendem a se concentrar principalmente no aqui e agora. A pobreza e a falta de recursos econômicos podem fazer com que as pessoas ignorem necessidades que não são imediatas.
- F. Status quo.** Algumas pessoas têm uma tendência a evitar a ação e recorrer ao status quo, o que pode levar a resultados inferiores quando o contexto de decisão impõe dificuldades para a ação (por exemplo, várias etapas para se inscrever em um programa).
- G. Falta de norma ou comportamento coletivo.** A falta de uma norma cultural para incentivar ações de poupança pode afetar substancialmente a poupança. Além disso, as decisões sobre a poupança tomadas por familiares e outros membros da comunidade afetam decisões por meio do aprendizado, da pressão social e da identidade social. Esse é um fator importante, dadas as taxas de poupança notoriamente baixas do Brasil, especialmente entre os pobres.
- H. Baixa autoeficácia.** Um histórico de dificuldades financeiras pode levar ao acúmulo de expectativas positivas ou à falta de crença na própria capacidade de começar a poupar e atingir metas de poupança.

Fonte: Neri (2020b); Neri e Osório (2020); Sousa Lourenço (2020).

A aplicação dessa estrutura ao portfólio de políticas públicas do Brasil revela que o conjunto mais completo de opções de compartilhamento de riscos está disponível apenas para trabalhadores dependentes formais, devido à história do sistema de proteção social. A Tabela 1 ilustra a gama de programas de compartilhamento de riscos fornecidos publicamente ou obrigatórios e seu nível de acesso para pessoas que atuam no mercado de trabalho sob diferentes formas legais de emprego ou informalmente.

Tabela 1. Programas de gestão de riscos no Brasil para diferentes formas de trabalho

Forma de trabalho e número estimado (2018)	Riscos					
	Volatilidade dos ganhos / desemprego	Acidente	Deficiência permanente	Doença; maternidade	Pobreza na velhice	Morte,
Trabalhadores formais (CLT, setor público) (45,7 milhões)	FGTS, SD, multa rescisória (Cobertura SD 0,53 milhões)	Seguro contra Acidente de Trabalho	Benefícios de invalidez do RGPS	Licença médica, licença maternidade	Benefícios completos do RGPS	Seguros privados disponíveis contra morte, roubo e desastre
Microempreendedor Individual (2,9 milhões)	Assistência social mediante comprovação de renda (= BF) (13,8 milhões de famílias)	Seguro contra Acidente de Trabalho	BPC		Benefícios básicos do RGPS	
Trabalhador Autônomo (6,2 milhões)			Benefícios do RGPS		Benefícios completos ou básicos do RGPS	Um benefício de resposta a desastres pode ser ativado para famílias no Cadastro Único
Pessoas Jurídicas (0,7 milhões)			Benefícios do RGPS		Benefícios completos do RGPS	
Trabalhadores informais (32,5 milhões)			BPC		BPC	

Fonte: Estimativas do modelo de micro simulação do Banco Mundial (BraSIM), com base na PNAD Contínua; Cobertura SD 2019: Painel com informações sobre SD Link; Cobertura BF 2019: CECAD 2.0 Link.

Observação: CLT = Consolidação das Leis do Trabalho; FGTS = Fundo de Garantia do Tempo e Serviço; PJ = Pessoa Jurídica; RGPS = Regime Geral de Previdência Social; SD = Seguro Desemprego. Número de trabalhadores com base no modelo de microssimulação BraSIM do Banco Mundial, com base na média mensal para o emprego principal da PNAD Contínua 2019.

A taxonomia revela o nível desigual de acesso a programas que ajudam a gerenciar certos riscos, e é o legado de um conceito de mundo do trabalho da era industrial¹¹. Por exemplo, os trabalhadores autônomos formais têm acesso a benefícios diferentes dos trabalhadores em regime CLT (formais). Além disso, vários riscos protegidos pelos benefícios acumulados no local de trabalho têm conexão limitada com o próprio emprego (como a poupança obrigatória para gerenciar o risco de pobreza na velhice). A proteção social no Brasil

¹¹ O trabalho autônomo formal, nas três formas jurídicas prevaletentes (proprietários de empresas individuais [PJs], microempreendedores individuais [MEIs], e trabalhadores autônomos), atingiu o pico de 12 milhões de trabalhadores no Brasil em 2018, em relação a 7 milhões há 10 anos. O trabalhador autônomo formal tornou-se uma parcela cada vez maior da força de trabalho formal. Isso se deve principalmente ao aumento do regime subsidiado e simplificado do MEI.

foi projetada para imitar a Europa corporativista da era industrial, e assumiu o emprego dependente formal como a forma predominante de trabalho. Nesse modelo, o trabalho autônomo foi relegado a uma categoria residual destinada a enquadrar o trabalho de profissões de alto nível educacional (e fortemente regulamentadas) ou de empreendedores voluntários com tolerância a alto risco. Na verdade, este modelo ficou aquém da realidade do mundo do trabalho nos países em desenvolvimento e, cada vez mais, nos países de alta renda, como mostrado por altas participações de trabalho autônomo involuntário e pela informalidade persistentemente alta (Packard et al, 2019), inclusive no Brasil.

Apenas um subconjunto de trabalhadores formais é coberto por programas de proteção contra o desemprego em caso de perda de emprego. Trabalhadores dependentes formais contratados em regime CLT no Brasil têm acesso a vários instrumentos de proteção de renda: seguro-desemprego (SD, um benefício em dinheiro da conta poupança individual financiada pelo empregador (FGTS) e multa rescisória). O SD é o maior programa de mercado de trabalho financiado pelo governo federal, e oferece a taxa de reposição de salários anteriores mais generosa da região (Morgandi et al. 2020). No entanto, apenas 18 por cento dos desempregados recebem anualmente esse benefício, devido aos seus parâmetros de elegibilidade bastante rígidos e, principalmente, à sua aplicação limitada a trabalhadores dependentes formais.

Para todos os outros trabalhadores, incluindo um quarto dos desempregados, o BF garante uma camada mínima de proteção de renda. Trabalhadores sem carteira assinada, representando mais da metade dos trabalhadores empregados, contam apenas com o BF para enfrentar choques de renda. O BF é um programa de transferência condicionada de renda (TCR) mediante declaração de renda que inclui um componente de garantia de renda mínima contra a pobreza extrema. Surpreendentemente, em 2019, 25 por cento dos trabalhadores desempregados estavam cobertos pelo BF, em comparação a cerca de 18 por cento que estavam recebendo SD. Seu ponto forte principal, que o diferencia da maioria dos outros programas de TCR em países de renda média, é seu sistema de focalização baseado em demanda, que permite a entrada tempestiva mesmo para famílias que não são pobres, mas que passam por um choque de renda (Banco Mundial, 2021). Cerca de 75 por cento dos beneficiários adultos do BF já estão na força de trabalho, mas sofrem com o aumento do desemprego ou, mais frequentemente, com a pobreza no trabalho. Assim, o programa ajuda tanto famílias que enfrentam a pobreza crônica quanto aquelas que passam por uma perda temporária de renda. Devido a essas circunstâncias, um empregado assalariado informal tem 15,56 vezes mais probabilidade de ficar pobre, e um trabalhador autônomo 12,06 vezes, em comparação com um servidor público (Neri 2020a).

O sistema brasileiro de proteção social também oferece uma proteção desigual, mas quase universal, contra o risco de pobreza extrema decorrente de velhice e invalidez permanente. O sistema previdenciário no Brasil é composto pelo RGPS, um regime obrigatório oferecido à força de trabalho formal do setor privado, por vários regimes previdenciários especiais generosos oferecidos aos trabalhadores do setor público e pelo BPC, uma pensão não contributiva oferecida a idosos pobres por meio de uma pensão indexada ao salário-mínimo, e que também oferece proteção para pessoas com deficiência. Esses programas, particularmente

os programas contributivos e de pensões do setor público, enfrentam desafios de sustentabilidade devido ao seu desenho inadequado e excesso de generosidade em relação à sua base de financiamento. Os programas contributivos são amplamente subsidiados e drenam recursos de outros programas.

A proteção contra acidentes de trabalho é mais fragmentada. Nessa área, o Brasil exige o Seguro de Acidente do Trabalho (SAT), embora principalmente para os trabalhadores formais. O benefício também pode ser solicitado por trabalhadores autônomos que contribuem para o Instituto Nacional de Seguro Social, INSS, nos casos de acidentes de trabalho, mas não por Pessoas Jurídicas ou microempreendedores individuais (PJs e MEIs). Para esses e para os trabalhadores informais, somente seguro privado está disponível.

Por fim, vários dos riscos citados pela população brasileira como potencialmente mais catastróficos, como crimes e desastres, são cobertos apenas pelo mercado de seguros privados. Isso inclui morte acidental, perdas ou morte devido a crimes e perdas induzidas pelo clima, como choques climáticos. O fato de tais perdas não serem cobertas por programas públicos não significa necessariamente que os programas públicos sejam ineficientes, visto que instrumentos privados como seguro contra acidentes, invalidez e seguro patrimonial existem no mercado e muitas vezes são obrigatórios (como seguro de veículos), embora se apliquem a bens normais, muito caros para os pobres (Neri 2021).

3.

Uso de produtos financeiros e de gestão de riscos pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família e no Cadastro Único

Antes da pandemia, 90 por cento das famílias no Cadastro Único já estavam fazendo uso de algum instrumento financeiro. De acordo com dados administrativos obtidos do cruzamento de informações do Cadastro Único com o banco de dados do Banco Central em 2019, 91 por cento das famílias ativas no Cadastro Único tinham uma conta bancária, em comparação com 67 por cento em 2012 (BCB 2020). Diversas políticas apoiaram essa expansão. Por exemplo, em 2017, por meio da Resolução N. 4.480, o governo permitiu que as instituições financeiras abrissem contas bancárias com base em documentos digitais, eliminando a exigência de documento de identidade físico e endereço. Este capítulo explora com mais granularidade o acesso de famílias de baixa renda a diferentes produtos específicos, incluindo poupança privada, crédito, seguro e educação financeira, por meio de várias pesquisas domiciliares nacionalmente representativas para o Brasil.

O acesso a contas bancárias aumentou ainda mais durante a pandemia COVID-19 por meio do AE. Na esteira da pandemia COVID-19, a intervenção do AE criou uma conta de poupança digital para todos os beneficiários sem uma conta bancária privada (ver Quadro 2). Isso incluiu famílias no BF que, pela primeira vez, puderam receber pagamentos na forma de depósitos em uma conta de poupança digital gratuita fornecida pela Caixa Econômica Federal (CEF). Muitos dos beneficiários do AE conseguiram economizar uma parcela do seu apoio à renda durante 2020, mas essas economias despencaram após alguns meses com o fim do benefício do AE e a continuação da pandemia (Folha de S. Paulo 2021).

Quadro 2. Auxílio Emergencial e a universalização das contas bancárias no Brasil

O Brasil foi duramente atingido pela crise da COVID-19, sendo um dos países com maior número de casos e óbitos confirmados no mundo. Para proteger a população mais vulnerável, o AE foi introduzido em abril de 2020 com o objetivo de alcançar e proteger trabalhadores vulneráveis informais, por conta própria e desempregados. Quase 50 por cento da população brasileira foi diretamente atendida pelo AE no primeiro mês, tornando-o um dos programas de proteção social maiores e mais rapidamente expandidos do mundo. A rápida expansão do AE foi possível devido a abordagens inovadoras no desenho do AE. Entre outras coisas, o programa inclui um aplicativo de celular para cadastrar os dados pessoais e uma conta bancária virtual aberta para recebimento do benefício pelos novos beneficiários¹².

As pessoas que atenderam aos seguintes critérios receberam a transferência: (a) ser maior de 18 anos; (b) não estar formalmente empregado; (c) não ser beneficiário de qualquer outro benefício social; (d) ter renda mensal inferior a meio salário-mínimo e não auferir renda tributável, ou seja, superior a R\$ 28.559; e (e) ser trabalhador autônomo, desempregado ou informal e estar inscrito no Cadastro Único. Os beneficiários do BF foram automaticamente inscritos para receber o AE nos casos em que o benefício fosse superior ao benefício regular do BF recebido pela família. O AE efetuou cinco transferências mensais de R\$ 600 (US\$ 114) e quatro pagamentos mensais de R\$ 300 (US\$ 57) para um máximo de dois adultos elegíveis por família sem renda formal. A primeira rodada de AE foi interrompida em dezembro de 2020. Em abril de 2021, uma nova rodada começou com condições de elegibilidade um pouco mais rígidas e pagamentos mais baixos.

Devido às intervenções do AE, o acesso a contas de poupança por parte dos 40 mais pobres da população foi radicalmente transformado. O aplicativo da conta bancária virtual disponibilizada pela Caixa, através da qual os beneficiários recebem o apoio à renda do AE, foi baixado 295,8 milhões de vezes entre abril de 2020 e abril de 2021 (Caixa 2021a). Além disso, estimativas recentes da Caixa indicam que 105 milhões de contas de poupança social digital foram abertas em 2020 e 34 milhões de pessoas físicas se cadastraram pela primeira vez em um banco (Caixa 2021b). Além disso, dados do Fundo Garantidor de Créditos (FGC) mostram que muitas famílias conseguiram economizar parte do apoio à renda ao longo de 2020. Porém, no início de 2021, devido à interrupção da transferência do AE, aliada ao aumento de casos COVID-19, foi observada a retirada de R\$ 14,2 bilhões das contas, correspondendo a mais da metade do total de recursos poupados. (6minutos 2021).

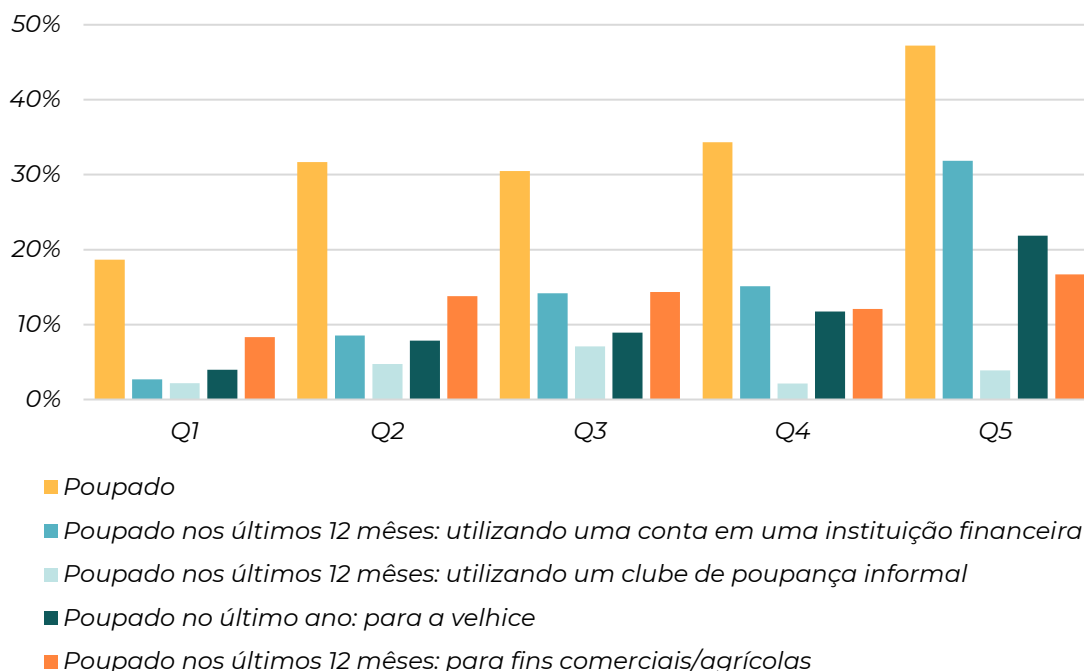
Fontes: 6minutos 2021; Caixa 2021a; Caixa 2021b.

¹² A conta bancária virtual está acessível através de um aplicativo disponibilizada pela Caixa.

3.1. ACESSO E USO DA POUPANÇA

A população brasileira exibe uma baixa taxa de poupança para os padrões internacionais, e a poupança é 50 por cento menos comum entre o quintil mais pobre (20 por cento) em comparação com o mais rico (42 por cento). Em 2017, 19 por cento dos adultos no primeiro quintil e 32 por cento no segundo quintil declararam ter poupado no último ano (ver Figura 11). Em consonância com essa evidência, uma fonte de dados diferente, a POF para 2017/2018, informa que um quarto dos adultos beneficiários do BF declarou possuir uma conta de poupança, em comparação com 34 por cento de toda a população. Este foi o instrumento financeiro mais comum entre este grupo, seguido por contas correntes e cartões de crédito (Figura 12).

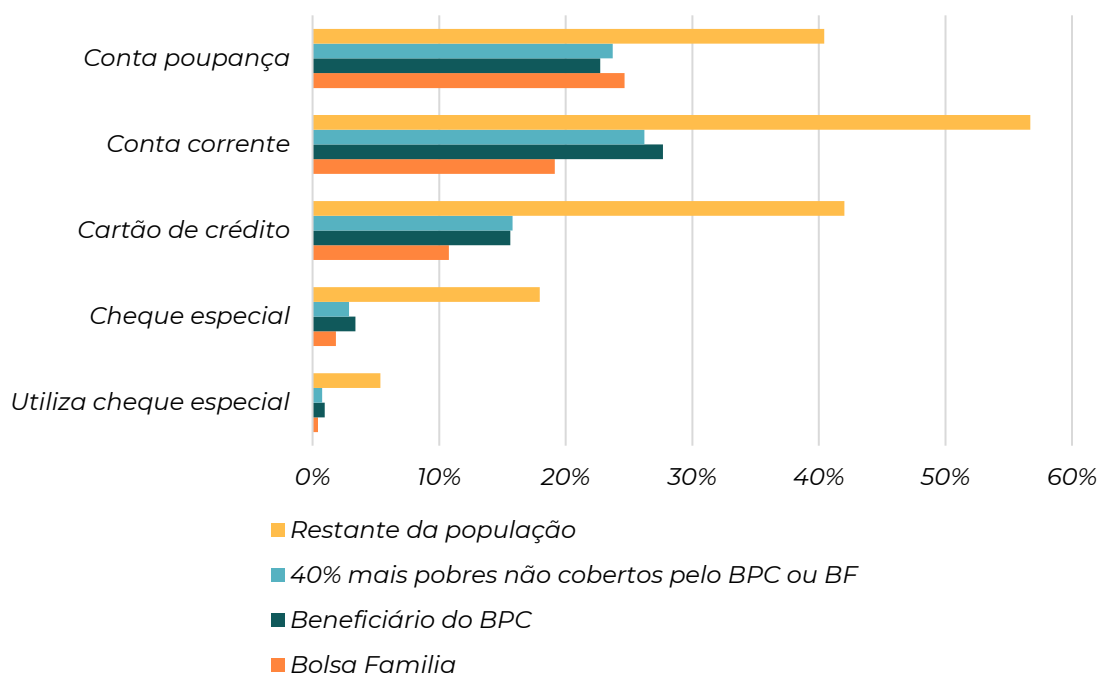
Figura 11. Poupado no último ano, população total por quintil



Fonte: Findex Brasil 2017.

A maioria das pessoas de baixa renda poupava formalmente em uma instituição financeira, e uma grande parte dessas pessoas declarou que poupava para fins agrícolas e comerciais. Em geral, no Brasil, a maioria das pessoas que declara poupar o faz por meio de instituições financeiras formais. No entanto, o uso de clubes de poupança informais torna-se mais frequente do primeiro ao terceiro quintil. Também há uma diferença clara entre os grupos de renda mais alta e mais baixa em termos de finalidades da poupança. Embora seja mais comum que as pessoas nos quintis de renda mais altos poupem para a velhice, as pessoas do primeiro ao terceiro quintil poupam principalmente para fins comerciais.

Figura 12: Parcela de pessoas (maiores de 15 anos) que possuem um instrumento financeiro



Fonte: Neri (2020a), com base na POF 2017/2018.

As famílias de baixa renda provavelmente compartilham a mesma conta para todos os membros. Como a participação das famílias com alguma conta bancária no Cadastro Único é muito maior do que no nível individual (BCB 2020), é provável que na maioria das famílias uma única conta seja compartilhada por diferentes membros. A proporção de titulares de contas de poupança entre os 40 por cento na extremidade inferior de renda que não recebem BF ou BPC é um pouco menor, representando 24 por cento (Tabela 2). No entanto, não foram encontradas diferenças significativas entre beneficiários do BF ou BPC ao usar a análise de regressão e condicionamento em características observáveis, incluindo renda familiar (Neri e Mencarini 2020). O interesse por contas financeiras no Brasil em geral é grande, e mesmo pessoas físicas que não possuem conta em banco manifestam interesse em ter uma. Na verdade, menos de 1 por cento da população sem conta financeira declara não ter interesse em ter uma (Neri, 2020).

As evidências apontam para um efeito positivo das transferências monetárias sobre o comportamento financeiro e a inclusão. Em alguns países, os programas de transferência de renda resultaram em maiores economias para os pobres. Bastagli et al. (2018) analisaram 10 estudos disponíveis que examinaram rigorosamente o efeito de programas de TCR na poupança e encontraram evidências de que as famílias conseguem aumentar marginalmente a poupança preventiva graças à sua fonte de renda garantida e previsível. Neri (2014) concluiu que o programa BF aumenta em 23 por cento as chances de um beneficiário acessar serviços financeiros. Nesse sentido, mais do que uma saída da pobreza, o BF é uma porta de entrada para o mercado financeiro.

Na população de baixa renda do Brasil, aqueles com melhor escolaridade, trabalhadores independentes e aqueles com emprego formal têm maior probabilidade de ter uma conta poupança. No caso do Brasil, Neri (2020a) utilizou os dados da POF 2017/2018 (IBGE) para estudar a heterogeneidade do comportamento de poupança entre diferentes grupos de baixa renda, incluindo beneficiários do BF¹³ (Tabela 2). A titularidade de contas de poupança é aproximadamente a mesma entre homens e mulheres na população média, mas um pouco mais prevalente entre as mulheres (26 por cento) do que entre os homens (23 por cento) na população de baixa renda beneficiária do BF. Além disso, as contas de poupança são usadas com mais frequência pelos trabalhadores formais em comparação com os trabalhadores informais, especialmente entre os assalariados formais¹⁴. Isso pode ser parcialmente atribuído ao fato de empregadores formais geralmente abrirem uma conta para seus funcionários receberem salário.

Tabela 2. Proporção de pessoas maiores de 15 anos que possuem conta de poupança, por grupo de interesse e subgrupos de características individuais

Subgrupos de características	Grupos de interesse				Total
	Beneficiário BF	Beneficiário BPC	40% mais pobres sem BPC ou BF	Restante da população	População total
Total	24.65	22.72	23.72	40.42	33.95
Homens	22.72	20.89	23.15	39.91	33.27
Mulheres	26.26	24.29	24.24	40.9	34.57
Autônomo/empregador formal (INSS)	34.79	32.56	48.06	49.47	48.18
Autônomo/empregador informal	29.00	28.69	28.6	41.94	35.67
Trabalhador formal assalariado CLT/militar/servidor público	43.41	38.02	39	49.43	47.47
Trabalhador assalariado informal	25.13	30.24	26.08	39.88	32.49
Desempregado	14.03	17.35	14.6	29.02	22.41
Sem escolaridade	14.74	15.76	13.18	24.82	18.34
Ensino fundamental 1 (incompleto ou completo)	22.51	23.59	21.33	35.41	28.6
Ensino fundamental 2 e médio (incompleto ou completo)	34.71	24.62	29.51	42.56	38.64
Ensino superior (incompleto ou completo)	37.53	34.83	35.98	47.89	46.74
Rural	18.78	17.76	18.67	33.55	24.07
Urbana	27.46	23.7	24.75	41.06	35.57

Fonte: FGV Social / CPS (2021), com base em microdados da POF 2017.

Embora a diferença em relação à população total no acesso a contas bancárias atualmente seja pequena, em termos absolutos os beneficiários do BF poupam muito menos do que a média brasileira. Apenas 8,5 por cento dos beneficiários do BF têm fluxos de

¹³ Os resultados são exibidos para pessoas maiores de 15 anos.

¹⁴ Achados semelhantes surgem a partir de dados mais recentes do Banco Central: a probabilidade de ter uma conta bancária para adultos no Cadastro Único está positivamente relacionada ao nível de educação superior, residência em área urbana e atividade no mercado de trabalho, especialmente como trabalhador independente ou empregador.

poupança líquida positiva¹⁵, em comparação com 15 por cento de toda a população brasileira (ver Tabela A.1 no Anexo 1). A análise de regressão mostrou que os beneficiários do BF pouparam 22 por cento menos do que o resto da população em 2018, controlando para outras características¹⁶, incluindo renda familiar per capita (Neri 2021). Mais uma vez, os trabalhadores formais e as pessoas com melhor nível educacional detêm uma parcela maior dos fluxos de poupança financeira líquida positiva (ver Tabela A.1 no Anexo 1).

Mesmo entre aqueles que informaram poupar, o crédito formal, mais do que a poupança própria, é a forma mais comum de enfrentar emergências. Menos de 3 por cento dos entrevistados da pesquisa Findex nos dois quintis inferiores da população informaram que poderiam contar com suas próprias economias em caso de emergência, e apenas entre os dois primeiros quintis das famílias brasileiras a poupança é uma fonte significativa de amortecimento de choques (Figura 7). Por outro lado, o canal de crédito pode ser mais importante para apoiar a resiliência. Entre as famílias que receberam o BF e tiveram que pedir crédito durante a pandemia da COVID-19, apenas 30 por cento tomaram esse empréstimo de familiares e amigos, o resto dependeu de bancos e instituições de crédito formais. A parcela dos que dependem de bancos para obter crédito é ainda maior (89 por cento) para aqueles que recebem uma pensão ou BPC (Neri 2021). No entanto, conforme discutido mais adiante, os pobres tendem a usar instrumentos de crédito mais caros do que o resto da população.

Em comparação com o resto da população, muito poucos beneficiários do BF (2,9 por cento) têm poupança líquida positiva. Por meio da análise dos dados de renda e despesa das famílias (POF 2017), Neri (2020b) estimou que o valor médio da poupança líquida (ou seja, poupança total mais ativos financeiros menos dívidas acumuladas) para beneficiários do BF é negativo (R\$ -0,47), o que significa que a renda economizada é usada para pagar dívidas. Esse valor está bem abaixo do valor médio da poupança da população total (R\$ 72) e dos 40 por cento mais pobres que não recebem BF ou BPC (R\$ 6,55) (Figura 13). A análise de regressão confirma que, controlando para todas as outras variáveis observáveis, o recebimento do BF está associado a uma menor probabilidade de poupança líquida positiva.

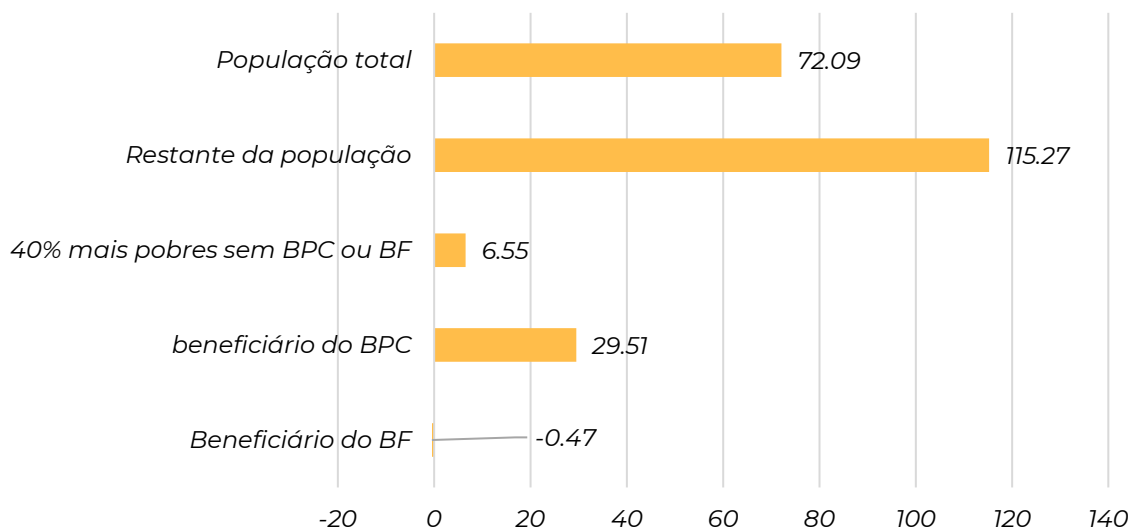
Entre as famílias do BF, as que trabalham por conta própria formalmente tendem a ser as mais endividadas, provavelmente porque têm maior propensão (ou oportunidade) de obter crédito formal. A Figura 14 desagrega os fluxos médios de poupança líquida para famílias que recebem o BF por situação ocupacional e sexo. Surpreendentemente, os trabalhadores autônomos formais são os mais endividados, com uma poupança líquida de R\$ -98,62. Os trabalhadores autônomos informais beneficiários do BF, por outro lado, têm ativos

¹⁵ Poupança que excedeu a acumulação de dívidas. Por exemplo, uma família que não poupou no período, mas reduziu sua dívida total, é considerada como apresentando um fluxo de poupança líquida positiva.

¹⁶ O conjunto das covariáveis das regressões são nível de escolaridade, renda individual e seus respectivos termos quadráticos e cúbicos (para capturar o comportamento de poupança preventiva), posição individual na composição familiar, faixa etária, gênero, faixa de renda familiar per capita, posição individual no mercado de trabalho, situação em relação às contribuições do sistema de previdência social, região geográfica e situação rural/urbana de residência da pessoa no Brasil. Cada variável de interesse é representada por uma *dummy* que indica se a família da pessoa possui renda de previdência social (INSS) ou de programas de assistência social (BPC e BF).

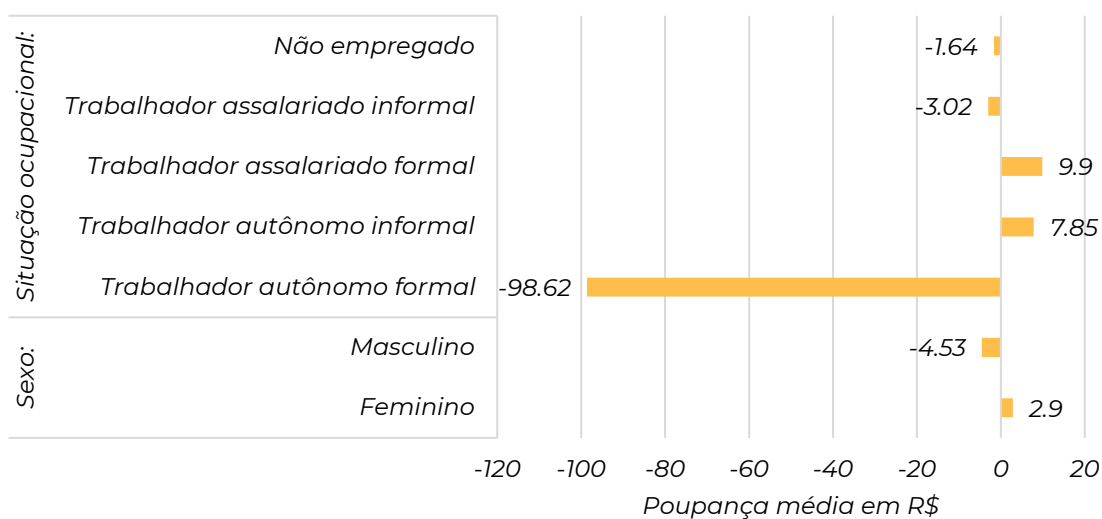
financeiros positivos, o que pode simplesmente significar que eles têm mais restrições de crédito. Essas médias contrastam com as dos trabalhadores autônomos formais e informais de toda a população brasileira, que apresentam poupança média positiva de R\$ 332 e R\$ 29,95, respectivamente. Por último, as mulheres tendem a ter poupanças líquidas positivas mais elevadas do que os homens.

Figura 13. Renda média poupada (R\$), 2017



Fonte: Análise da POF 2017/2018 feita por Neri (2020a).

Figura 14. Renda média poupada em R\$ entre beneficiários do BF por sexo e situação de trabalho



Fonte: Análise da POF 2017/2018 feita por Neri (2020a).

Os empreendedores formais em famílias do BF também tendem a investir mais em ativos financeiros, veículos, bens duráveis e imóveis. A análise da POF também indica que os empreendedores formais beneficiários do BF fazem investimentos significativamente maiores em capital e ativos financeiros, em comparação com os empreendedores informais no BF. Isso pode ser devido à maior renda média do segmento formal dos autônomos (Fietz e Lyrio de Oliveira 2021) e ao melhor acesso ao mercado de crédito devido à capacidade de utilizar seus ativos ou fluxos de renda como garantia. Além disso, maior acesso a instrumentos de proteção social são disponibilizados aos trabalhadores autônomos formais pelo INSS (invalidez, aposentadoria, acidente e baixa por doença), o que reduz a necessidade de poupança preventiva.

3.2. ACESSO E USO DE CRÉDITO

As famílias de baixa renda no Brasil tendem a usar menos produtos de crédito do que o resto da população. De acordo com o BCB (2018b), aproximadamente 40 por cento das pessoas com 15 anos ou mais usaram algum produto de crédito formal, enquanto aproximadamente 30 por cento das pessoas no Cadastro Único, mas não os beneficiários do BF, usaram alguma forma de crédito em 2017 (BCB 2018a). Esse número cai para 10 por cento entre os beneficiários do BF.

Apesar do aumento do acesso a contas bancárias, a adoção do crédito por pessoas físicas beneficiárias do BF diminuiu ao longo do tempo. Entre 2012 e 2017, a parcela de beneficiários do BF que usaram algum produto de crédito caiu de 16 por cento para 10 por cento. Em contraste, a participação das famílias no Cadastro Único, mas não beneficiárias do BF, aumentou ligeiramente de 26,1 por cento para 27,3 por cento no mesmo período (BCB 2018a). Para a população não vulnerável, ou seja, aqueles que não estão no Cadastro Único, o uso do crédito ficou relativamente estacionado em cerca de 40 por cento no período (BCB 2018b).

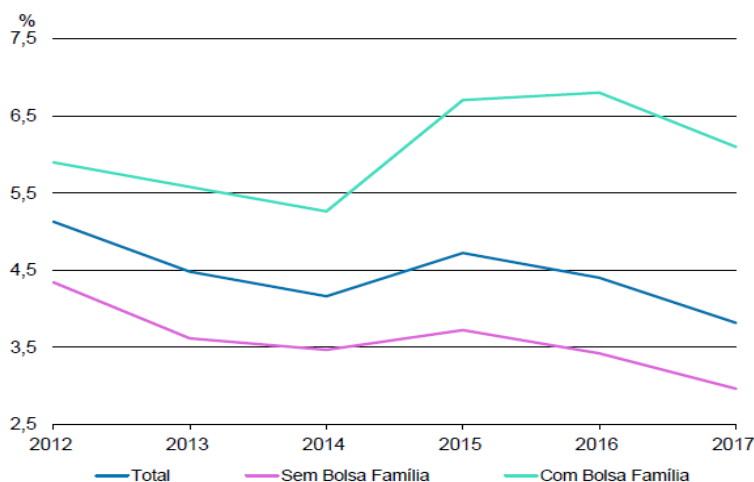
Entre a população de baixa renda, a situação ocupacional, o nível de escolaridade e a renda são os principais fatores determinantes da adoção do crédito. Ao analisar a utilização do cartão de crédito, o instrumento de crédito mais utilizado pela população vulnerável, os dados da POF 2017/2018 revelam que o grupo dos trabalhadores formais têm, de longe, o maior acesso ao crédito (ver Tabela A.2 e A.3 no Anexo 1)¹⁷. Entre os beneficiários do BF, no subgrupo de autônomos formais, 21 por cento possuem um cartão de crédito, em comparação com 11 por cento dos autônomos informais. Os empregados formais também têm maiores chances de possuir um cartão de crédito do que os empregados informais (28 por cento em comparação com 9 por cento). Essas diferenças podem ser explicadas pelo menor acesso a produtos financeiros por parte dos trabalhadores informais, uma vez que não possuem uma fonte regular de renda nem comprovação de emprego (Neri 2020b). Outro determinante

¹⁷ Os dados podem incluir contas inativas. Os autores, portanto, analisaram os dados em termos relativos e presumem que as contas inativas são igualmente prováveis em todos os grupos.

importante do acesso ao crédito é o nível de escolaridade. A Tabela A.2 também mostra que quanto mais alto o nível de escolaridade, maior a cobertura do cartão de crédito para todos os grupos, especialmente no grupo dos beneficiários do BF, onde aumenta de 5 por cento para pessoas sem escolaridade para 25 por cento para aqueles com educação superior. Nenhuma diferença significativa é observada por gênero, exceto para o grupo dos beneficiários do BPC, onde as mulheres são mais propensas a possuir um cartão de crédito - 17 por cento em comparação com 14 por cento dos homens.

A capacidade de pagamento também está relacionada aos níveis de renda e escolaridade. Observa-se no BCB (2018a) que, entre as famílias vulneráveis, os mais pobres (beneficiários do BF) aparecem com uma taxa mais alta de inadimplência de crédito (cerca de 6 por cento) do que as pessoas fora do BF (aproximadamente 3 por cento) em 2017 (Figura 15). Isso pode ser devido a dois motivos: (a) os mais vulneráveis estão mais expostos a choques de renda além de já terem um nível de renda mais baixo e (b) este grupo, conforme discutido nos parágrafos seguintes, tende a usar os produtos de crédito mais caros, o que pode tornar mais difícil pagar a dívida.

Figura 15. Taxa de inadimplência de crédito para pessoas físicas cadastradas no Cadastro Único

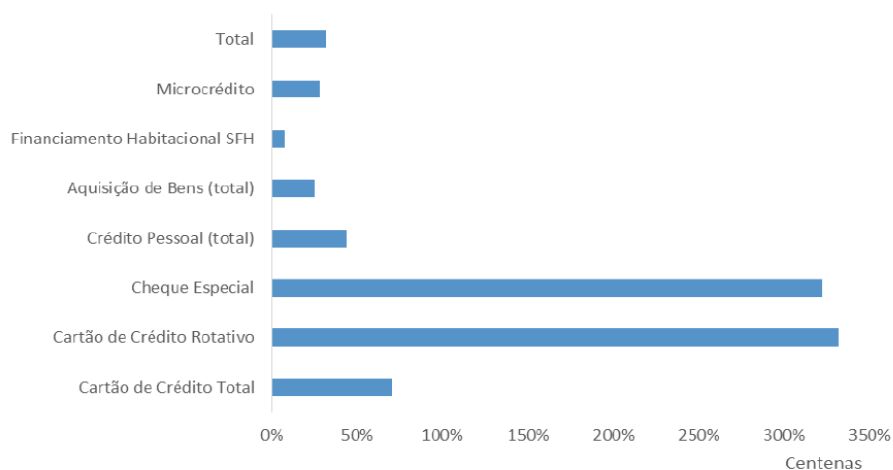


Fonte: Figura extraída do BCB 2018a.

Os vulneráveis e pobres usam instrumentos de crédito mais caros do que o resto da população. Como mostrado na Figura 16, o instrumento de crédito mais caro no Brasil em 2017 era o cartão de crédito rotativo, que é definido pelo valor que a pessoa não consegue pagar do saldo mensal do cartão de crédito. A Tabela A.4 no Anexo 1 mostra que essa forma de crédito representa 17 por cento do volume total de crédito utilizado pela população no Cadastro Único, mas não pela população beneficiária do BF, em comparação com 8 por cento do volume total de crédito contratado pelo 'resto da população'. Esse instrumento representa 12 por cento do volume total de crédito usado pelos beneficiários do BF. Considerando a categoria mais ampla de cartão de crédito, representa 45 por cento e 40 por cento do volume total de crédito usado,

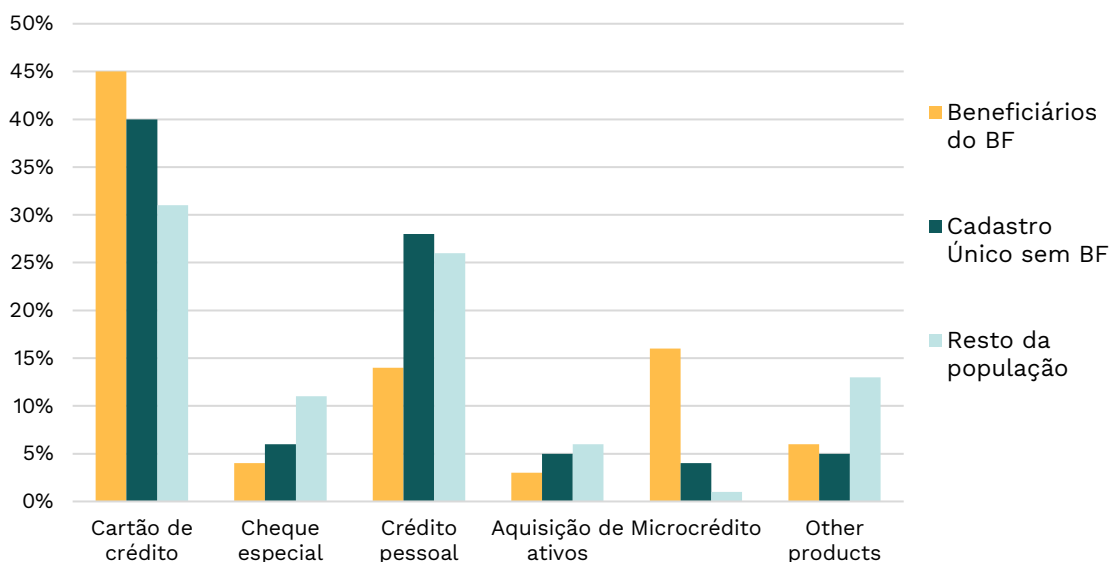
respectivamente, pelas famílias beneficiárias do BF e no Cadastro Único, respectivamente, em contraste com 31 por cento observados no resto da população. Esses achados, combinados com as diferenças nas taxas de juros entre os produtos de crédito, mostram a necessidade de melhor diversificar a oferta de crédito para os grupos populacionais de baixa renda (Neri 2021). Os resultados também estão intimamente relacionados com as regulamentações de proteção ao consumidor e finanças responsáveis e indicam a necessidade de as instituições financeiras informarem adequadamente os usuários de crédito sobre suas escolhas.

Figura 16. Taxas médias de juros de produtos de crédito para pessoas físicas



Fonte: Figura extraída do BCB 2018a.

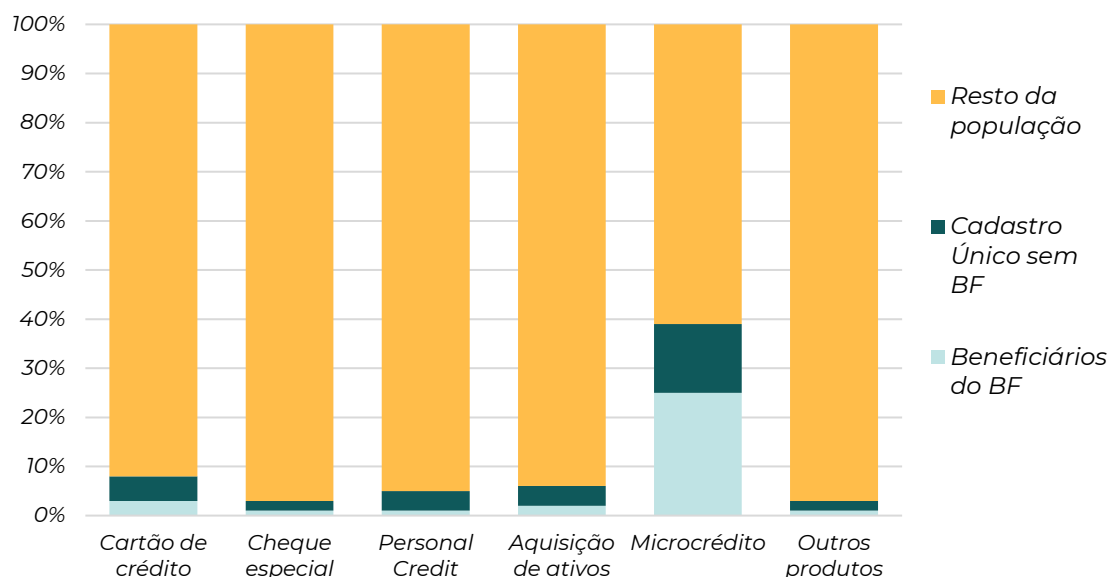
Figura 17. Participação do produto no volume total de crédito usado por cada grupo



Fonte: MDS 2018.

Formas de crédito mais baratas associadas à acumulação de capital são muito menos utilizadas pelas populações vulneráveis. A Figura 17 mostra que 3 por cento do crédito contratado por beneficiários do BF é usado para aquisição de bens, enquanto o resto da população usa apenas 6 por cento de seu crédito total para esse fim, embora essas formas de crédito sejam mais baratas e possam representar um comportamento de forçar as pessoas a economizarem por meio da aquisição de ativos reais. Este fato também pode significar que as famílias vulneráveis usam o crédito relativamente mais para suavizar o consumo de bens básicos. Por outro lado, isso também pode ser um reflexo da dificuldade que os grupos de baixa renda enfrentam para acessar empréstimos para investimento ou capital de giro. Corroborando esses achados, a análise de dados da POF 2017/2018 revelou que as famílias não estão necessariamente usando a forma mais barata de crédito. De modo geral, as famílias de baixa renda informam contratar mais crédito por meio de cartões de crédito e cheque especial, no lugar de linhas de crédito ou dívidas de longo prazo.

Figura 18. Parcela da população do BF, do Cadastro Único sem BF e restante da população no volume total de crédito contratado de cada produto



Fonte: Figura extraída de MDS (2018).

Os beneficiários do BF e as famílias de baixa renda estão amplamente sub-representadas no volume total de crédito, mesmo no caso do microcrédito. Embora mais de 40 por cento das famílias brasileiras estejam no Cadastro Único, elas representam apenas 6 por cento do volume total de crédito (2 por cento beneficiários do BF e 4 por cento no Cadastro Único sem BF). A falta de comprovação dos fluxos de renda, ausência de histórico de crédito anterior e a falta de garantias podem desempenhar um papel importante nesse contexto. A Figura 18 mostra que, dentro dos produtos de crédito, a parcela dos montantes disponibilizados para pessoas vulneráveis também é muito menor. Apesar de serem voltados para as pessoas mais

vulneráveis, apenas uma minoria acessou os produtos de microcrédito de juros baixos promovidos pelo governo. As famílias beneficiárias do BF receberam 25 por cento do volume total do microcrédito, enquanto outras famílias de baixa renda no Cadastro Único receberam 14 por cento, e o resto da população respondeu por 61 por cento dessa modalidade de crédito (Figura 18). Isso pode ser devido ao processo de cadastro longo e complicado para obtenção de microcrédito produtivo e à exigência de o tomador possuir uma empresa em funcionamento há pelo menos 6 meses. Para atender às pessoas sem conta bancária no Brasil e simplificar o processo bancário em geral, a Fintech Nubank oferece cartões de crédito para pessoas físicas sem histórico de crédito (ver Quadro 4). Os usuários do cartão de crédito Nubank podem construir seu próprio histórico de crédito por meio do uso do cartão de crédito.

O microcrédito está concentrado na região Nordeste. o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi implantado no Brasil em escala nacional para facilitar o acesso ao crédito para microempresários de baixa renda com faturamento/receita anual de até R\$ 360 mil. Durante uma primeira reunião presencial com um agente treinado em pesquisa socioeconômica, é oferecida assessoria ou apoio educacional em planejamento de negócios. O microcrédito é oferecido por instituições autorizadas e o crédito não pode ultrapassar a taxa de juros de 4 por cento¹⁸. Mesmo que o microcrédito seja mais frequentemente utilizado por famílias beneficiárias do BF e no Cadastro Único quando comparado aos demais produtos, concentra-se na região Nordeste do país (BCB 2020), que respondeu por 93,5 por cento do total em 2017, seguido pelo Sudeste com 4,7 por cento, Norte com 1,1 por cento, Sul com 0,4 por cento e Centro-Oeste com 0,3 por cento. De acordo com Neri e Osório (2020), isso está relacionado à experiência positiva do Banco do Nordeste (ver Quadro 3).

Famílias com acesso a crédito são mais propensas a sair do Cadastro Único rapidamente, mas nenhum estudo causal rigoroso foi realizado especificamente para o Brasil. Vários estudos constataram que a inclusão financeira pode reduzir a vulnerabilidade (Chibba 2009; Park e Mercado 2018). Entretanto, na Índia, o acesso aos bancos não teve efeitos sobre a pobreza (Bhandari 2009). No caso do Brasil, não existe estudo causal, mas o BCB (2020) acompanhou famílias vulneráveis inscritas no Cadastro Único por mais de 80 meses e mostrou que as famílias com acesso a algum produto de crédito tinham 46 por cento de probabilidade de permanecer ativas no Cadastro Único no final do período, em comparação com 67 por cento das famílias sem acesso ao crédito. Uma diferença semelhante é encontrada entre famílias que têm acesso a algum produto financeiro e aquelas sem acesso a um produto financeiro. No entanto, as famílias sem conta bancária diferem em vários aspectos críticos (educação, emprego) daquelas que não têm conta bancária - em outras palavras, nenhuma evidência causal foi estabelecida.

¹⁸ Ministério da Economia. 2021. Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Acessado em 26 de abril de 2021. <https://portalfat.mte.gov.br/programas-e-aco-es-2/programa-nacional-do-microcredito-produtivo-orientado-pnmpo/>.

Quadro 3. Microcrédito produtivo orientado para empreendedores de baixa renda no Nordeste do Brasil

O CrediAmigo oferece atendimento personalizado por meio do relacionamento direto dos agentes de microcrédito com os empreendedores em seu próprio local de trabalho e por meio da prestação de serviços de assessoria em planejamento de negócios. O programa, que atende a população da região Nordeste e foi criado pelo Banco do Nordeste em 1997, tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos empresários por meio da oferta de produtos e serviços de microfinanças e da assessoria empresarial de forma sustentável, tempestiva e de fácil acesso. Microempreendedores informais e formais podem abrir uma conta bancária gratuitamente, ter um empréstimo liberado em sete dias úteis com taxas de juros baixas e receber serviços personalizados.

O programa CrediAmigo, que tinha mais de 2,24 milhões de clientes ativos em janeiro de 2021, é frequentemente referido como um caso de sucesso internacional. A maioria dos clientes em janeiro de 2021 eram mulheres (67 por cento) com um valor médio por empréstimo de R\$ 1.838,92 (US\$ 328). O valor médio por empréstimo para os 33 por cento restantes de homens era maior, de R\$ 2.735,81 (US\$ 488) (Banco do Nordeste 2021). Especificamente, a parceria privada entre o Banco do Nordeste e o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) faz parte da estratégia de sucesso do programa. O INEC implementa as diretrizes e estratégias do banco para a seleção, treinamento e contratação de pessoal para executar o programa. Além disso, está monitorando os procedimentos e métodos do serviço de microcrédito (Varella, Parente e Faheina 2017). Neri (2008), que estudou o programa, encontrou um aumento significativo nos valores reais de faturamento, capacidade de pagamento, consumo familiar e lucro operacional dos clientes. Além disso, 50–60 por cento dos mutuários ultrapassaram a linha de pobreza do Brasil.

O Agroamigo está estendendo a estratégia de microcrédito do CrediAmigo para as áreas rurais do Nordeste do Brasil. O Agroamigo é direcionado aos agricultores integrantes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, com limite de operação de R\$ 20.000. Até fevereiro de 2021, o programa aplicou mais de R\$ 20,8 bilhões em crédito, o que significa 5,82 milhões de operações. Atualmente, são 1,36 milhão de clientes ativos. A maioria dos participantes do programa não possui conta corrente (90,5 por cento) e quase nenhum possui cartão de crédito. Cerca de 15 por cento dos clientes possuem uma conta poupança (Neri e Osório 2020). Neri e Teixeira (2012), que avaliaram o impacto do Agroamigo no desempenho dos negócios rurais, constataram que o lucro aumentou 15,4 por cento no segundo ano do programa.

Fonte: www.bnb.gov.br/crediamigo.

3.3. ACESSO E USO DE SEGURO

Os seguros privados não são muito difundidos no Brasil, e as pessoas que já possuem um seguro têm maior probabilidade de adquirir um adicional. Seguros privados - como o seguro de saúde, o seguro de automóveis, o seguro de vida ou planos de previdência privada - cobrem cerca de 18 por cento da população brasileira com mais de 15 anos (Figura 19). Em geral, as pessoas no Brasil gastam mais com seguro de previdência privada, seguido por seguro de saúde (Figura 20). Além da taxa de cobertura que já é baixa, as chances de uma pessoa adquirir um seguro são maiores se ela já possui um, e a probabilidade de ter um seguro aumenta com a renda (ver o parágrafo seguinte). Devido a essas circunstâncias, o risco desprotegido se acumula entre as mesmas pessoas que não possuem nenhum tipo de seguro e que muitas vezes também são as mais pobres, destacando a necessidade de planos de provisão de microsseguro (Neri 2020). Hoje, 2,21 por cento dos beneficiários do BF têm acesso ao microsseguro (Neri 2020).

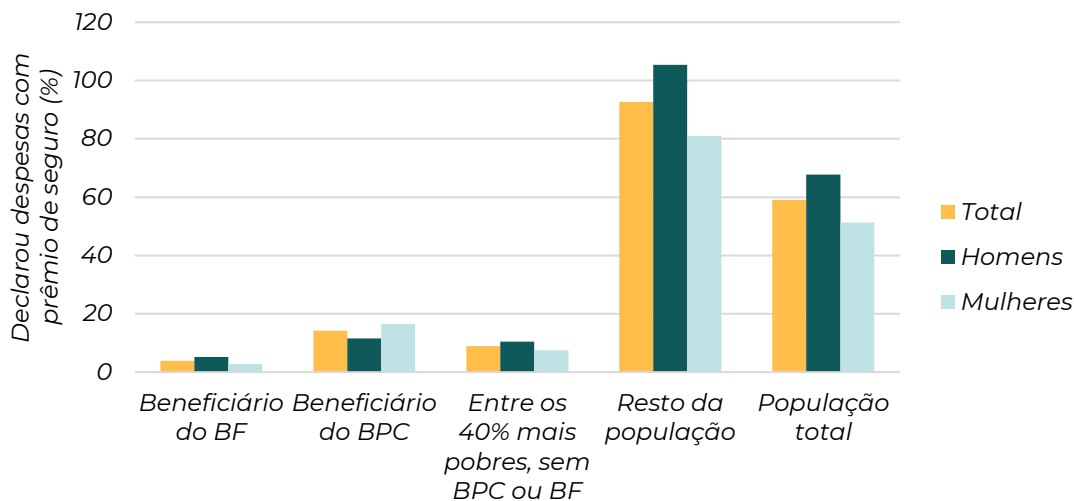
As taxas de adesão a seguro aumentam com a renda e são maiores entre os homens e os autônomos formais. Em geral, a população feminina no Brasil apresenta menor adesão a produtos de seguro do que a masculina, tanto nos grupos de baixo nível socioeconômico quanto em toda a população. A única exceção é entre beneficiários do BPC, onde mais mulheres declaram despesas com prêmios de seguro (Figura 19). Além disso, a adesão a todos os tipos de seguro entre pessoas de baixa renda (beneficiários do BF e os 40 por cento na extremidade inferior de renda que não recebem BF ou BPC) é particularmente baixa, com apenas 3,31 por cento e 5,71 por cento, respectivamente, declarando despesas com seguro. De acordo com um estudo da FGV¹⁹ que classificou a população brasileira em diferentes faixas de renda, a faixa de renda mais alta tem 16,9 vezes mais probabilidade de possuir seguro em comparação com a faixa de renda mais baixa. Entre beneficiários do BF, trabalhadores assalariados formais e trabalhadores autônomos são os mais propensos a contratar um seguro, com 8,95 por cento e 10 por cento, respectivamente, declarando despesas com seguro (ver Tabela A.5 no Anexo 1). A probabilidade de ter seguro também aumenta com o nível de escolaridade. Por fim, entre as famílias beneficiárias do BF, a probabilidade de ter um seguro também aumenta com a percepção do risco de crime, além de ser significativamente maior entre as populações urbanas.

O microsseguro direcionado a pessoas físicas de baixa renda é oferecido por vários provedores no Brasil. Em 1989, o Grupo Segurador Banco do Brasil e MAPFRE lançou o primeiro microsseguro, o Plano de Amparo Social Imediato (PASI), voltado para a população de baixa renda (Neri 2020). Muitos provedores entraram no mercado desde então. Por exemplo, a ALM Seguros oferece vários produtos de microsseguro, principalmente produtos funerários, bem como seguros de vida e de acidentes para novos clientes em certas áreas do Brasil. Através de uma estação de rádio no Rio de Janeiro, os microsseguros da ALM Seguros são promovidos para um grande número de pessoas. O método combina educação financeira, como discussões

¹⁹ Centro de Políticas Sociais do Brasil.

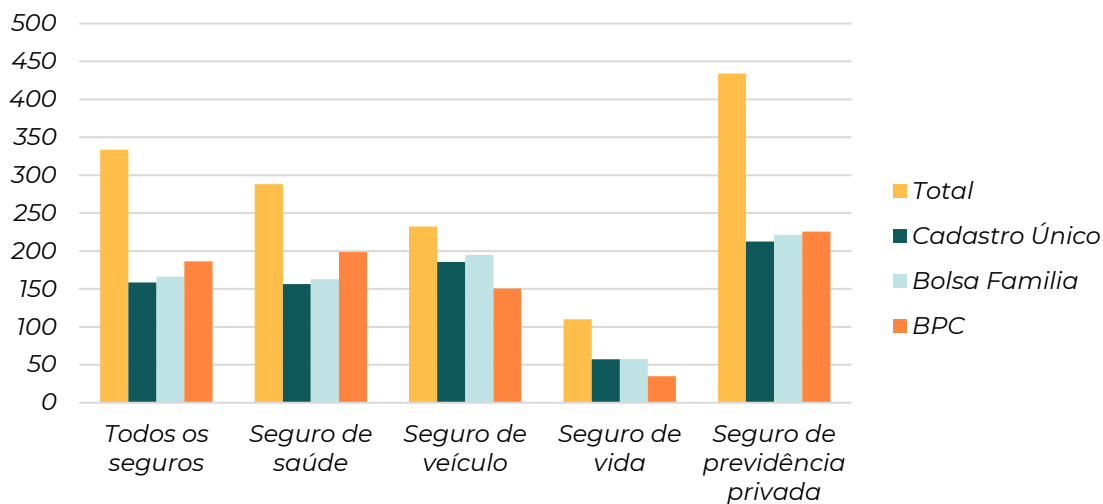
sobre gestão de riscos pessoais (morte, desemprego e assim por diante) e informações sobre produtos de microsseguro, e os ouvintes podem adquirir o seguro ligando para a estação de rádio. Em 2019, a ALM Seguros contava com cerca de 150.000 clientes (OIT 2021). O Nubank, provedor de banco digital recém-fundado no Brasil, lançou uma nova linha de produtos de seguros com um preço inicial baixo de R\$ 9 por mês (ver Quadro 4).

Figura 19. Propensão para adquirir seguro privado
(% do grupo populacional)



Fonte: FGV Social/CPS, com base em microdados da POF 2017.

Figura 20. Despesas com seguro privado (apenas compradores)
por diferentes grupos populacionais (R\$, 2017)



Fonte: FGV Social/CPS, com base em microdados da POF 2017.

Quadro 4. Open Banking e bancos digitais no Brasil

O Open Banking foi implementado recentemente no Brasil e é uma prática bancária que fornece a provedores de serviços financeiros terceirizados acesso aberto a dados bancários de consumidores, transações e outros dados financeiros de instituições financeiras por meio do uso de interfaces de programação de aplicativos (APIs). Atualmente, está implementado em um estágio inicial, com o Banco Central do Brasil permitindo o intercâmbio de dados básicos de instituições financeiras.

Em combinação com a implementação do Open Banking no Brasil, várias novas empresas de Fintech têm se concentrado em fornecer serviços bancários digitais em uma experiência bancária fácil e personalizada, com custos mais baixos e menos burocracia.

O Nubank, fundado em 2014 no Brasil, fornece esses serviços a clientes no Brasil, Argentina, Colômbia e México. Começando como uma empresa de tecnologia que fornecia um cartão de crédito gratuito com limite máximo de R\$ 50 no Brasil, a empresa cresceu rapidamente. Hoje o Nubank é o maior banco digital independente do mundo, com 35 milhões de clientes somente no Brasil. Novos usuários não precisam passar por uma verificação de histórico de crédito para abrir uma conta digital. Em vez disso, o Nubank realiza uma análise do cadastramento de novos usuários com base em informações disponíveis publicamente. No Brasil, por exemplo, essa análise é feita por meio do número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e nome. Com esses dados, o sistema do Nubank coleta automaticamente vários pontos de dados disponíveis publicamente e gera uma pontuação interna.

Desde sua fundação, o Nubank expandiu sua linha de produtos, oferecendo, além de contas bancárias digitais e cartões de crédito, cartão de débito, seguros, pagamento pessoa-a-pessoa via PIX (sistema de pagamento instantâneo criado pelo Banco Central do Brasil que possibilita a transferência de dinheiro em tempo real), empréstimos, prêmios e seguro de vida. O seguro de vida Nubank Vida tem preço médio a partir de R\$ 9 mensais e a cobertura básica garante proteção financeira e oferece auxílio funeral individual em caso de morte do segurado. O seguro é personalizável e oferece a opção de adicionar cobertura extra, incluindo assistência funeral para familiares, cobertura de hospitalização e cobertura de invalidez.

Recentemente, o banco, que opera por meio de um aplicativo móvel, anunciou um novo cartão de crédito, voltado para pessoas que não têm conta bancária e pessoas com dificuldades para obter um cartão de crédito. O cliente pode selecionar um valor de crédito de sua escolha e fazer o backup desse valor por meio de um depósito em sua conta bancária digital, que ficará bloqueado. Em seguida, pode usar seu cartão de crédito para compras e qualquer dívida será quitada por meio do valor bloqueado na conta bancária digital. A modalidade permite que o cliente tenha um cartão de crédito tradicional e construa um histórico de crédito. Esse histórico de crédito é baseado em dados não tradicionais, como endereço e mudanças de endereço do usuário, o tipo de compra que o usuário faz, se o usuário leu o contrato do cartão de crédito e quem o convidou para o Nubank. Daí são extraídas muitas informações comportamentais que podem fornecer uma imagem mais holística do usuário.

A Fintech anuncia ativamente em seu site que recebe o benefício em dinheiro do auxílio emergencial na conta bancária digital Nubank.

Outro exemplo de Fintech voltada para as pessoas sem conta bancária - embora em uma escala inferior - é o alt.bank. O alt.bank projetou um aplicativo móvel, que não exige que o usuário seja alfabetizado, pois as transações podem ser feitas por meio de prompts codificados por cores. Atualmente, o alt.bank conta com 100 mil clientes, e uma linha de produtos que inclui um cartão de débito, um cartão de crédito pré-pago, pagamento pessoa a pessoa via PIX e consultas de telemedicina.

Fontes: techcrunch.com; bloomberg.com; altbank.com; nubank.com

3.4. EDUCAÇÃO FINANCEIRA

A educação financeira desempenha um papel crucial nas decisões financeiras de famílias de baixa renda, e tende a ser limitada no Brasil em comparação com os países da OCDE. Além da renda e da escolaridade, a educação financeira se mostra um determinante positivo do comportamento de poupança (Bruhn et al. 2016). Os dados do Pisa 2018 mostram que em 20 países²⁰ (principalmente países da OCDE) o Brasil está em 17º lugar em educação financeira. A avaliação, que analisou estudantes de 15 anos em todo o mundo, descobriu que, embora o Brasil tenha aumentado sua pontuação geral a partir de 2015, 43,6 por cento dos alunos tiveram uma pontuação baixa em educação financeira e apenas 1,9 por cento dos alunos estava entre os melhores desempenhos.

As diferenças de desempenho por nível socioeconômico são gritantes. A variação na situação socioeconômica dos alunos explica 16 por cento da variação no desempenho em educação financeira no Brasil (em comparação com 10 por cento nos países da OCDE). Outras fontes de dados trazem evidências adicionais. Um proxy usado para medir a compreensão do conceito de probabilidade em cada país é a porcentagem de pessoas que respondem corretamente que 1 em cada 10 é igual a 10 por cento. De acordo com os dados da pesquisa divulgada pelo Lloyd's (2019), a World Risk Poll, 30 por cento dos brasileiros são capazes de responder a essa pergunta corretamente, em comparação com a média mundial de 40 por cento. Neri (2020b) constatou que apenas 26 por cento dos entrevistados entre os 40 por cento na extremidade inferior de renda no Brasil conseguiram dar a resposta correta (Figura 21).

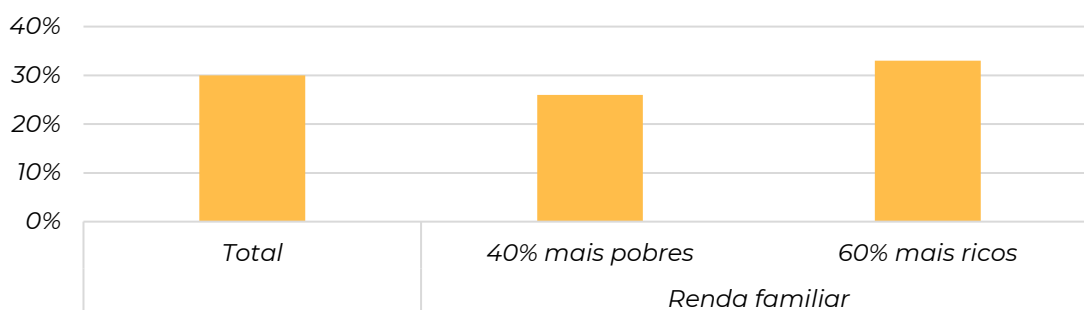
Em 2010, o Comitê Nacional de Educação Financeira (CONEF) lançou uma Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)²¹. A estratégia visava promover a educação financeira, aumentando a capacidade das pessoas de fazer escolhas conscientes sobre a

²⁰ Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Estônia, Finlândia, Geórgia, Indonésia, Itália, Letônia, Lituânia, Peru, Polônia, Portugal, Federação Russa, Sérvia, República Eslovaca, Espanha e Estados Unidos.

²¹ Decreto Federal 7.397/2010, que renovou o Decreto Federal nº 10.393 (9.6.2020).

administração de seus recursos e contribuindo para a eficiência e solidez dos mercados financeiro, de seguros e previdenciário, para adultos e estudantes. (Forte 2020)²² (ver Quadro 5). Como parte da estratégia, foi introduzido um programa específico para estudantes do ensino médio com idades entre 15 e 17 anos (Educação Financeira No Ensino Médio). O programa consistia em estudos de caso integrados em disciplinas regulares do ensino médio e alcançou grande escala após um piloto.

Figura 21. Porcentagem de pessoas que responderam corretamente que 1 em cada 10 é igual a 10 por cento, Brasil



Fonte: FGV Social da World Risk Poll 2019.

A avaliação piloto entre os jovens mostrou resultados promissores de maior aceitação de produtos financeiros e melhor educação financeira. Bruhn et al. (2016) avaliaram o impacto do programa piloto para alunos do ensino médio e encontraram (a) melhor educação financeira, (b) notas mais altas, (c) efeito de curto prazo na matrícula de alunos (repercussões em todo o país), e (d) aumento da utilização de créditos desses alunos. Além disso, constataram impactos positivos para os pais por meio de um canal do programa dedicado às famílias.

Em conjunto com o lançamento da caderneta de poupança digital da CAIXA, o governo também tomou medidas para aumentar a conscientização financeira entre os jovens. Em 2020, como iniciativa para aumentar a conscientização financeira de crianças e jovens carentes atendidos pelo programa BF, o governo anunciou um plano de expansão para o programa Futuro na Mão, denominado “Futuro na Mão 2.0”. Além de aumentar a conscientização financeira, o programa também visa aumentar a compreensão sobre orçamento, impostos e previdência²³. O objetivo do programa Futuro na Mão original era oferecer oficinas de educação financeira para mulheres beneficiárias do programa BF e usuárias dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

²² As ofertas gratuitas podem ser executadas por instituições públicas e privadas. O CONEF (que inclui, entre outros, o Ministério da Economia, o Ministério da Educação, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Banco Central) define as ações do plano, bem como a coordenação da implementação. Entre 2013 e 2015, foram desenvolvidos programas educacionais para jovens e adultos. Em 2018, foi dada especial atenção ao redirecionamento estratégico dos professores, e em 2020 foi iniciada a implementação da Base Curricular Comum Nacional.

²³ Ministério da Cidadania. 2020. *Cidadania na infância: Futuro na Mão 2.0 vai levar educação financeira a jovens e crianças carentes*. Acessado em 24/9/2021. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/cidadania-na-infancia-futuro-na-mao-2-0-vai-levar-educacao-financeira-a-jovens-e-criancas-carentes>

Quadro 5. Intervenções comportamentais para a educação financeira de adultos de baixa renda

A ENEF é considerada importante para criar perfis para mulheres e beneficiários do BF de baixa renda com base em sua propensão para poupar e diferentes vieses de comportamento (Forte 2020). Com base nos perfis, a estratégia adotaria diferentes intervenções.

Os quatro grupos para pessoas de baixa renda são os seguintes:

- A. **O dedicado** (razões para o endividamento: doações, atendendo aos desejos dos outros; desafios: estabelecer limites e concentrar-se em si mesmo)
- B. **O idoso** (razões para o endividamento: realizar investimentos; desafios: eventos imprevistos)
- C. **O resignado** (razões para o endividamento: abuso financeiro, escolhas inconscientes, desconhecidas; desafios: empoderamento, isolamento)
- D. **O hedonista** (razões para o superendividamento: consumo impulsivo e viés do presente; desafios: sustentabilidade, disciplina).

Os quatro grupos identificados de mulheres beneficiárias do BF são os seguintes:

- A. **A sonhadora**, que tem pouca responsabilidade sobre o uso do dinheiro por causa do impulso de consumir. O desafio é estimular decisões financeiras mais maduras e conscientes e oferecer os respectivos instrumentos.
- B. **A visionária**, que gera riqueza e renda e, portanto, riscos e investimentos. O desafio é apoiar a expansão e proteção do patrimônio e estimular seu papel multiplicador.
- C. **A sobrevivente**, que limita a otimização de recursos. O desafio é alavancar o talento em gestão de recursos para viabilizar a otimização.
- D. **A guerreira**, que se concentra nas escolhas de curto prazo. O desafio é desenvolver uma visão de riscos e orientação para possibilitar o planejamento de médio e longo prazo.

Fonte: Forte (2020)

4.

Programas financeiros para gerir os riscos para populações vulneráveis: Experiências internacionais relevantes para o Brasil

Vários países com altos níveis de informalidade e vulnerabilidade experimentaram com a criação de instrumentos de gestão de risco sob medida que complementam o apoio à renda básica da assistência social e de programas previstos em lei. O escopo limitado da proteção social não-contributiva e a cobertura limitada dos programas contributivos no setor formal são um desafio não apenas no Brasil, mas em muitos países de renda média do mundo inteiro²⁴. As iniciativas se aceleraram na última década para desenvolver instrumentos complementares à assistência social de último recurso que pudessem incentivar a resiliência, principalmente das famílias identificadas como o 'meio perdido', ou seja, que dispõem de capacidade limitada de economizar e contribuir mas não estão necessariamente 'plugadas' ao sistema de proteção social formal e, muitas vezes, não estão dispostas a contribuir para programas obrigatórios, conforme mostra a Figura 2.

Este capítulo discute vários estudos de caso de interesse para o Brasil. A Tabela 3 traz uma visão geral dos estudos de caso, incluindo a Colômbia, Quênia, Ruanda, México, Paquistão e Chile. O foco foi propositalmente amplo para que incluísse programas voltados tanto para os trabalhadores informais quanto para os autônomos formalizados; esse segundo grupo representa uma parcela crescente da força de trabalho formal, mas com frequência não é elegível para programas obrigatórios previstos em lei, como o seguro-desemprego. Os estudos de caso incluem programas que ajudam a gerenciar os riscos durante a vida profissional, embora muitas vezes também combinem o objetivo de incentivar a poupança de longo prazo para a velhice²⁵. Por fim, a nota também faz um balanço das experiências emergentes com o seguro-desemprego para trabalhadores autônomos nos países da OCDE, ilustrando os desafios de seguir a rota do seguro (em vez da poupança individual) ao atender esse grupo. O Anexo 2 apresenta uma descrição detalhada.

²⁴ As experiências atuais e os casos dessa natureza já foram resumidos em diversas publicações (por exemplo, RNSF 2017; Winkler, Ruppert Bulmer e Mote 2017; Behrendt e Ahn Nguyen 2018).

²⁵ A maioria das experiências existentes e relevantes para esta questão específica vem de quatro vertentes da literatura: (a) a literatura sobre sistemas de poupança de longo prazo (previdência) para trabalhadores informais (por exemplo, Bosch et al. 2019; Guven 2019); (b) a literatura sobre inclusão financeira de trabalhadores informais (por exemplo, Demirgüç-Kunt e Singer 2017); ou (c) a literatura comportamental sobre poupança (por exemplo, Karlan, Ratan e Zinman 2014; Roll et al. 2020); e (d) a literatura sobre a ampliação do seguro-desemprego para incluir os trabalhadores autônomos.

Tabela 3.1. Principais características de programas de gestão de risco (Parte 1)

	Tipo de programa	Objetivo do programa	Grupo alvo	Número de beneficiários / cobertura	Fornecido pelo setor privado ou público	Voluntário ou obrigatório	Recursos de concepção para aumentar a poupança / contribuições
Colômbia <i>(Benefícios Económicos Periódicos [BEPS])</i>	Contas de poupança de longo prazo (também podem ser usadas para outras economias de longo prazo no Quênia e em Ruanda)	Ampliar a cobertura da previdência	Trabalhadores informais e de baixa renda	666.990 beneficiários (2020). Possíveis beneficiários: 12,3 milhões de trabalhadores ganham menos do que um SM na Colômbia. Desses, 11,4 milhões não contribuem para a previdência	Público (alguns serviços prestados pelo setor privado)	Voluntário	Contribuições de contrapartida, loterias, lembretes por mensagens de texto
Quênia <i>(Regime de previdência Mbao)</i>				100.000 beneficiários (2018). 12 milhões de possíveis beneficiários na Jua Kali (Associação do Setor Informal)	Setor privado		Algumas restrições do lado dos saques
Rwanda <i>(Ejo Heza)</i>				1,3 milhão de inscritos (2021). Possíveis beneficiários: 2,9 milhões de trabalhadores no setor informal (2019)	Público (alguns serviços prestados pelo setor privado)		Contribuições de contrapartida
Chile <i>(Reforma de 2008)</i>			Conta própria formal	> 300.000 trabalhadores autônomos (2008), mas vem diminuindo desde então. Representa 33 por cento das pessoas elegíveis para contribuir	Público	Semi-obrigatório	—

Tabela 3.2. Principais características de programas de gestão de risco (Parte 2)

	Tipo de programa	Objetivo do programa	Grupo alvo	Número de beneficiários / cobertura	Fornecido pelo setor privado ou público	Voluntário ou obrigatório	Recursos de concepção para aumentar a poupança / contribuições
Colômbia <i>(Cesantías)</i>	Contas de poupança-desemprego	Aumentar a poupança no seguro-desemprego	Conta própria formal	8 milhões de beneficiários (2018)	Setores Público e Privado	Voluntário	Taxas de juros favoráveis
México <i>(Programa Integral de Inclusión Financiera [PROIIF])</i> <i>Extinto</i>	Crédito e poupança vinculados ao pagamento de TCR	Incorporar os beneficiários das TCR para o setor financeiro formal	Beneficiários de TCR	Entre 2015 e 2018, o programa cresceu um pouco e chegou ao total de 2,3 milhões de famílias. O programa de TCR (Prospera) cobre 6,2 milhões de beneficiários	Público (alguns serviços prestados pelo setor privado)		Educação financeira, seguro de vida gratuito, possibilidade de acesso a microempréstimos
Paquistão <i>(Crisis-Resilient Social Protection [CRISP])</i> <i>Planejado</i>	Regime de poupança voluntária com contas individuais	Proteção contra choques	O "Meio perdido" e beneficiários de TCR que estão em vias de sair a faixa de elegibilidade	O piloto terá como alvo 150.000 beneficiários	Público		Contribuições de contrapartida
Países de alta renda da OCDE	Seguro-desemprego para autônomos formais	Ampliar o seguro-desemprego aos autônomos	Conta própria formal	O piloto terá como alvo 150.000 beneficiários	Setor público ou privado (depende do país)		Voluntário ou obrigatório (depende do país)

4.1. INSTRUMENTOS DE POUPANÇA DE LONGO PRAZO

Apesar das diferenças de concepção, todos os instrumentos analisados têm o objetivo comum de aumentar a inclusão financeira e o acúmulo de recursos poupados. A maioria dos instrumentos de poupança explorados neste capítulo é voltada para a poupança de longo prazo. BEPS na Colômbia, Mbao no Quênia, Ejo Heza em Ruanda e os fundos individuais do Chile são todos sistemas de poupança de longo prazo e possibilitam saques antecipados com o objetivo de ajudar os trabalhadores descobertos a economizarem para a aposentadoria. Além disso, este capítulo também analisa outros programas mais diversos e voltados para o acúmulo de uma poupança usada para a mitigação de choques de curto prazo: As Cesantías, na Colômbia, são contas de poupança de seguro-desemprego (CPSDs) para trabalhadores autônomos; o plano de poupança voluntária "CRISP" do Paquistão apoia as famílias que ultrapassam o limiar das TCR; e o programa de inclusão financeira PROIIF do México visa incorporar os beneficiários de TCR tanto na poupança quanto no crédito, como instrumentos complementares para suavizar o consumo e viabilizar os investimentos.

Os grupos-alvo dos diferentes programas são, por definição, pessoas de baixa renda e com rendimentos irregulares. Os diversos instrumentos de poupança apresentados nesta nota destinam-se a diferentes segmentos da população. Embora o Ejo Heza, Mbao e o BEPS visem os trabalhadores informais e de baixa renda, estão abertos a todos que desejam aderir. O sistema de previdência do Chile e as Cesantías da Colômbia visam não só os trabalhadores assalariados formais, mas também os trabalhadores autônomos formais. O programa PROIIF do México era direcionado aos beneficiários de TCR, e o CRISP, aos beneficiários de transferências de renda que excediam o limiar de renda e deixavam de receber o benefício, além do "meio perdido". Embora os programas incluídos nesta nota tenham como alvo grupos ligeiramente distintos, todos têm em comum grupos-alvo com rendimentos frequentemente não observáveis, irregulares e baixos.

Embora a maioria dos programas seja criada e oferecida quase exclusivamente pelo setor público, também incluem elementos do setor privado. O sistema de previdência Mbao no Quênia é inteiramente fornecido pelo setor privado; já os fundos Cesantías da Colômbia são fornecidos pelos setores público e privado. Além desses, o PROIIF, Ejo Heza e BEPS incluem elementos ou serviços prestados pelo setor privado.

Alguns dos sistemas de poupança estão ligados a sistemas nacionais de identificação e oferecem portabilidade entre um emprego e outro. A vinculação de programas a sistemas nacionais de identificação pode ajudar a identificar e acompanhar com eficácia as contribuições de pessoas físicas. Após o cadastro no sistema Mbao, o candidato deve apresentar sua carteira de identidade nacional. O plano Ejo Heza também está vinculado à identificação nacional do titular da conta, possibilitando a portabilidade da conta de poupança entre empregos. No Chile, diversos órgãos interagem entre si usando o sistema nacional de identidade: os empregados

formais fazem contribuições previdenciárias ao administrador do fundo previdenciário (AFP, Administradora de Fondos de Pensiones) e os autônomos contribuem para o órgão fiscal. No caso de um trabalhador autônomo realizar trabalho assalariado durante um ano, a AFP deve comunicar quaisquer contribuições ao órgão fiscal e vice-versa.

Os participantes podem aderir a todos os programas selecionados de forma voluntária e, se desejarem, podem cancelar sua participação. Não é realista exigir que os trabalhadores informais contribuam para regimes de poupança. Em primeiro lugar, sua renda "frequentemente" baixa e ganhos irregulares inviabilizam a regularidade das contribuições. Em segundo lugar, as brechas no sistema nacional de identificação dificultam ainda mais a implementação de regimes obrigatórios. Na maioria dos programas avaliados nesta nota, os sistemas são voluntários. A única exceção é o regime de previdência para os trabalhadores autônomos formais do Chile, que é semi-compulsório. Isso significa que os autônomos são automaticamente inscritos no programa, mas podem desistir de participar se desejarem.

A maioria dos programas analisados oferece flexibilidade no valor e na frequência das contribuições. O regime de previdência BEPS da Colômbia não exige um período mínimo de contribuição, aceitando contribuições mínimas a partir de COP 5.000 (US\$ 3,99), um patamar mais acessível também para as pessoas com renda inferior a um salário-mínimo. No programa de previdência Mbao, a contribuição mínima equivale a US\$ 0,20. Não há qualquer penalidade se a pessoa deixar de contribuir. Também no caso do Ejo Heza, as contribuições são sempre voluntárias. As Cesantías na Colômbia e o regime de previdência do Chile para trabalhadores autônomos formais são mais rigorosos, pois exigem um mês dos rendimentos declarados do beneficiário ou do salário por ano. Esse sistema é semelhante às contribuições mínimas do Brasil para trabalhadores autônomos formais (Pessoas Jurídicas).

A maioria dos esquemas de poupança permite saques de curto prazo para aumentar a confiança e manter a flexibilidade. A falta de confiança na instituição provedora pode reduzir o efeito das contas de poupança (Goldberg 2014), o que, para os trabalhadores informais com pouca experiência no setor financeiro, geralmente equivale à liquidez. No entanto, a acessibilidade excessiva pode dificultar o próprio objetivo de economizar a longo prazo. Portanto, programas como o Mbao, Ejo Heza, e Cesantías restringem os saques de diferentes maneiras (para finalidades e em prazos específicos) sem proibi-los por completo.

Lidar com os vieses comportamentais é importante para aumentar os depósitos em contas de poupança. A 'adesão' ao regime de poupança é uma medida fundamental para descrever a escala atingida pelo programa em termos do número de contas abertas. Como se viu no caso do Brasil, a adoção de contas de poupança nos países em desenvolvimento é desproporcionalmente maior do que seu uso real (por exemplo, Figura 12 e Figura 13). O baixo valor poupado é uma combinação da simples falta de dinheiro sobressalente das necessidades diárias e de vieses comportamentais, como a sobrecarga de informações, o viés do presente e a falta de iniciativa ou força de vontade para começar a economizar (ver a Quadro 1).

Quase todos os programas selecionados incluem recursos projetados nos lados do depósito e do saque das contas de poupança com o objetivo de lidar com os vieses comportamentais. Uma forma de aumentar o uso e reduzir os saques de contas de poupança é ajudar o usuário a se comprometer com uma meta de poupança. As contas de poupança de compromisso são usadas em muitos países em desenvolvimento e incorporam mecanismos específicos que ajudam as pessoas a economizar pequenas quantias periodicamente (Martin 2014). As contas costumam incluir recursos do lado do depósito e do saque para compensar os vieses comportamentais (consulte a Tabela 4). Os recursos do lado do depósito ajudam as pessoas a fazer depósitos regularmente em contas de poupança; já os recursos do lado do saque impedem as pessoas de sacar o dinheiro (Ashraf, Gons e Karlan 2003). No entanto, é fundamental manter um bom equilíbrio entre os recursos do lado dos depósitos e dos saques e a flexibilidade do sistema. Conforme discutido acima, dados os rendimentos irregulares e a capacidade de economia muitas vezes limitada dos usuários finais, restrições demasiadamente rígidas podem ter efeitos negativos sobre a taxa de poupança.

Tabela 4. Características de depósitos e saques e outras intervenções de incentivo à poupança de longo prazo

Características	Descrição
Lado do depósito	
Transferências automáticas	Transferências automáticas de uma conta para outra, mecanismo de compromisso não vinculante (por exemplo, PROIIF)
Retenções automáticas no contracheque	O dinheiro é retirado antes de entrar na conta do cliente
Prazo para bônus	Prazo como uma ameaça de perda de algum benefício (pode ser por meio de loterias) (por exemplo, BEPS)
Aumentos automáticos	Programas que fazem as pessoas se comprometerem agora a economizar assim que a renda aumentar
Coletores de depósitos	Lembretes / pressão frequente para poupar (por exemplo, BEPS)
Incentivos monetários	Taxas de juros favoráveis, contribuições de contrapartida, agrupamento com outros serviços, como seguros (por exemplo, Ejo Heza, BEPS e Cesantías)
Lado do saque	
Uso restrito	Uso apenas para educação, saúde, velhice (por exemplo, Ejo Heza)
Restrição do momento de saque	Compromisso de economizar por um período específico (por exemplo, Mbao)
Cofre	Um cofrinho cuja chave fica com o banco, não com o cliente
Taxa de saque	A pessoa tem que pagar pelos saques - pode evitar saques impulsivos (por exemplo, Mbao)
Saques não-imediatos	Também podem evitar os saques impulsivos mencionados acima
Monitoramento de pares	Os colegas ajudam uns aos outros a se comprometerem com a poupança. A consequência do saque pode ser financeira ou à reputação
Outras intervenções	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervenções de educação financeira e campanhas de conscientização (por exemplo, PROIIF) ▪ Isenção da taxa administrativa de cadastro 	

Fonte: Baseado em Ashraf, Gons e Karlan (2003) e Martin (2014).

Os seguintes recursos de depósito e saque fazem parte da concepção dos programas selecionados:

- **Vincular uma conta de poupança a um fluxo previsível de renda usando transferências automatizadas pode aumentar as chances de atingir-se uma meta de poupança de longo prazo.** As transferências automáticas liberam o usuário de ter que decidir poupar e reduzem os custos de transação, já que não é necessária qualquer ação por parte do titular. O programa PROIIF oferece a opção de transferência automática aos beneficiários de TCR. Os beneficiários do PROIIF têm duas opções ao abrir uma conta de poupança: (a) podem decidir de dois em dois meses quanto do seu auxílio à renda pode ser deduzido e depositado na conta de poupança ou (b) podem aderir a um programa que efetua a transferência mensal automática de um montante selecionado pelo beneficiário. Fica claro que as pessoas apresentam mais probabilidade de economizar quando têm um fluxo de renda previsível e garantido (Bastagli et al. 2018)
- **Loterias combinadas com prazos são usadas com frequência para aumentar os depósitos em contas de poupança.** Outra forma de aumentar o montante economizado é definir prazos para receber certos benefícios ou bônus. Devido ao viés do presente, prazos às vezes são necessários para inspirar as pessoas a economizar. Em consonância com isso, o BEPS da Colômbia lançou uma iniciativa de loteria com o objetivo de aumentar a regularidade da poupança. Os beneficiários que fizeram contribuições ativas, regulares e dentro do prazo - semanal, mensal ou anualmente - foram automaticamente inscritos na loteria para concorrer a diversos prêmios atraentes.
- **Contribuições de contrapartida ou taxas de juros atraentes podem aumentar os depósitos.** Tanto o Ejo Heza quanto o BEPS oferecem contribuições de contrapartida aos beneficiários como forma de incentivar a poupança. Quando os usuários do BEPS chegam à idade da aposentadoria, recebem seus recursos poupados de volta, acrescidos de uma contribuição de contrapartida do estado na proporção de 20 por cento. O regime previdenciário do Ejo Heza oferece contribuições de contrapartida personalizadas para os diferentes grupos socioeconômicos. De modo geral, a regra é: renda menor significa uma contribuição de contrapartida maior. Outro incentivo usado em sistemas de poupança é a taxa de juros favorável. As Cesantías da Colômbia, por exemplo, oferecem uma taxa de juros de 12 por cento por ano sobre o valor total economizado e uma taxa de retorno opcional dependendo do tipo de investimento que o titular da conta selecionar.
- **Agregar outros serviços, como seguros, pode atrair mais participantes.** De acordo com Guven (2019), o agrupamento de diversos serviços e produtos gera sinergias. Assim, uma forma de tornar os sistemas de poupança mais atraentes é integrá-los a outros serviços valiosos. Por exemplo, é bastante comum agrupar contas de poupança com a oferta de vários tipos de seguros. O Ejo Heza e o BEPS oferecem a seus usuários acesso a seguros de vida e por invalidez.

- **A maioria dos programas inclui requisitos relativos aos saques para evitar o esgotamento dos saldos das contas.** O sistema Mbao restringe os momentos em que os saques podem ser feitos e cobra uma taxa por eles. Os beneficiários do Mbao podem sacar o montante integral de uma só vez após três anos. Saques antes do prazo de três anos são penalizados. O Ejo Heza adotou um recurso de 'uso restrito' para que os beneficiários do programa tenham acesso a 25 por cento de sua poupança total acumulada para necessidades que exigem liquidez e 40 por cento da poupança total para uso como garantia em empréstimos.
- **O uso de rótulos e lembretes pode ter um efeito importante nos saldos das contas.** Com o passar do tempo, a procrastinação e a falta de atenção podem reduzir os depósitos nas contas de poupança. Essa situação, no entanto, pode ser tratada com lembretes e "cutucadas" que ajudam as pessoas a atingirem suas metas de poupança (Cavallo e Serebrisky 2016). Lembretes por mensagem de texto, por exemplo, são uma maneira econômica e eficaz de melhorar o comportamento de poupança. Como iniciativa que visa compreender o efeito dos incentivos psicológicos no comportamento de poupança e incentivar mais usuários a pouparem regularmente, o programa BEPS da Colômbia experimentou com o uso de lembretes por mensagens de texto para os beneficiários (ver Quadro 6). Abkas et al. (2016) firmaram parceria com o sistema de previdência Mbao, no Quênia, para testar se os lembretes semanais são capazes de aumentar a poupança no sistema. Eles concluíram que os lembretes e o acompanhamento das poupanças aumentam o montante poupado; concluíram também que os formuladores de políticas e as pessoas encarregadas da concepção do produto devem considerar os aspectos comportamentais ao projetar as contas de poupança.

Alguns dos programas integram outras intervenções com o objetivo de promover a educação financeira e a conscientização para superar vieses comportamentais e assimetrias de informação. De acordo com Holzmann e Pallares-Miralles (2005), embora as avaliações sejam limitadas, a educação financeira pode produzir resultados e atitudes positivas em relação à poupança, além de proporcionar conhecimentos financeiros de qualidade. O programa PROIIF oferece vários componentes diferentes para melhorar a situação financeira e o comportamento dos beneficiários do Prospera. Um dos componentes é a educação financeira com um currículo amplo, incluindo capacitação em orçamento, planejamento previdenciário e educação financeira digital. De acordo com uma avaliação de impacto do programa PROIIF (EASE 2016), o componente de educação financeira teve um impacto positivo e expressivo no comportamento de poupança dos beneficiários do PROIIF.

Quadro 6. O programa BEPS e lembretes por mensagem de texto para aumentar a poupança

Vieses comportamentais às vezes são deixados de lado nas pesquisas, mas podem explicar, em grande parte, a falta de poupança. Muitos países em desenvolvimento já adotaram intervenções para superar esses vieses com sucesso. Uma intervenção eficaz e barata que foi explorada é o envio regular de lembretes para economizar (Akbas et al. 2016). A ideia dos lembretes por mensagem de texto refere-se ao fato de as pessoas sofrerem do viés do presente, o que significa que, no presente, elas tendem a não dar atenção a seus gastos futuros. Lembrar as pessoas de seus gastos futuros é uma forma de ajudá-las a tomar melhores decisões de poupança.



Inspirado na literatura comportamental, o Innovation for Poverty Action (IPA) firmou parceria com a *Colpensiones* (a agência nacional de previdência) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para compreender o impacto de diferentes lembretes por mensagem de texto sobre o comportamento de poupança dos beneficiários do BEPS, por meio de uma série de experimentos de controle randomizados.

O experimento foi composto por três ondas diferentes. De 690.000 usuários do BEPS, 390.000 foram amostrados aleatoriamente. Na primeira onda, 240.000 usuários receberam 'mensagens de lembrete comportamental', com o objetivo de fazer a aposentadoria parecer algo mais presente, e 150.000 receberam lembretes-padrão. Na segunda onda, 155.000 dos 240.000 usuários que receberam mensagens comportamentais receberam uma 'mensagem de meta de poupança', que definiu diversas metas anuais de poupança com base no montante poupado pela pessoa no ano anterior. Os 85.000 usuários restantes serviram como grupo de controle e não receberam mensagens. Na terceira onda, foi medido o impacto de longo prazo da primeira e segunda ondas. Por fim, foi realizado outro experimento para testar como incentivar usuários inativos por meio de ligações telefônicas. Cada usuário recebeu um telefonema informando sobre sua conta de poupança.

De forma geral, ficou demonstrado que os lembretes por mensagem de texto aumentaram o valor economizado pelos poupadores ativos. No entanto, as mensagens não conseguiram convencer as pessoas que não economizavam a economizar um pouco. Ao considerar os tipos específicos de mensagens, o experimento revelou que as 'mensagens de lembrete comportamental' não foram mais eficientes do que os lembretes normais via mensagem de texto. As 'mensagens de metas de poupança' incentivavam as pessoas a economizar quantias bem maiores. Os resultados também indicam que é mais eficaz definir metas factíveis e mais baixas do que metas mais ambiciosas. De modo geral, o efeito de longo prazo dos lembretes de poupança desapareceu rapidamente com o tempo. O efeito da mensagem de meta de poupança, no entanto, durou mais. Por fim, as ligações telefônicas para usuários inativos se provaram eficientes.

Fonte: IPEA 2018.

Alguns programas recebem os montantes poupados em escritórios físicos, ao passo que, em países africanos, são comuns os depósitos de dinheiro via celular. A disponibilidade de diferentes programas pode ser um fator determinante para a adesão dos beneficiários. As mudanças tecnológicas são oportunidades para aumentar a eficácia dos produtos de poupança. Atender possíveis beneficiários em locais físicos tradicionais custa caro tanto para o fornecedor do programa quanto para o usuário. Não apenas requer um local físico e uma equipe disponibilizada pelo fornecedor do programa, mas o cliente também tem que se deslocar - às vezes longos percursos - para depositar o dinheiro (Goldberg 2019). O sistema Mbao usa a tecnologia e possibilita que os usuários façam depósitos por meio de vários sistemas financeiros móveis no Quênia. Da mesma forma que no sistema Mbao, os usuários do Ejo Heza podem contribuir usando carteiras móveis, contas bancárias ou cartões de débito e crédito. Apesar de ser oferecido pelo governo, o Ejo Heza firmou parceria com duas das maiores operadoras de telecomunicações de Ruanda, a MTN Rwanda e a Airtel Rwanda, e também com a Mobicash, empresa de soluções financeiras de TI, para ajudar os cidadãos a se cadastrarem e pouparem no sistema usando telefones celulares. Em contraste com o Mbao e o Ejo Heza, os participantes do programa BEPS depositam dinheiro em suas contas BEPS em pontos de coleta oficiais espalhados por todo o país. Os pontos de coleta podem ser acessados em 96 por cento dos municípios colombianos.

Apesar da falta de avaliações rigorosas, a literatura ilustra alguns desafios iniciais e lições aprendidas com a implementação desses programas. O impacto dos programas em termos de sucessos e desafios é destacado nos parágrafos a seguir:

- **Apesar de sua disponibilidade em todo o país, alguns dos programas enfrentam problemas de conscientização e adesão por parte dos beneficiários.** Um indicador de sucesso importante e facilmente mensurável dos programas é a adesão. A aceitação pelos beneficiários parece ser problemática em alguns programas, embora estejam disponíveis em nível nacional. Avaliações do BEPS e Mbao indicam o seguinte: um dos principais desafios destacados pelo programa BEPS foi a adesão relativamente baixa (OCDE 2017). A adesão de titulares de contas ao Mbao é baixa - em 2018, 100.000 usuários contribuíram para o sistema, um patamar baixo em comparação aos membros da Jua Kali (a associação de trabalhadores informais do Quênia), que acumulava 12 milhões de associados. A baixa adesão pode dever-se à falta de conhecimento sobre o programa e à baixa alfabetização financeira no país de modo geral, que impedem as pessoas de tomarem decisões informadas sobre sua participação em diversos programas.
- **O uso dos sistemas costuma ser desproporcionalmente menor do que a adesão às contas.** Outra medida importante de sucesso é a utilização ou os depósitos feitos nas contas. De acordo com a OCDE (2020), cerca de 1 milhão de trabalhadores informais de baixa renda tinham contas BEPS em 2019. Menos de 50 por cento dessas contas tinham poupanças reais e menos de 30 por cento dos trabalhadores contribuíam ativamente para as contas. Para contornar o baixo uso dos sistemas, vários programas tentaram contornar vieses comportamentais por meio de intervenções ou recursos incluídos na concepção (por

exemplo, lembretes por mensagens de texto, contribuições de contrapartida e transferências automáticas).

- **A melhoria da educação financeira costuma estar relacionada ao sucesso dos resultados de poupança.** De acordo com Goldberg (2014), é difícil oferecer novos produtos financeiros para as populações desbancarizadas sem prestar algumas informações financeiras. Embora não ofereçam educação financeira em si, alguns dos programas de poupança melhoraram indiretamente a educação financeira de seus usuários. Kabare (2018) concluiu que a educação financeira das pessoas que aderiram ao plano previdenciário Mbao aumentou. Justamente devido à alfabetização financeira limitada no início, os regimes de poupança têm mais sucesso se a experiência se torna pedagógica e os clientes aprendem usando o produto.
- **Embora os saques antecipados possam aumentar o nível de confiança, é importante manter a poupança mesmo após o esgotamento das contas.** Uma avaliação do Mbao concluiu que, apesar de o programa conter restrições do lado do saque, muitos usuários tendem a sacar suas economias mais cedo (Kabare 2018). Isso destaca a importância de manter-se as economias dos usuários mesmo após o esgotamento da conta.

4.2. SEGURO-DESEMPREGO AMPLIADO PARA TRABALHADORES NÃO DEPENDENTES

Muitos países da OCDE, principalmente de alta renda, passaram a incluir os autônomos formais em seus sistemas de seguro-desemprego. Apesar das diversas vantagens - como maior flexibilidade e redução das barreiras ao emprego - os trabalhadores não dependentes costumam ser prejudicados em termos de acesso e nível de seguridade social, visto que muitos dos instrumentos atuais foram idealizados para trabalhadores formais. Na América Latina, é raro o seguro-desemprego ser estendido aos trabalhadores não dependentes, especialmente os autônomos. Tanto quanto é do conhecimento dos autores, o único país que oferece apoio-desemprego aos trabalhadores independentes é a Colômbia (ver Quadro 7). Para compreender as complexidades de se estender a proteção aos trabalhadores autônomos é necessário recorrer à Europa, onde vários países já incluíram os trabalhadores autônomos em seus sistemas de proteção contra o desemprego.

Quadro 7. Seguro-desemprego para trabalhadores autônomos o caso da Colômbia

De modo geral, o sistema de seguro-desemprego da Colômbia se apoia em três pilares principais para proteger a renda de trabalhadores demitidos: (a) verbas rescisórias; (b) contas de poupança individuais, Cesantías (ver Anexo 2); e (c) fundo de seguro-desemprego (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante [FOSFEC]). O sistema de proteção ao desemprego da Colômbia oferece cobertura voluntária para os trabalhadores autônomos formais. Nos parágrafos seguintes o fundo de seguro-desemprego (Pilar III) é descrito a partir da perspectiva dos trabalhadores autônomos.

O FOSFEC da Colômbia protege os trabalhadores demitidos e os ajuda a exercer seu direito aos serviços de saúde e aos recursos previdenciários. O fundo também oferece transferências de renda para trabalhadores demitidos com base no número de dependentes, bem como serviços de intermediação e treinamento de mão de obra. Para ter acesso ao FOSFEC, os trabalhadores autônomos devem aderir ao Fundo de Compensação Familiar (Caja de Compensación Familiar [CCF]). Os autônomos também precisam estar previamente afiliados ao sistema de saúde e previdência. O período de transferência para todos os trabalhadores é de seis meses, mas pode ser rescindido antes se o beneficiário deixar de cumprir a obrigação de procurar emprego.

Embora as contribuições dos autônomos para o seguro-desemprego sejam voluntárias, os **requisitos de contribuição** para receber os benefícios do CCF são mais rigorosos para os autônomos do que para os trabalhadores assalariados. Os autônomos precisam ter contribuído para o CCF por dois dos últimos três anos (contra um ano de contribuição no caso dos assalariados). A contribuição dos trabalhadores autônomos é calculada com base em um salário-mínimo mensal conforme previsto em lei.

As **condições de elegibilidade** dos trabalhadores autônomos são um pouco mais rigorosas do que para os trabalhadores assalariados e exigem que a duração acordada em seu contrato seja cumprida e que não tenham nenhum outro contrato ou fonte de renda.

Assim como os assalariados, os autônomos são obrigados a se cadastrar em um dos serviços autorizados de emprego e participar dos programas de busca por emprego e capacitação profissional. Se receberem oferta de emprego que pague pelo menos 80 por cento do último salário recebido em seu emprego anterior em condições iguais ou melhores, o beneficiário não deve recusar a oferta.

Por último, é possível uma via de poupança adicional no âmbito do fundo de seguro-desemprego. Se os assalariados ou autônomos poupam voluntariamente, recebem um bônus proporcional em dinheiro calculado com base no período de poupança e nível salarial.

Fonte: Velásquez 2016; www.mintrabajo.gov.com

Alguns fatores precisam ser levados em consideração quando os trabalhadores autônomos são incluídos no seguro-desemprego: (a) O sistema deve ser obrigatório ou voluntário? (b) Qual é o tamanho do benefício e ele é baseado em quê? (c) Como lidar com as oscilações de renda dos autônomos? (d) Como elaborar o sistema de seguro para mitigar o risco moral ou a seleção adversa? (e) Como os sistemas podem ser elaborados para garantir a igualdade de tratamento entre trabalhadores autônomos e assalariados? A maioria dessas considerações será discutida com base na experiência da Europa, discutida abaixo.

O seguro-desemprego para os trabalhadores independentes é oferecido de forma voluntária ou obrigatória. Apesar da obrigatoriedade do seguro para os trabalhadores autônomos formais, o ingresso no regime é voluntário. O regime obrigatório também pode ser parcial, abarcando apenas algumas categorias de trabalhadores independentes. Os sistemas voluntários e obrigatórios podem coexistir em sistemas combinados (por exemplo, na Suécia, Dinamarca e Finlândia). Isto significa que, além do seguro obrigatório, o trabalhador independente pode escolher se irá aderir a um regime de emprego voluntário. Existem vários países na Europa onde os trabalhadores independentes ainda não são elegíveis para o seguro-desemprego. Esses países oferecem um subsídio com verificação de recursos para os desempregados autônomos (ver a Tabela 5).

Tabela 5. Classificação dos regimes de seguro-desemprego de diversos países

	Trabalhadores assalariados permanentes	Autônomos	Trabalhadores temporários
SD obrigatório	A maioria dos países da União Europeia	República Tcheca, Hungria, Luxemburgo, Eslovênia, Portugal, Polônia, Suécia	Geralmente, os trabalhadores temporários têm acesso aos mesmos sistemas de desemprego que os trabalhadores padrão da Europa (mas é menos provável que cumpram os critérios de elegibilidade)
SD voluntário (auto-seleção permitida)	Finlândia, Suécia, Dinamarca	Finlândia, Suécia, Dinamarca, Áustria, República Eslovaca, Espanha	Finlândia, Suécia, Dinamarca
Assistência social com verificação de elegibilidade e exigência de busca por emprego	Praticamente todos os países da OCDE têm assistência social com requisitos de busca por emprego, embora a aplicação varie amplamente de um país para outro		

Fonte: Baseado em Avlijaš (2019). Nota: SD = Seguro-Desemprego.

O benefício por desemprego pode variar em diversos parâmetros, incluindo o valor ou a duração da contribuição do trabalhador antes de ficar desempregado. A maioria dos países tem um período de pagamento predeterminado de cerca de um ano; já em outros países o benefício depende do período de contribuição. Na Espanha, por exemplo, dependendo do número de meses de contribuição nos 48 meses anteriores, o benefício pode ser pago por 2 a 12 meses. O regime voluntário na Suécia e Luxemburgo oferece benefícios de seguro-desemprego relacionados à renda; o pagamento corresponde a 80 por cento da renda anterior, calculada a partir da renda auferida nos últimos 12 meses (até o limite máximo de EUR 2.547,30). Esse benefício é pago durante os primeiros 200 dias úteis de desemprego; a partir de então, o benefício é reduzido a 70 por cento (Nelson et al. 2017; OCDE 2018). Em outros casos, o seguro-desemprego tem por base o montante básico e o tempo de trabalho antes do desemprego (Polônia e Espanha). Na Polônia, por exemplo, se o trabalhador autônomo trabalhou por 1 a 5 anos, são pagos 80 por cento do valor básico; aqueles que trabalharam entre 5 e 20 anos recebem 100 por cento e os que trabalharam mais de 20 anos recebem 120 por cento (Chłoń-Domińczak, Sowa e Topińska 2017; Cabrero et al. 2017).

Para evitar o risco moral, os requisitos do seguro-desemprego costumam ser mais rígidos para os trabalhadores não dependentes. Já que é difícil definir o motivo por que os trabalhadores autônomos perdem o emprego, os sistemas empregam estratégias distintas para lidar com essa questão (Avlijaš 2019). Em alguns países, os autônomos precisam comprovar falência ou fechar suas empresas. Na Suécia, por exemplo, os autônomos precisam provar que sua empresa deixou de existir por completo. Se a empresa passar por recuperação com sucesso, o autônomo não terá direito ao seguro-desemprego por um período de cinco anos. Em outros casos, os autônomos só têm direito aos benefícios por desemprego em caso de desastre ou emergência financeira ou médica. Além disso, em muitos países, os trabalhadores autônomos devem estar registrados como candidatos a emprego junto às agências de emprego. Se receber oferta adequada de trabalho, o trabalhador autônomo deverá aceitá-la.

Alguns países promovem o reemprego dos trabalhadores autônomos. Na Espanha, para promover o emprego, o benefício é concedido em prestação única para ajudar o trabalhador autônomo a iniciar uma atividade de trabalho ou ingressar em uma cooperativa de trabalho como associado (Cabrero et al. 2017).

Alguns dos seguros obrigatórios exigem mais meses de contribuições dos autônomos do que dos empregados assalariados. Para receber o benefício por desemprego, os trabalhadores autônomos da Finlândia precisam de pelo menos 15 meses de empreendedorismo nos últimos 48 meses. Esse período é maior do que o tempo exigido dos trabalhadores assalariados padrão, de 6 meses nos 28 meses anteriores. Em Luxemburgo, é exigido dos trabalhadores autônomos o período mínimo de 24 meses de contribuições, em comparação aos quatro meses exigidos dos empregados regulares.

Existe a preocupação de que os trabalhadores autônomos muitas vezes enfrentam condições menos favoráveis do que os assalariados, embora os autônomos tenham acesso aos mesmos sistemas que os outros trabalhadores. A renda imprevisível dos autônomos, combinada com requisitos de contribuição mais rígidos como renda mínima e períodos de contribuição, podem impedir os trabalhadores autônomos de se beneficiarem do seguro, aumentando o risco de exclusão (Spasova et al. 2017). Entre os autônomos, o risco de não estar coberto pode variar dependendo do contexto do país e do tipo de sistema. Embora o risco de exclusão seja bastante baixo nos países onde o seguro é obrigatório, o problema é mais prevalente nos países onde o seguro é opcional (Spasova et al. 2017). Avlijaš (2019) destaca que os trabalhadores autônomos de baixa renda em países com sistemas de seguro-desemprego voluntário correm um risco considerável de não-cobertura devido à baixa renda. Eles também correm o risco de receber benefícios muito baixos se aceitarem, o que pode desincentivá-los ainda mais.

Os sistemas voluntários tendem a ser afetados pelos efeitos da seleção adversa, resultando em baixa cobertura dos trabalhadores. Um risco dos sistemas de seguro voluntário é a seleção adversa de membros. Muitos estudiosos afirmam que os trabalhadores autônomos com maior risco também são os que têm o maior incentivo para aderir ao sistema de seguro (Spasova et al. 2017). Isso pode causar um círculo vicioso e fazer com que os beneficiários de baixo risco deixem o sistema. De acordo com a OCDE (2019), a seleção adversa acarreta o aumento dos prêmios dos seguros ou problemas de cobertura, a menos que o fundo de seguro-desemprego voluntário atinja uma taxa de cobertura elevada. Evidências da Suécia indicam uma taxa de cobertura insuficiente entre os autônomos, visto que a disposição para pagar voluntariamente por proteção social parece ser baixa. As evidências da Finlândia apontam para o mesmo cenário: Quando o pagamento de contribuições é opcional, a maioria dos trabalhadores autônomos que têm a opção de entrar em um sistema voluntário prefere não fazê-lo (Kangas e Kallioma-Puha 2017)

5.

Aprimorando a gestão de risco através da inclusão financeira

Embora a crise de COVID-19 tenha gerado inovações que ampliaram parcialmente o acesso às contas de poupança digitais, ainda precisa ser desenvolvida uma política específica que se valha da poupança ou seguro para melhorar a gestão de risco das famílias de baixa renda no Brasil. Até o momento, a atenção tem sido voltada, principalmente, à expansão do crédito para este grupo.

Figura 22. Resumo das implicações das políticas



Este capítulo se baseia no diagnóstico e na estrutura discutidos nos capítulos anteriores para tecer recomendações que visam ampliar os instrumentos de gestão de risco que cobrem algumas das lacunas do atual conjunto de políticas públicas. As recomendações apresentadas neste capítulo (Figura 22) são classificadas em três pilares: (a) características de

concepção específicas de um produto de poupança dedicado que complementa as transferências sociais, (b) intervenções complementares, como seguro e educação financeira, e (c) coordenação desses novos instrumentos com o benefício do BF e o Cadastro Único.

5.1 CARACTERÍSTICAS DE CONCEPÇÃO DE PRODUTOS DE POUPANÇA INCENTIVADA PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA

Garantir a disponibilidade e o rápido reingresso no BF, quando necessário, é a primeira e mais eficiente forma de proteger a renda básica de quem está fora do setor formal no Brasil. Seguindo a estrutura proposta neste relatório, vale a pena observar que o componente de renda mínima do BF atua como uma forma básica de mutualização de risco contra as perdas catastróficas de renda que levam à pobreza extrema (Neri 2021). Portanto, a primeira conclusão deste trabalho analítico é de que a disponibilidade do próprio benefício, incluindo a expansão da política de retorno garantido para aqueles que deixarem o BF, é fundamental para proteger com eficiência as famílias do setor informal que sofrem com oscilações de renda (ver Banco Mundial 2021).

Como complemento ao BF, um novo produto de poupança preventiva pode ser oferecido àqueles que têm uma capacidade limitada de poupar e constam no Cadastro Único, e que deve ser propositalmente projetado para considerar os desafios comportamentais e o custo de oportunidade potencialmente alto. Dada a baixa (e irregular) capacidade de poupança das pessoas de baixa renda, um regime de poupança que busque construir uma camada de proteção deve levar em consideração a capacidade intermitente de contribuir e equilibrar a necessidade de liquidez e o objetivo de construir um horizonte de poupança. Também é importante reconhecer que os pobres enfrentam uma alta taxa de desconto (custo de oportunidade) no consumo anterior e, portanto, tais produtos são mais desejáveis para aqueles que são vulneráveis, mas não necessariamente extremamente pobres, e fazem mais sentido financeiro se forem remunerados de forma justa.

Os recursos que incentivam o compromisso com a poupança podem ajudar a superar, de forma barata, o viés do presente ou o problema de atenção limitada (Ver a Tabela 6). Muitos dos programas revisados internacionalmente implementam recursos de compromisso com a poupança, transferências automáticas como opção padrão e, às vezes, restrições de saque. No entanto, é importante não tornar o compromisso com a poupança demasiadamente caro para o usuário. As evidências mostram que as pessoas não abrirão ou usarão a conta se houver restrições demasiadamente rígidas em matéria de depósitos e saques (Karlán, Ratan e Zinman 2014). Lembretes baratos por mensagens de texto se mostraram eficazes para lembrar as pessoas de poupar, como no caso do BEPS da Colômbia (Quadro 6). Conectar uma conta de poupança a um fluxo previsível de renda por meio de transferências automáticas (por exemplo,

PROIIF) pode evitar que a pessoa tenha que decidir poupar e, assim, evitar que o viés do presente afete a decisão. Deve haver alguma diferenciação entre produtos orientados para a poupança e uma conta corrente regular, especialmente para induzir o cliente a conceituar as diferenças entre os dois propósitos. Por exemplo, alguns dos programas analisados têm restrições de saque em seus programas de poupança de longo prazo (por exemplo, Mbaao, BEPS, Ejo Heza). No entanto, é importante que o acesso de curto prazo à poupança seja possível em momentos de choque (Güven 2019).

Contribuições de contrapartida, loterias e interesses são incentivos mais caros, embora eficazes, que podem ser direcionados a grupos estratégicos. Diferentes tipos de incentivos monetários também se provaram eficazes em tratar o viés do presente. Vincular a economia a uma recompensa futura por meio de contribuições de contrapartida aumentou a probabilidade de as pessoas participarem de regimes de poupança e economizarem mais (Hinz et al. 2013). Para estimular os usuários de baixa renda, o sistema Ejo Heza oferece uma taxa de contrapartida mais alta para grupos socioeconômicos mais desfavorecidos. Contribuições de contrapartida tendem a ser mais caras, mas podem ser menos caras do que ampliar os benefícios não-contributivos a pessoas de renda mais elevada. As loterias, com a participação dos usuários de sistemas de poupança que conseguem economizar uma certa quantia até determinado prazo, são menos onerosas e seu estímulo à economia já foi comprovado (por exemplo, BEPS). A análise do custo-benefício dessas intervenções compararia a proteção marginal proporcionada pelo aumento do limite / transferência não contributiva com os retornos de se oferecer, em vez disso, contribuições de contrapartida ou taxas de juros que também estimulem as pessoas a melhorarem seu comportamento financeiro.

O kit de ferramentas Futuro na Mão, que foi testado com beneficiários do BF, pode informar a concepção de recursos específicos nessa conta de poupança preventiva. Os 'kits de educação financeira' desenvolvidos para as famílias do BF como parte do programa de educação financeira Futuro na Mão podem ser reformulados em formato digital (por exemplo, com podcasts, vídeos e mensagens de texto). Por exemplo, os kits ensinaram as pessoas a separarem suas economias em caixas diferentes para finalidades diferentes (objetivos individuais, despesas imprevistas). Essa opção pode ser conjugada com um lembrete por mensagem de texto ou uma notificação do aplicativo de conta bancária virtual reiterando a importância de poupar, ou de uma meta de poupança específica do beneficiário.

As diversas características de projeto devem ser avaliadas em testes-piloto. Inicialmente, a maioria dos sistemas contemplados nas experiências internacionais foi implementada e testada em uma escala menor para identificar possíveis pontos de melhoria (por exemplo, o Ejo Heza). Neri (2021) recomenda a opção de, inicialmente, estreitar o mercado-alvo para refinar o produto por um custo menor. Este piloto deve se concentrar na compreensão dos riscos de infraestrutura física e digital no acesso ao produto. Além disso, uma pesquisa pode ser usada para acompanhar e compreender a percepção e as atitudes em relação ao produto.

Tabela 6. Como conceber um produto que supere as barreiras à poupança

Barreiras à poupança		Barreiras principalmente presentes no Brasil	Possíveis recursos de projeto para sanar as barreiras	Prioridades de concepção
Barreiras do lado da demanda (vieses comportamentais)	Viés do presente	42 por cento da população do Brasil tem preferências inconsistentes do ponto de vista temporal e atribuem maior peso a retornos mais próximos do presente (Frisancho 2017)	<ul style="list-style-type: none"> Recursos de compromisso com a poupança (transferências automáticas, restrições suaves do lado dos saques); vinculação dos fluxos de receita garantida à conta de poupança (PROIIF) 	✓
	Atenção limitada		<ul style="list-style-type: none"> Incentivos: taxas de juros favoráveis, contribuições de contrapartida, agrupamento com outros produtos 	
	Aversão à perda ou falta de confiança	Alta 'aversão ao risco' entre os brasileiros (Neri e Osório 2020) e pouca confiança em comparação a padrões internacionais (apenas 42 por cento da população brasileira confiavam nas instruções financeiras em 2019) (Neri 2020b)	<ul style="list-style-type: none"> Lembretes e rótulos 	✓
	Falta de comportamento coletivo ou normativo		<ul style="list-style-type: none"> Contas de poupança automáticas 	
	Baixa autoeficácia		<ul style="list-style-type: none"> Construir confiança por meio de recursos de compromisso menos rígidos 	
	Status quo		<ul style="list-style-type: none"> Educação financeira 	
Lado da demanda (outras barreiras)	Acessibilidade / capacidade limitada de poupança	Pessoas no BF e Cadastro Único apresentam maior volatilidade de receita e o BF é o único fluxo confiável de receita para a maioria delas	<ul style="list-style-type: none"> Conscientização e educação financeira 	✓
	Lacunas de informação e conhecimento	No Brasil, ter 12 ou mais anos de escolaridade está positivamente associado ao comportamento de poupança	<ul style="list-style-type: none"> Definição de metas de poupança factíveis 	✓
	Barreiras geográficas ou de acesso		<ul style="list-style-type: none"> Manter o processo simples 	

Fonte: Autores, com base em Frisancho (2016), Bosch et al. (2019) e Sousa Lourenço (2020), além das características de projetos observadas na revisão das experiências internacionais.

5.2 POLÍTICAS COMPLEMENTARES: SEGURO E EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Um complemento amplo e essencial para novos produtos financeiros é a provisão de educação financeira. A educação financeira tem se mostrado um complemento importante - e muitas vezes essencial - para estimular o comportamento de poupança. Uma educação financeira melhor (a) aumenta a confiança nas instituições financeiras e reduz qualquer aversão à perda de poupança, (b) aumenta o conhecimento sobre a poupança e seus benefícios e ajuda as pessoas a administrarem melhor suas finanças, tanto nas empresas quanto em casa, e (c) aumenta a capacidade de escolher entre diferentes produtos financeiros. Frequentemente, é oferecida junto a produtos financeiros para educar os clientes que usam o produto de poupança. Em alguns países, a educação financeira é uma pré-condição para receber tipos de crédito subsidiados ou mais baratos.

A literatura indica que melhorar a educação financeira é difícil e, portanto, qualquer intervenção nesse sentido deve ter sua eficácia medida. A literatura indica que as pessoas mais alfabetizadas financeiramente tendem a planejar melhor, economizar mais, obter um retorno maior sobre seus investimentos e administrar melhor seu dinheiro na aposentadoria (Mitchell e Lusardi 2015). A alfabetização financeira também está fortemente relacionada à maior capacidade de lidar com despesas de emergência e choques climáticos sobre a renda (Hasler, Lusardi e Oggero 2018). No entanto, as avaliações da eficácia da capacitação em alfabetização financeira apresentam resultados mistos (Holzmann e Pallares-Miralles 2005). Uma lição importante na implementação da educação financeira é que não há uma única solução para todos os casos; além disso, muitas evidências indicam que as intervenções comportamentais podem ser tão importantes quanto a educação. Por exemplo, uma categorização criativa de diferentes perfis, como no caso da Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), pode ser usada para adaptar as intervenções a diferentes grupos (Quadro 5). Para garantir que a educação financeira seja adequada ao grupo-alvo, mecanismos de monitoramento e avaliação devem ser implementados junto com as iniciativas de educação.

É provável que a educação financeira na idade escolar produza resultados melhores. Este conteúdo de educação financeira se baseia nas competências ensinadas no ensino formal, e as primeiras decisões financeiras dão frutos durante o ciclo de vida. A estratégia nacional de educação financeira do Brasil já introduziu essa disciplina no currículo de ensino. Neri (2021) também aponta estudos que mostram que, no Brasil, o uso de alunos do ensino médio como canal para levar conhecimentos sobre instrumentos financeiros aos pais por meio do dever de casa tem se mostrado eficaz (Bruhn et al. 2016).

O Ministério da Cidadania já conta com experiências e currículos desenvolvidos para as famílias do BF, mas é necessária uma nova estratégia de educação financeira para garantir sua ampla divulgação. Na última década, o Ministério da Cidadania iniciou um programa de educação financeira (Futuro na Mão) baseado em uma metodologia de avaliação

de impacto, com materiais impressos e implementação pela equipe do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). As lições aprendidas na fase de ampliação do Futuro na Mão devem ser usadas para medir a eficácia desse método baseado em materiais impressos. Outra possível fonte de materiais prontos para implementar é o Programa de Educação Financeira para Adultos, desenvolvido como parte da Estratégia Nacional de Educação Financeira (AEF 2020). Esta estratégia foi desenvolvida especificamente para beneficiárias do BF adultas e do sexo feminino. Ampliar essas iniciativas em formato digital pode exigir mais esforços e parcerias, mas pode acabar tendo um custo menor do que os métodos tradicionais de implementação. No entanto, a oferta por canais digitais e à distância pressupõe alfabetização e conectividade digital, elementos que ainda precisam ser devidamente estudados e compreendidos em relação às pessoas inscritas no Cadastro Único.

A educação financeira é importante para apoiar os autônomos pobres na utilização de políticas como o MEI e o Microcrédito Produtivo Orientado. Os adultos inscritos no Cadastro Único que trabalham por conta própria, especialmente os informais, também podem ser um grupo-alvo especial para a educação financeira, como parte de um pacote mais amplo para apoiar a formalização das pessoas com rendimentos mais elevados e, assim, aumentar as oportunidades de acesso a tipos de crédito menos onerosos. O micro-perfil indicou que, em comparação aos empresários formais inscritos no Cadastro Único, os autônomos informais têm taxas de poupança um pouco mais altas, mas menos acesso a crédito mais barato para fins de investimento. Uma educação financeira mais forte parece ser essencial para que os autônomos melhorem suas próprias práticas contábeis e tomem decisões mais bem-informadas sobre os benefícios e custos do regime altamente subsidiado do Brasil para os microempreendedores individuais (MEI). O regime de MEI proporciona diversos benefícios, como seguro, melhor aposentadoria, licença maternidade e possibilidade de acesso a crédito. Embora devesse servir precisamente esse grupo de baixa renda, o MEI é amplamente usado hoje como brecha para reduzir os impostos de autônomos de alta e média qualificação nos 50% por cento na extremidade superior da distribuição de renda no Brasil (Banco Mundial, no prelo). Dependendo de restrições específicas, a educação financeira também pode ser uma via para reduzir os custos para os bancos que fornecem o Microcrédito Produtivo Orientado para pessoas do Cadastro Único, que hoje recebem apenas um quarto de todo o microcrédito. Muitos trabalhadores não estão cientes desses regimes.

Campanhas de comunicação personalizadas também podem contribuir para aumentar a confiança no sistema financeiro. Entre os beneficiários do BF, a desconfiança no sistema financeiro e a preferência por dinheiro vivo continuam a ser barreiras importantes à poupança. Apenas 42 por cento da população brasileira confiava nas instituições financeiras em 2019, bem abaixo das referências internacionais, e os níveis de confiança diminuem à medida que a alfabetização financeira cai (Nuñez Letamendia e Poher 2020). Assim, a educação financeira como política complementar aos produtos de poupança é fundamental para construir confiança e conseguir que as pessoas respondam melhor aos incentivos (ver Seção 5.3).

Construir um histórico de poupança também pode melhorar o acesso a crédito a custos mais baixos, preenchendo a lacuna no histórico de crédito. A discussão sobre como aprimorar as práticas de concessão de crédito para famílias de baixa renda é ampla e está além do escopo desta nota. No entanto, há uma ligação importante entre a poupança e o crédito que é relevante para esta discussão. As barreiras enfrentadas pelas famílias de baixa renda na busca por crédito incluem a falta de garantias e de históricos de crédito. Isso também se reflete na análise microeconômica do perfil das pessoas no Cadastro Único, onde se constatou que, embora representem 40 por cento da população do Brasil, as pessoas inscritas no Cadastro Único representam apenas 6% do volume total de crédito no Brasil. As pessoas que trabalham informalmente têm mais dificuldade em conseguir crédito do que os trabalhadores formais. Uma participação regular na poupança pode ser usada para construir um histórico do fluxo de renda do cliente e sinalizar o comportamento de crédito futuro. Por exemplo, apresentando um extrato de conta poupança como prova de bom comportamento financeiro, o cliente pode ter seu empréstimo aprovado. No entanto, a promessa de melhor acesso a crédito pode servir como incentivo para economizar. Esse recurso foi utilizado no programa PROIF do México, que aumentou as linhas de crédito para as famílias beneficiárias da TCR após um período de poupança sustentada e após o recebimento de educação financeira. Uma modalidade semelhante também foi implementada no sistema Ejo Heza, onde o beneficiário pode usar parte de suas economias como garantia.

Alguns riscos específicos também podem ser mitigados por meio de seguros privados, que são ainda melhores quando oferecidos em um pacote com outros produtos financeiros. A estrutura teórica adotada neste relatório defende que certos riscos (catastróficos e raros) são mais bem atendidos por meio de ampla mutualização dos riscos, como no caso dos seguros, especialmente se o risco moral e a seleção adversa puderem ser contidos. Os brasileiros que fazem parte dos 40 por cento na extremidade inferior da distribuição de renda dizem estar bastante preocupados com crimes, desastres naturais e acidentes. Além dos danos emocionais, a morte de um ente da família pode gerar custos imediatos de sepultamento ou dívidas para os sobreviventes. Em 2017, os gastos com seguro (das poucas pessoas do BF que adquiriram seguro de vida) totalizaram apenas R\$ 57, e a adesão a qualquer seguro privado é extremamente baixa entre os adultos do BF (3 por cento), embora essa propensão triplique entre os adultos engajados no setor formal e seja ainda mais elevada na população urbana e com grau de instrução de ensino superior. Vários países oferecem benefícios por morte ou sepultamento como parte do pacote financeiro para beneficiários da assistência social e o Brasil pode pensar em fazer o mesmo. Visto que mesmo as pessoas não pobres raramente optam por adquirir seguro, a adesão será baixa, a menos que o seguro seja agrupado em um pacote mais amplo de serviços ou oferecido como política pública. Portanto, é difícil imaginar que essa política seja promulgada com consequências fiscais, a menos que o seguro substitua outros benefícios (como o Auxílio Funeral).

5.3 COORDENAÇÃO DE PRODUTOS FINANCEIROS COM O BOLSA FAMÍLIA E CADASTRO ÚNICO

As regras atuais do BF exigem a transferência dos recursos a partir da conta designada para evitar a reapropriação dos recursos. A transição para contas digitais durante a pandemia foi acompanhada por uma mudança nas regras, também conhecida como cláusula de recuperação ("clawback"), que exigiam que as famílias sacassem seu benefício mensal do BF dentro de um determinado período, sob risco de reapropriação ou suspensão do benefício. O benefício do BF deve ser sujeito a alguma movimentação. Economizar qualquer parcela do benefício do BF na Conta Poupança Digital é, portanto, possível, mas é difícil porque exige a separação mental dos recursos ordinários daqueles que serão postos de lado.

Uma possível solução é equipar as famílias com uma conta separada de poupança preventiva. As opções-padrão podem incentivar os usuários a separarem parte de seu benefício do BF nessa conta. Contas separadas de poupança preventiva devem ser "reembaladas" e oferecidas às famílias que estão no BF, acompanhadas de recursos comportamentais. Assim como no programa PROIIF do México, os beneficiários do BF que recebem a transferência em uma conta eletrônica poderiam ter habilitada a opção-padrão (mas modificável) de receber parte de seu benefício em uma conta separada de poupança de longo prazo. Do ponto de vista administrativo e psicológico, é importante separar o objetivo da conta digital usada para saques cotidianos do objetivo da conta de poupança. O valor poderia ser alterado ou vinculado a uma meta de poupança específica. As transferências automáticas podem ser uma forma eficiente de superar o desconto hiperbólico, que é um problema no Brasil, pois os fluxos de renda previsíveis têm um impacto positivo no comportamento de poupança (Bastagli et al. 2019). A conta de poupança poderia ser mantida mesmo depois da família sair do programa BF.

A experiência das contas de poupança digitais sociais e do aplicativo Caixa Tem deve ser estudada de perto. O lançamento do AE motivou a abertura de dezenas de milhões de contas digitais gratuitas junto à CAIXA para depósito (Poupança Social Digital). O Governo brasileiro poderia considerar convertê-las em contas de poupança digitais regulares. Uma análise mais aprofundada do perfil e dos comportamentos de poupança e saque das pessoas que receberam recursos pela primeira vez em uma conta digital traria lições valiosas sobre os comportamentos de poupança das famílias menos conectadas, além de insights para a concepção de um produto dedicado. Além disso, a avaliação da facilidade de uso do Caixa Tem e das contas de poupança digitais pode ajudar na compreensão das possíveis limitações deste produto digital. Possíveis limitações podem ser, por exemplo, a acessibilidade dos smartphones ou cobertura das redes de dados.

Este produto de poupança preventiva pode ser adequado principalmente para as pessoas acima da linha de pobreza que constam no Cadastro Único, incluindo as famílias que estão na Regra de Permanência do BF. A capacidade de poupança das famílias do Cadastro Único é heterogênea e aquelas que integram o BF têm uma propensão muito baixa para economizar. No entanto, as famílias beneficiárias do BF em Regra de Permanência²⁶ estão em uma janela especial de transição - elas podem ganhar uma renda mais alta, mas continuam a receber a transferência do BF (Banco Mundial 2021). Este grupo de famílias em especial, que representa cerca de 10 por cento de todas as famílias do BF, se beneficiaria de um programa de poupança que as preparasse para lidar com choques futuros após a interrupção da transferência. Nesse período, investimentos em incentivos financeiros monetários para construir as poupanças fariam sentido para este grupo, pois têm o potencial de evitar um retorno mais dispendioso à rede de segurança social. Às famílias que estão nesse período de transição também poderia ser oferecida uma modalidade de pagamento diferenciada durante os dois anos, parcialmente direcionada à poupança de longo prazo como opção-padrão e podendo ser modificada à vontade.

O Cadastro Único também pode ser usado para reduzir o custo de intermediação de produtos de alto valor para clientes de baixa renda. Após passar por melhorias durante a pandemia, o Cadastro Único é capaz de colher muitas informações valiosas sobre as famílias que podem ser usadas para reduzir os custos de modo que os prestadores de serviços financeiros possam oferecer produtos adicionais. Em alguns países as plataformas financeiras têm servido para intermediar, de forma barata, diversos produtos inovadores oferecidos por fintechs (ver Quadro 8). Conforme observado anteriormente, os pobres tendem a pagar mais pelo crédito e, provavelmente, recebem retornos mais baixos sobre suas economias; em parte, isso ocorre porque os custos de transação são muito altos para os clientes de baixa margem. Uma lógica semelhante poderia ser considerada no Brasil, usando o Cadastro Único como fonte de intermediação financeira relativa a uma gama mais restrita de produtos. Pesquisas do BCB indicam que muitos bancos além da CEF (que é o único intermediário) já atendem os clientes do Cadastro Único. Porém, os usuários podem dispor do tempo, nível de ensino ou alcance geográfico necessário para identificar o produto com a maior relação custo-benefício. O setor público poderia, portanto, desempenhar um papel importante na seleção competitiva dos poucos produtos financeiros que oferecem o melhor custo-benefício para os usuários, incluindo crédito ao consumidor, contas de poupança e microsseguro, além de ajudar a reduzir o custo de prestação.

²⁶ As famílias do BF que têm um aumento de renda e aquelas que voluntariamente declaram essa renda mais elevada no Cadastro Único podem continuar recebendo o benefício do BF por mais dois anos, devido à Regra de Permanência. Esta regra permite que as famílias do BF permaneçam no programa, desde que sua renda auferida seja inferior à linha de pobreza do Cadastro Único.

Quadro 8. Plataformas de mercado para serviços bancários digitais (digital banking), um balcão único com produtos financeiros personalizados

O marketplace bancário é um novo modelo de negócios que promete a possibilidade de concorrência e alocação barata de produtos financeiros inovadores. Até agora, essas plataformas têm sido desenvolvidas principalmente em países de alta renda e para uma clientela experiente em tecnologia, mas os cadastros sociais e programas de proteção social do governo podem servir como um intermediário semelhante para diversos provedores financeiros.

A ideia básica do modelo é criar uma plataforma para intermediar produtos de outros provedores sem ser um banco real. Para os clientes, o benefício é o acesso fácil a uma variedade de soluções financeiras personalizadas de acordo com suas necessidades. Os clientes finais usufruem, principalmente, de um balcão único para adquirir os melhores produtos de cada categoria. O cliente navega por ofertas cada vez mais complexas de fintechs, sendo apresentado apenas às opções relevantes com o objetivo de identificar um produto que melhor se adapte às suas necessidades. O banco de marketplace oferece aos clientes uma seleção de produtos segura, simples e personalizada.

Além disso, o banco de marketplace também atende outros provedores de serviços financeiros, oferecendo-lhes um canal de aquisição de clientes de baixo custo e altamente escalonável. Por meio do fornecimento de dados de clientes, os provedores podem melhorar e adaptar suas ofertas a cada usuário. Exemplos de bancos de marketplace são o Bom Pra Crédito no Brasil, Revolt nos Estados Unidos e Europa, N26 na Europa e Starling no Reino Unido.

O modelo poderia aprimorar e deixar os serviços bancários mais inclusivos se resolvesse vários desafios, o que pode ser feito (a) por meio da redução dos custos de ponta a ponta, criando uma pressão descendente sobre os preços para os clientes; (b) por meio da disponibilidade de produtos e da facilidade do uso de novos produtos, aumentando a acessibilidade dos serviços financeiros; (c) por meio de uma gama mais ampla de produtos e da personalização inteligente dos produtos, dando ao cliente mais autonomia para encontrar e adaptar os produtos que melhor atendem às suas necessidades; e (d) por meio da comodidade e da simplicidade do modelo, aproximando os produtos e os clientes.

Fonte: CGAP 2021.

As experiências de programas anteriores de inclusão financeira no Brasil também devem ser levadas em consideração. É importante compreender os clientes de baixa renda e adaptar os produtos às necessidades de seus grupos-alvo. O CrediAmigo e Agroamigo, programas nacionais que configuram melhores práticas na região Nordeste do Brasil (ver Seção 3.3), contaram com uma relação agente-cliente bastante próxima em suas estratégias de educação financeira visando oferecer a maior parte dos empréstimos de microfinanciamento para as famílias brasileiras inscritas no Cadastro Único. As lições aprendidas com esses programas podem ser usadas como base para programas e produtos futuros.

Do lado da oferta, as restrições que atualmente impedem a oferta de produtos financeiros aos vulneráveis devem ser analisadas mais a fundo. Embora esta nota se concentre na perspectiva do lado da demanda, as restrições do lado da oferta (fornecedores) devem ser levadas em consideração no futuro. Em primeiro lugar, seria importante avaliar o impacto das exigências impostas atualmente às pessoas pobres que buscam microcrédito (documentação, garantias, fiadores, certidões de regularidade e outras). No Brasil, pessoas de baixa renda usam crédito mais caro porque o crédito muitas vezes é pré-aprovado. Portanto, em uma segunda etapa, seria importante avaliar de perto as práticas utilizadas pelas instituições financeiras para avaliar os riscos de crédito de pessoas físicas de baixa renda, bem como seus procedimentos de aprovação por meio, por exemplo, de ferramentas de feedback dos beneficiários. Além disso, também pode ser examinada a real demanda do mercado por diferentes produtos. Esses pontos podem, em conjunção com a análise desta nota, proporcionar uma perspectiva holística de como melhor incluir os vulneráveis no Brasil no mercado financeiro.

No futuro, também é importante considerar a ampliação da capacidade e dos instrumentos de parceria com fornecedores privados, sempre de forma transparente e competitiva. O próximo passo para o governo pode ser identificar uma possível instituição financeira para atuar como parceira. Isso pode ser feito por meio da análise de dados do Banco Central para identificar os bancos presentes no Brasil que já trabalham (ou são os mais adequados para trabalhar) com clientes de baixa renda. Uma iniciativa complementar pode ser a promoção de uma equipe que compartilhe, entre os bancos pares, boas práticas sobre como atender melhor os grupos de baixa renda. Por último, o governo também deve considerar as micro-reformas complementares sugeridas nesta nota no contexto mais amplo da proteção social, incluindo a possibilidade de harmonizar um produto de poupança para os pobres com os programas existentes no setor formal (como o FGTS).

Referências

- 6minutos. 2021. *Sem Auxílio ou Emprego, Mais Pobres Já Gastaram Mais da Metade do Poupado Em 2020*. Acesso em 5 de abril de 2021. <https://6minutos.uol.com.br/economia/sem-auxilio-ou-emprego-mais-pobres-ja-gastaram-mais-da-metade-do-poupado-em-2020/>.
- Akbas, M., D. Ariely, D. A. Robalino, e M. Weber. 2016. "How to Help Poor Informal Workers to Save a Bit: Evidence from a Field Experiment in Kenya." IZA Discussion Papers 10024, Institute of Labor Economics (IZA)
- Ashraf, N., N. Gons, e D. Karlan. 2003. "A Review of Commitment Savings Products in Developing Countries." Asian Development Bank Economics and Research Department Working Paper Series No. 45.
- Avlijaš, S. 2019. "The Dynamism of the New Economy: Non-standard Employment and Access to Social Security in EU-28." LEQS Paper No. 141.
- Baeza, C., e T. Packard. 2006. *Beyond Survival: Protecting Households From the Impoverishing Effects of Health Shocks. A Regional Study*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bastagli, F., J. Hagen-Zanker, L. Harman, V. Barca, G. Sturge, e T. Schmidt. 2019. "The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries." *Journal Of Social Policy* 48 (3): 569–594. Doi:10.1017/S0047279418000715.
- Bhandari, A. K. 2009. "Access to Banking Services and Poverty Reduction: A State-Wise Assessment in India". IZA Discussion Paper No. 4132, disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1395079>
- BCB (Banco Central do Brasil). 2018a. Estudo Especial n. 8/2018. *Uso De Crédito Pela População do CADASTRO Único - Estudos Especiais do Banco Central*. BCB.
- BCB. 2018b. *Relatório de Cidadania Financeira 2018*. BCB. Acesso em 13 de abril de 2021. https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/RIF/Relatorio%20Cidadania%20Financeira_BCB_16jan_2019.pdf.
- BCB. 2020. *Estudo Especial n. 81/2020 - Investigação dos Fatores Relacionados à Saída de Famílias do Cadastro Único - Estudos especiais do Banco Central*. BCB.
- Behrendt, C., e Q. Anh Nguyen. 2018. *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work*. Geneva: OIT.

- Bosch, M., G. Caballero, F. Cofre, S. Gonzalez, A. Hand, L. Keller, e M. T. Silva-Porto. 2019. *How to Promote Retirement Savings for Low-income and Independent Workers: The Cases of Chile, Colombia, Mexico and Peru*. IDB Technical Note: 1777.
- Bronfman, J., e G. Reyes. 2017. *Inclusion of the Self-Employed in the Pension System in Chile*.
- Bruhn, M., L. de Souza Leão, A. Legovini, R. Marchetti, e B. Zia. 2016. "The Impact of High School Financial Education: Evidence from a Large-Scale Evaluation in Brazil." *American Economic Journal: Applied Economics* 8 (4): 256–95. doi: 10.1257/app.20150149.
- Cabrero, G. R., A. Arriba González de Durana, V. Marbán Gallego, J. Montserrat Codorniu, e F. J. Moreno Fuentes. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts: Spain*. Comissão Europeia, Bruxelas.
- Caixa. 2021a. *Apresentação de resultados 3T20*. Apresentação em PowerPoint. Acesso em 13 de abril de 2021. https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Apresentacao_de_Resultados_3T20.pdf.
- Caixa. 2021b. "Ações Para Mitigação de Impacto COVID-19." Apresentação em PowerPoint.
- Castañeda Sánchez, A. 2021. *PROIIF Programa Integral de Inclusión Financiera. PROSPERA Programa de Inclusión Social*.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). 2021. "Marketplace Models for Digital Banking." Apresentação em PowerPoint.
- Chibba, M. 2009. "Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals". *The European Journal of Development Research*. 21. 213-230. 10.1057/ejdr.2008.17.
- Chłoń-Domińczak, A., A. Sowa, and I. Topińska. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts: Poland*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Colpensiones. 2020a. *Colpensiones | Programa BEPS*. Acesso em 31 de março 2021. <https://www.colpensiones.gov.co/beps/>.
- Colpensiones. 2020b. *¿Qué son las Cesantías?* Acesso em 31 de março de 2021. <https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/cesantias/que-son>.

- Dávila Lárraga, L. 2016. *How Does Prospera Work? Best Practices in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programs in Latin America and the Caribbean*. IDB.
- Demirgüç-Kunt, A. e D. Singer. 2017. *Financial Inclusion and Inclusive Growth: A Review of Recent Empirical Evidence*. World Bank Policy Research Working Paper No. 8040, disponível em SSRN:<https://ssrn.com/abstract=2958542>
- EASE. 2016. *Evaluación de Resultados del Programa Integral de Inclusión Financiera (PROIIF)*, 1ª Fase, Informe Final.
- Ehrlich, Isaac, e Gary Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection." *Journal of Political Economy* 80: 623–48.
- Fietz, K., e G. Lyrio de Oliveira. 2021. "Brazil - A Profile of Vulnerable Groups in the Labor Market - Focus on Poor Self-employed: Preliminary Results from PNAD C 2019." Presentation for the Brazil National Secretary of Economic and Productive Inclusion. Banco Mundial, Washington, DC.
- Frisancho, V. 2016. *How to Raise Household Savings in LAC: Constraints and Best Practices*. IDB
- Folha de S. Paulo. 2021. *Poupança Volta a Ter Resultado Positivo Após Retorno do Auxílio*. Acesso em 26 de maio de 2021. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/05/poupanca-volta-a-ter-resultado-positivo-apos-retorno-do-auxilio.shtml>
- Forte., C. M. J. 2020. *Estratégia Nacional De Educação Financeira (ENEF) - Em Busca de um Brasil Melhor*. AEF-Brasil.
- Gentilini, U., M. Almenfi, e P. Dale. 2020. "Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures." Living Paper, Version 14. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gill, I., and N. Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior, and Social Policy." Background Paper for the Regional Study on Economic Insecurity. Washington, DC: World Bank, Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean.
- Goldberg, J. 2014. *Products and Policies to Promote Saving in Developing Countries*. IZA World of Labor: 74. doi: 10.15185/izawol.74
- Güven, M. 2019. "Extending Pension Coverage to the Informal Sector in Africa." Social Protection and Jobs Discussion Paper No. 1933. Washington, DC: Banco Mundial.

- Guven, M., e E. Brodersohn. 2019. "Informal Sector Pensions International Experiences. Social Protection and Jobs 2019 Core Courses." Apresentação em PowerPoint. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hasler, A., A. Lusardi, e N. Oggero. 2018. "Financial Fragility in the US: Evidence and Implications." GFLEC Working Paper No. 2018-1.
- Hinz, R., R. Holzmann, D. Tuesta, e N. Takayama. 2013. *Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Holzmann, R., e M. Pallarès-Miralles. 2005. *The Role, Limits of, and Alternatives to Financial Education in Support of Retirement Saving in the OECD, Eastern Europe and Beyond*.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho). 2021. *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*. Genebra: OIT.
- IBGE. 2010. *População em Áreas de Risco no Brazil*.
- IPEA. 2018. *Increasing Voluntary Contributions to Retirement Savings in Colombia*: Acesso em 30 de março de 2021. <https://www.poverty-action.org/printpdf/30501>.
- Kabare, K. 2018. "The Mbao Pension Plan: Savings for the Informal Sector." Development Pathways Working Paper.
- Kangas, O., e L. Kalliomaa-Puha. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts: Finland*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Karlan, D., A. L. Ratan, e J. Zinman. 2014. "Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda." *Rev Income Wealth* 60 (1): 36-78. doi: 10.1111/roiw.12101. PMID: 25792764; PMCID: PMC4358152
- Lara Ibarra e Macedo Rubião. 2020. *The impacts of COVID-19 in Brazil Poverty and Inequality Projections for Brazil 2020-2021*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Lloyd's Register Foundation 2019. "The Lloyd's Register Foundation World Risk Poll 2019." <https://wrp.lrfoundation.org.uk/>.
- Manfrinato, C., A. Marino, V. Condé, M. Franco, E. Stedefeldt, e L. Tomita. 2021. "High Prevalence of Food Insecurity, the Adverse Impact of COVID-19 in Brazilian Favela." *Public Health Nutrition* 24 (6): 1210-1215. doi:10.1017/S1368980020005261

- Masino, S., e M. Niño-Zarazúa. 2018. "Improving Financial Inclusion through the Delivery of Cash Transfer Programmes: The Case of Mexico's Progres-a-Oportunidades-Prospera Programme." *Journal of Development Studies* 56 (1): 151-168. doi: 10.1080/00220388.2018.1546845.
- MDS (Ministério do Desenvolvimento Social). 2018. *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate n. 32*. Brasília-DF: MDS.
- Mitchell, O. S., e A. Lusardi. 2015. "Financial Literacy and Economic Outcomes: Evidence and Policy Implications." *The Journal of Retirement* 3 (1): 107-114. doi: 10.3905/jor.2015.3.1.107.
- Morgandi, M., K. M. Fietz, M. L. S. Ed, A. R. De Farias, e M. Weber. 2020. *Enhancing Coverage and Cost-effectiveness of Brazil's Unemployment Protection System: Insights from International Experience*. Washington, DC: Banco Mundial
- Nelson, K., J. Palme, S. Burman, e M. Eneroth. 2017. *ESPN Thematic Report on Access to Social Protection of People Working as Self-employed or on Non-standard Contracts: Sweden*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Neri, M. C. 2008. *Microcrédito, o Mistério Nordestino e o Grameen Brasileiro*. FGV: Rio de Janeiro.
- Neri, M. C. 2014. *Inclusão Financeira e Combate à Pobreza*. FGV, Rio de Janeiro.
- Neri, M. C. 2020a. *O Bolsa Família e o Uso de Seguro Privado pela População de Baixa Renda*.
- Neri, M. C. 2020b. *O Bolsa Família e a Suavização dos Padrões de Vida: Riscos, Motivações e Distribuições de Instrumentos Financeiro*.
- Neri, M. C. 2021. *Recomendações de Políticas de Cidadania Financeira*.
- Neri, M. C., e P. Mencarini. 2020. *Transferências de Renda, Poupança e a Suavização dos Padrões de Vida: Comportamentos de Fluxos Financeiros e Reais de Famílias e Indivíduos*.
- Neri, M. C., e M. Osorio. 2020. *Sistematização da Experiência Revisão da Literatura sobre Políticas de Cidadania Financeira no Brasil*.
- Neri, M. C., e M. Teixeira. 2012. "Microcrédito, Dinâmica Empresarial e Mudança de Classe: o impacto do Crediamigo." In *A Experiência dos Programas de Microfinanças do Banco do Nordeste*. 1ª ed, 203-228. Banco do Nordeste do Brasil: Fortaleza

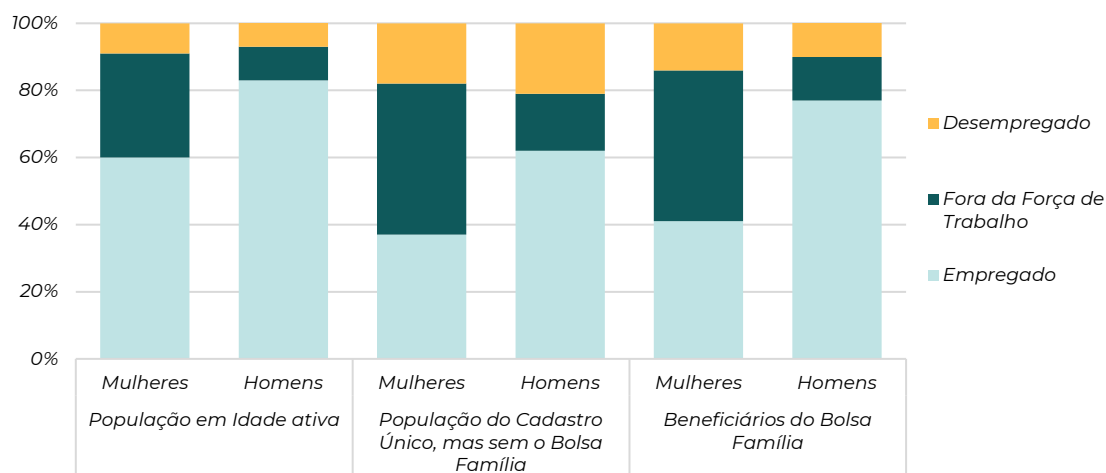
- Nuñez Letamendia, L., e B. Poher. 2020. "The Effect of Financial Literacy on Trust: Do Financially Literate Individuals Have More Trust in the Financial System?" Working Paper.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2017. *OECD Economic Surveys: Colombia*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2017-en.
- OCDE. 2018. *The Future of Social Protection - What works for non-standard Workers?* Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- OCDE. 2019. *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- OCDE. 2020. *OECD Pensions Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/67ede41b-en>.
- Packard, T., U. Gentilini, M. E. Grosh, P. B. O'Keefe, R. J. Palacios, D. A. Robalino, and I. V. Santos. 2019. *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial.
- Park, C. Y., e R. V. Mercado. 2018. "Financial Inclusion: New Measurement and Cross-Country Impact Assessment." ADB Economics Working Paper Series No. 539.
- RNSF (Research, Network and Support Facility). 2017. *Extending Coverage: Social Protection and the Informal Economy. Experiences and Ideas from Researchers and Practitioners*. Roma: Research, Network and Support Facility, ARS Progetti; Milão: Lattanzio Advisory. Bruxelas: AGRER
- RSSB (Rwanda Social Security Board). 2021. *Pension Scheme*. <https://www.rssb.rw/index.php?id=13>.
- Roll, S., M. Grinstein-Weiss, E. Gallagher, e C. Cryder. 2020. "Can Pre-commitment Increase Savings Deposits? Evidence from a Tax-time Field Experiment." *Journal of Economic Behavior & Organization*. SSRN Electronic Journal. doi: 10.2139/ssrn.3464634.
- Serebrisky, T., e E. Cavallo. 2016. *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. doi: 10.1057/978-1-349-94929-8.
- Sousa Lourenço, J. 2020. "Ciências Comportamentais Para Aumentar a Poupança Entre Beneficiários BF/Indivíduos de Baixa Renda no Brasil." Apresentação em PowerPoint. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, eMBed.

- Spasova, S., D. Bouget, D. Ghailani, e B. Vanhercke. 2017. *Access to Social Protection for People Working on Non-standard Contracts and as Self-employed in Europe*. doi: 10.2767/700791.
- Velásquez Pinto, M. D. 2016. *Unemployment Protection in Colombia: A Proposal for Reforming the Layoff Protection Mechanism*. ECLAC
- Varella, S., S. Parente, e C. Faheina. 2017. *The CrediAmigo Program: Urban Productive Inclusion through Microcredit*. World Without Poverty (WWP).
- Winkler, H., E. Ruppert Bulmer, e H. Mote. 2017. *Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2020a. *The Human Capital Index 2020 Update: Human Capital in the Time of COVID-19*.
- Banco Mundial. 2020b. *Concept Note - Pakistan Crisis-Resilient Social Protection (CRISP) (P174484)*.
- Banco Mundial 2021. *Balancing Stability and Transition: A First Assessment of Regra de Permanencia in Bolsa Família*.
- Banco Mundial, no prelo. *Brazil: Workers Taxes and Benefits in a Diverse Labor Market*.

Anexo

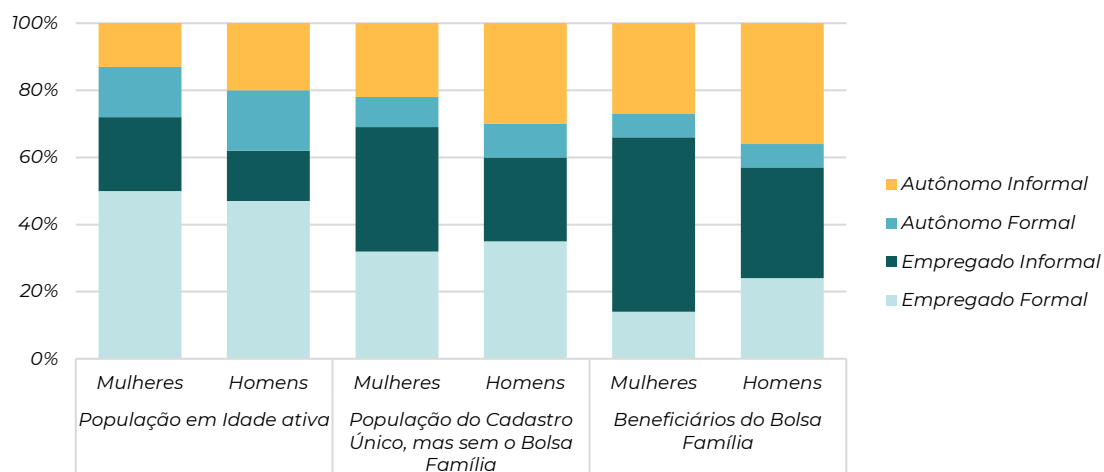
ANNEX 1: QUADROS ADICIONAIS SOBRE O MICRO-PERFIL DAS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA E SEU COMPORTAMENTO FINANCEIRO

Figura A.1. Status no mercado de trabalho por gênero



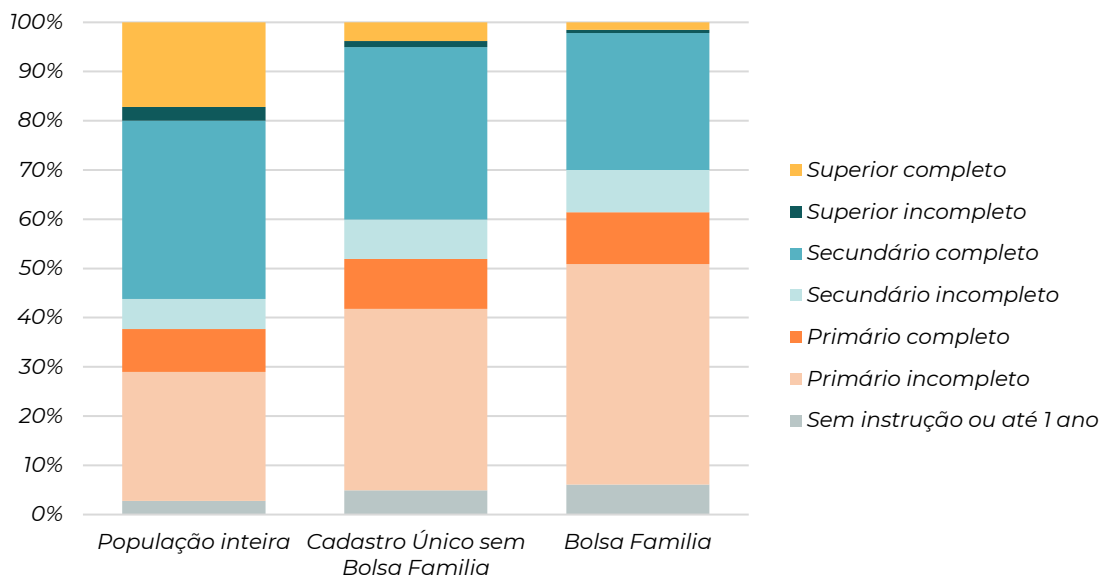
Fonte: PNAD 2019. Nota: Os grupos se restringem a pessoas em idade produtiva (18-64 anos) e que não têm deficiência ou tampouco estudam.

Figura A.2. Status da ocupação por gênero



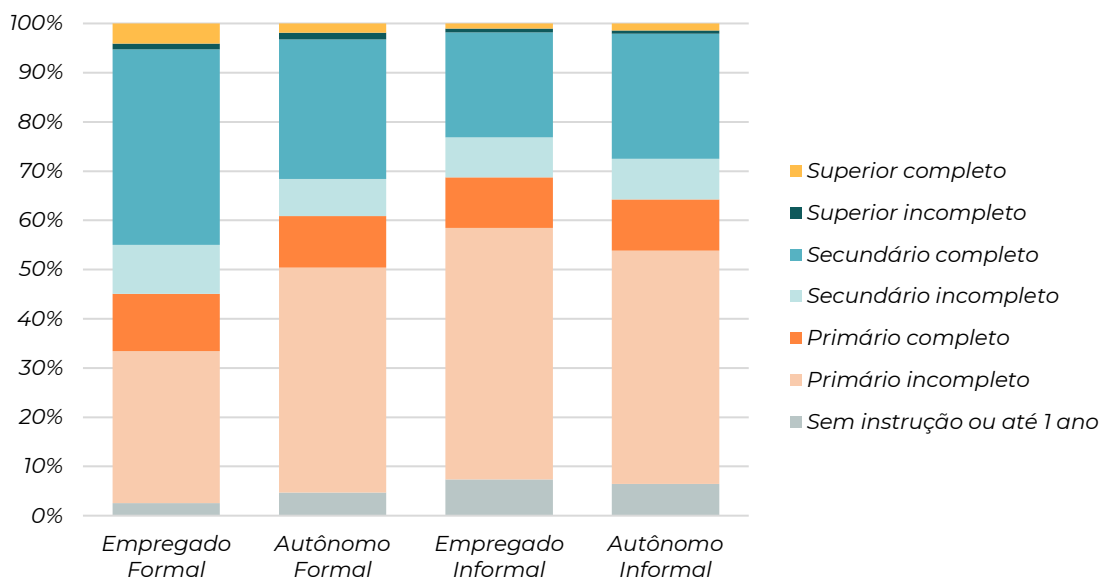
Fonte: PNAD 2019. Nota: Os grupos se restringem a pessoas em idade produtiva (18-64 anos) e que não têm deficiência ou tampouco estudam.

Figura A.3. Nível de escolaridade mais alto alcançado



Fonte: PNAD 2019. Nota: Os grupos se restringem a pessoas em idade produtiva (18-64 anos) e que não têm deficiência ou tampouco estudam.

Figura A.4. BF Nível de escolaridade dos beneficiários do BF por situação da ocupação



Fonte: PNAD 2019. Nota: Os grupos se restringem a pessoas em idade produtiva (18-64 anos) e que não têm deficiência ou tampouco estudam.

Tabela A.1. Parcela de pessoas com Fluxo Líquido de Poupança Financeira Positivo no período da pesquisa por Grupo de Interesse e Subgrupos de Características Individuais

Poupança financeira líquida positiva	Grupos				Total
	Beneficiário do BF	Beneficiário do BPC	40% inferiores que não estão no BPC ou BF	Resto da população	População total
Total	8.51	11.94	7.52	19.30	14.95
Homens	9.34	11.03	7.50	20.41	15.77
Mulheres	7.82	12.71	7.54	18.28	14.20
Autônomo/empregador formal (INSS)	14.83	20.86	14.67	22.88	21.53
Autônomo/empregador informal	10.28	15.9	8.46	17.91	14.00
Trabalhador formal assalariado CLT / militar / público	16.25	16.81	12.05	25.42	22.88
Trabalhador assalariado informal	7.08	11.93	5.98	13.84	10.14
Não empregado	5.58	9.92	5.85	14.57	10.71
Sem escolaridade	9.79	11.35	10.47	19.61	13.93
Ensino fundamental 1 (incompleto ou completo)	7.66	11.54	6.79	16.86	12.13
Ensino Fundamental 2 e Ensino Médio (incompletos ou completos)	9.37	11.80	7.74	17.00	14.11
Ensino Superior (incompleto ou completo)	15.26	20.05	8.74	25.53	24.12
Rural	8.91	14.01	9.4	21.46	13.77
Urbano	8.32	11.53	7.14	19.10	15.14

Fonte: FGV Social / CPS a partir de microdados da POF.

Tabela A.2. Parcela que possui cartão de crédito por grupo de interesse e subgrupos de características individuais

Possui cartão de crédito	Grupos de interesse				Total
	Beneficiário do BF	Beneficiário do BPC	40% inferiores que não estão no BPC ou BF	Resto da população	População total
Total	10.78	15.62	15.79	42.01	30.92
Homens	10.50	13.71	16.03	42.00	31.04
Mulheres	11.02	17.25	15.57	42.03	30.81
Autônomo/empregador formal (INSS)	20.64	33.36	35.58	62.23	56.58
Autônomo/empregador informal	11.01	17.05	18.05	39.86	27.90
Trabalhador formal assalariado CLT / militar / público	27.56	36.94	30.07	56.88	50.97
Trabalhador assalariado informal	9.31	21.57	14.73	34.59	22.97
Não empregado	5.55	9.77	8.95	26.34	17.84
Sem escolaridade	4.77	8.22	6.19	13.94	9.02
Ensino fundamental 1 (incompleto ou completo)	9.12	14.46	13.77	29.68	20.68
Ensino Fundamental 2 e Ensino Médio (incompletos ou completos)	17.14	21.74	20.76	44.03	35.71
Ensino Superior (incompleto ou completo)	24.86	40.97	26.92	62.28	58.87
Rural	5.04	6.76	8.51	20.77	11.68
Urbano	13.52	17.36	17.27	43.97	34.07

Fonte: FGV Social / CPS a partir de microdados da POF.

Tabela A.3. Distribuição do montante de cada produto de crédito entre o BF, Cadastro Único e o restante da população em 2017 (%)

	Nome do produto	Beneficiários do BF	Cadastro Único mas não BF	Resto da população
Cartão de crédito	Rotativo	3	7	90
	Parcelado	4	6	90
	Não parcelado	3	4	93
	Total	3	5	92
Conta corrente:	Cheque especial	1	2	97
Crédito pessoal	Crédito não consignado	1	3	96
	Empréstimos consignados	1	5	94
	Total	1	4	95
Aquisições de ativos	Veículos	1	3	96
	Outros ativos	8	11	81
	Habitação (por meio do SFH)	1	3	96
Crédito produtivo	Microcrédito	25	14	61
Outros produtos	Outros produtos	1	2	97

Fonte: MDS 2018.

Nota: O crédito consignado é uma modalidade de crédito em que o tomador possui vínculo empregatício com carteira assinada e o empregador se compromete a descontar as parcelas de seu salário. O crédito habitacional considera apenas o valor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), sistema composto por todas as instituições financeiras autorizadas pelo BCB e que visa promover a posse de casa própria para a população de baixa renda (BCB 2018b).

Tabela A.4. Distribuição da quantidade de produtos de crédito em cada grupo populacional, 2017 (%)

	Nome do produto	Beneficiários do BF	Cadastro Único mas não BF	Resto da população
Cartão de crédito	Rotativo	12	17	8
	Parcelado	3	2	2
	Não parcelado	30	21	21
	Total	45	40	31
Conta corrente:	Cheque especial	4	6	11
Crédito pessoal	Crédito não consignado	6	8	10
	Empréstimos consignados	8	20	16
	Total	14	28	26
Aquisições de ativos	Veículos	9	10	11
	Outros ativos	3	2	1
	Habitação (por meio do SFH)	3	5	6
	Total	15	17	18
Crédito produtivo	Microcrédito	16	4	1
Outros produtos	Outros produtos	6	5	13
	Total	100	100	100

Fonte: MDS 2018.

Nota: O crédito consignado é uma modalidade de crédito em que o tomador possui vínculo empregatício com carteira assinada e o empregador se compromete a descontar as parcelas de seu salário. O crédito habitacional considera apenas o valor do SFH, sistema composto por todas as instituições financeiras autorizadas pelo BCB e que visa promover a posse de casa própria para a população de baixa renda (BCB 2018b). Não é justo comparar o crédito habitacional e produtivo com o restante da população, pois os dois números desta tabela consideram apenas os produtos destinados à população de baixa renda e desconsideram outras formas de crédito habitacional e produtivo mais representativas da população de renda média / alta.

Tabela A.5. Despesas com o prêmio de seguro (% que declara despesas com prêmio de seguro), por subgrupo e total

% com prêmio de seguro	Subgrupos				Total
	Beneficiário do BF	Beneficiário do BPC	40% inferiores que não estão no BPC ou BF	Resto da população	
Total	3.31	7.61	5.27	26.14	17.69
Homens	3.81	6.79	5.62	27.28	18.64
Mulheres	2.89	8.30	4.94	25.09	16.84
Autônomo formal	8.95	10.99	10.94	39.19	34.09
Autônomo informal	2.34	5.47	5.06	21.30	12.98
Trabalhador formal assalariado CLT / militar / público,	10.83	24.15	11.58	36.46	31.17
Trabalhador informal assalariado	1.96	6.76	3.42	17.26	9.7
Não empregado	1.94	4.89	3.47	18.42	11.36
Sem escolaridade	1.65	2.97	2.52	6.81	4.01
Ensino fundamental 1 (incompleto ou completo)	2.5	6.45	3.94	16.15	9.76
Ensino Fundamental 2 e Ensino Médio (incompletos ou completos)	5.60	12.13	7.62	26.33	19.80
Ensino Superior (incompleto ou completo)	10.74	26.61	11.23	43.69	40.61
Rural	1.07	2.23	2.21	11.24	5.09
Urbano	4.38	8.67	5.89	27.51	19.76
Atraso no pagamento do aluguel ou financiamento imobiliário	2.86	5.55	6.29	27.38	16.73
Atraso no pagamento de serviços públicos	3.24	6.85	5.41	24.22	13.70
Atraso no pagamento do crédito ao consumidor	3.96	10.66	6.38	27.73	16.84
Risco percebido de inundação em casa	3.08	5.74	8.14	31.27	19.99
Risco percebido de deslizamento de terra em casa	2.61	2.72	8.03	25.33	15.60
Percepção de risco de violência na vizinhança	4.73	7.87	7.70	36.06	25.26

Fonte: MDS 2018.

ANEXO 2: ESTUDOS DE CASO DE SISTEMAS DE POUPANÇA PARA TRABALHADORES INFORMAIS EM SEIS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Este anexo descreve em detalhes os programas usados em experiências internacionais. Inclui informações básicas, características do desenho e uma revisão da eficácia do programa.

CRISP, PAQUISTÃO: Seguro social híbrido – mecanismos de assistência social

INFORMAÇÕES GERAIS. A COVID-19 causou uma severa recessão econômica no Paquistão e a expectativa é de que a crise aumente - e muito - a pobreza. A maior parte dos trabalhadores do país realiza trabalho informal, deixando grande parte da população sem acesso à proteção social. A situação evidencia as fragilidades do sistema de proteção social do país e exige uma resposta forte da proteção social. Juntamente com o Governo do Paquistão, o Banco Mundial iniciou uma operação para suprir as lacunas do sistema de proteção social.

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. O principal objetivo deste projeto é reimaginar a proteção social no Paquistão por meio de apoio a um sistema mais adaptável e resiliente a crises, além de avançar em direção à próxima geração de programas. O programa pretende causar uma reviravolta positiva nas redes de segurança e sistemas de prestação de serviços atuais de três maneiras diferentes:

- A. Incorporar mais inovação e tecnologia no sistema de proteção social para promover os cadastros e sistemas de pagamento. Isso pode ser feito, por exemplo, com o uso de big data.
- B. Apresentar um regime de poupança voluntária para estender a cobertura ao "meio perdido" e aos beneficiários de TCR que deixam de receber o benefício.
- C. Fomentar o acúmulo de capital humano para mitigar os efeitos de longo prazo da COVID-19.

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. O programa irá explorar - e, provavelmente, incluir - elementos como contribuições de contrapartida a diferentes grupos socioeconômicos, além de diferentes prazos mínimos para saques e plataformas digitais para incentivar mudanças de comportamento, soluções de coordenação com redes de segurança já existentes e outros incentivos monetários.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. O projeto está em desenvolvimento e não há avaliação disponível.

FONTES: Banco Mundial 2020b.

BEPS, COLÔMBIA: Um sistema de poupança de longo prazo que inclui vários incentivos à poupança

INFORMAÇÕES GERAIS. A participação muito elevada de trabalhadores informais na força de trabalho colombiana, em combinação com a exigência do sistema previdenciário geral de ganhar pelo menos um salário-mínimo ao longo do ano para contribuir para a previdência, trouxe grandes desafios para o sistema previdenciário do país. Por consequência, de modo geral, poucas pessoas contribuam para o sistema previdenciário e a proteção dos trabalhadores de baixa renda era muito limitada. O governo colombiano decidiu enfrentar este desafio e firmou parceria com a Colpensiones (o Órgão de Previdência Nacional) e o Ministério do Trabalho para conceber e oferecer alternativas aos cidadãos colombianos que não cumprissem com esses requisitos. Em 2013, o programa BEPS foi instituído para que os trabalhadores do setor informal, trabalhadores autônomos e trabalhadores com renda irregular pudessem contribuir voluntariamente para o sistema previdenciário geral.

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. O programa BEPS é um sistema flexível de poupança voluntária que incentiva a poupança para a aposentadoria. O programa é adequado para os trabalhadores a partir de 18 anos de idade que (a) ganham menos de um salário-mínimo, (b) têm renda irregular, e (c) estão empregados informalmente, pois o programa não exige um período mínimo de contribuição para o recebimento de benefícios futuros. O programa permite contribuições a partir de US\$ 3,99. Os participantes do programa podem depositar dinheiro em suas contas BEPS em um dos pontos de coleta oficiais em todo o país (atualmente presentes em 96 por cento dos municípios colombianos).

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. Vários recursos atraentes foram incluídos no desenho do BEPS para incentivar os beneficiários a se cadastrar no programa e economizar. Em primeiro lugar, os beneficiários do BEPS não precisam pagar taxas administrativas ou de cadastro. Em segundo lugar, quando os beneficiários chegam à idade de se aposentar, recebem suas economias de volta acrescidas de uma contribuição do governo equivalente a 20%. Isso significa que para cada COP 100.000 poupados, o governo adicionará COP 20.000. Por último, o governo experimentou diversos recursos para estimular ainda mais a poupança. Entre outros, foram introduzidas uma loteria e uma intervenção com lembretes por mensagem de texto para aumentar o valor poupado (ver Quadro 6).

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. O fato de o governo ainda estar experimentando diferentes incentivos para aumentar os cadastros no programa e o montante poupado revela que a adesão e o uso ainda têm muito a melhorar. Uma avaliação de impacto da OCDE (2017) apontou que um dos principais desafios é a adesão relativamente baixa. Hoje, há 700 mil beneficiários inscritos.

FONTES: Colpensiones 2020a; Colpensiones 2020b; IPA 2020; OCDE 2017.

MBAO, QUÊNIA: Um sistema de poupança de longo prazo que permite depósitos irregulares e saques antecipados

INFORMAÇÕES GERAIS. O setor informal no Quênia, também chamado de Jua Kali, representa mais de 83% da população ativa. Em vista do rápido envelhecimento da população do Quênia, a proteção dos idosos tem conquistado mais importância no país. O sistema Mbao foi criado em 2009 como uma poupança individual de longo prazo fornecida pelo setor privado para os trabalhadores do setor informal. Em 2011, todos os quenianos passaram a ter acesso a essa poupança de longo prazo.

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. As pessoas com mais de 18 anos de idade com carteira de identidade nacional podem se inscrever no plano. O cadastro é feito pelo celular, ao custo de KES 100 (equivalentes a US\$ 1). Além disso, no ato do cadastro os candidatos devem preencher um formulário de inscrição e apresentar sua carteira de identidade nacional. Os usuários fazem depósitos diários na conta e os depósitos podem ser feitos por vários sistemas financeiros móveis no Quênia. A contribuição mínima exigida é de US\$ 0,20. No entanto, para garantir a inclusão, não há qualquer penalidade se a pessoa deixar de contribuir. As contribuições são agrupadas em um fundo administrado por profissionais nomeados pelos curadores do Mbao. Embora o sistema esteja aberto a qualquer cidadão que deseje participar, ele é particularmente adequado para o setor informal, pois atende às pessoas cuja renda é baixa e irregular.

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. Uma característica atraente do sistema de previdência Mbao é sua flexibilidade. Ele não é flexível apenas em termos de contribuição, conforme mencionado acima, mas também quando se trata de saques. Os beneficiários podem sacar o montante integral de uma só vez após três anos. Saques antes do prazo de três anos são penalizados.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. Kabare (2018) avaliou a eficácia do programa e resumiu seus pontos fortes e desafios. Em relação a seus pontos fortes, o sistema Mbao é uma maneira simples e barata de economizar dinheiro. Não apenas preenche uma lacuna do sistema de proteção social do Quênia como também contribui para a educação financeira do país. Apesar da natureza flexível do programa, a adesão às contas é lenta. Em comparação aos 12 milhões de membros da Associação Jua Kali (uma associação de trabalhadores informais), apenas 100.000 usuários contribuíram para o sistema em 2018 - um patamar considerado baixo. Além disso, alguns dos beneficiários do Mbao sacam suas economias mais cedo, o que ressalta a importância de incentivar as pessoas a manterem as contribuições mesmo depois de sacarem suas economias.

FONTES: Akbas et al. 2016; Guven 2019; IDB 2020; Kabare 2018.

REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2008, CHILE: Inclusão dos autônomos no Sistema previdenciário

INFORMAÇÕES GERAIS. Embora o Chile tenha um nível relativamente baixo de trabalhadores informais em comparação a seus vizinhos, as evidências sugerem que a mobilidade entre os setores informal e formal é alta no país (Bronfman e Reyes 2017). Para aumentar a equidade e a cobertura e reduzir os custos, o Chile reformou seu sistema previdenciário em 2008. Dentre outras políticas, o pacote de reformas de 2008 incluiu a ampliação da missão de contribuir para a previdência dos trabalhadores autônomos.

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. É difícil impor contribuições obrigatórias aos autônomos devido à sua renda não observável. Portanto, a reforma cobriu apenas uma categoria especial de trabalhador autônomo formal que, tipicamente, declara seus impostos anuais ao Receita Federal do Chile (Servicio De Impuestos Internos [SII]). Em conjunto com a reforma, os trabalhadores autônomos formais foram automaticamente cadastrados para pagar as contribuições previdenciárias anuais por meio do SII. Os trabalhadores formais assalariados contribuem para a AFP no Chile. Se um trabalhador autônomo também teve um trabalho assalariado durante o ano, a AFP deve informar o órgão fiscal sobre essas contribuições.

A base de contribuição é apurada com base no lucro tributável anual indicado em sua declaração fiscal e paga anualmente. A contribuição aos fundos previdenciários é de 10% da renda tributável anual. Tradicionalmente, as contribuições à AFP são pagas mensalmente. Além dessa contribuição, o trabalhador autônomo teria que pagar as taxas administrativas da conta individual de previdência. O trabalhador autônomo pode desistir e não pagar as contribuições, tornando o programa semi-obrigatório. As contribuições obrigatórias entraram em vigor em 2012.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. No primeiro ano de implantação (2015), mais de 300.000 trabalhadores autônomos contribuíram por meio do sistema. Isso representou 33 por cento das pessoas elegíveis para contribuir e foi considerado uma melhoria substancial, uma vez que apenas 100.000 trabalhadores autônomos contribuíam mensalmente em 2012. Em 2017, cerca de 80% dos autônomos haviam optado por sair (OCDE 2020). A adesão, entretanto, vem diminuindo desde então. Uma avaliação de Bronfman e Reyes (2017) mostra que incluir os autônomos no sistema previdenciário fortalece a cobertura das pessoas que fazem a transição entre o trabalho autônomo formal e o emprego assalariado. O mesmo estudo não constatou impacto significativo na cobertura de trabalhadores de baixa renda.

FONTES: Bronfman e Reyes 2017; OCDE 2020.

CESANTÍAS, COLÔMBIA: Contas de Poupança do Seguro-Desemprego para os autônomos

INFORMAÇÕES GERAIS. As CPSDs, semelhantes ao FGTS no Brasil, ganharam popularidade nos últimos anos como alternativas ao sistema de seguro-desemprego tradicional, sendo implementadas em muitos países da América Latina (por exemplo, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai). As CPSDs são contas de poupança privadas nas quais os empregadores e trabalhadores individuais fazem depósitos mensais. Em caso de perda de emprego, o dinheiro pode ser sacado da conta.

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. A maioria dos sistemas de CPSD na América Latina oferece cobertura apenas para os trabalhadores do setor formal privado. No entanto, as CPSDs na Colômbia - também chamadas de Cesantías - oferecem aos trabalhadores autônomos formais a adesão voluntária a uma CPSD de sua escolha. Na Colômbia, existem provedores de contas privados (Protección, Porvenir, Skandia e outros) e públicos (Colfondos). Normalmente, o trabalhador autônomo contribui com um mês de seus rendimentos declarados para a CPSD.

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. Enquanto os trabalhadores formais só podem sacar o dinheiro em caso de desemprego, aposentadoria, problemas de saúde, aquisição de imóvel próprio e educação, não há restrições de saque para os autônomos. Os fundos de garantia oferecem uma taxa de juros de 12 por cento ao ano sobre o valor total economizado e uma taxa de retorno opcional dependendo do tipo de investimento que o titular da conta selecionar. A Tabela A.6 apresenta uma visão geral das Cesantías para os trabalhadores autônomos na Colômbia.

FONTES: Colpensiones 2020b.

Tabela A.6. Cesantías para trabalhadores autônomos da Colômbia

Condição de elegibilidade	Deve ser registrado como trabalhador individual e formal autônomo / independente
Contribuição	Um mês de rendimentos declarados ou do salário por ano
Condições de saque	No caso dos trabalhadores autônomos não há condições para o saque dos recursos. Aplicam-se apenas aos trabalhadores dependentes
Pagamento	Todas as empresas de fundos de garantia pagam 1) Taxa de juros obrigatória de 12% ao ano sobre o valor total economizado, conforme previsto em lei 2) Uma taxa de retorno opcional sobre o valor total economizado, dependendo do tipo de investimento que o titular da conta selecionar
Frequência de saques	Os trabalhadores independentes não têm restrições de saque. No entanto, se optarem por investir seus recursos, podem ter que pagar uma taxa de saque antecipado
Opções de investimento	Porvenir, Protección, Skandia e Colfondos.

PROIIF, MÉXICO: Um programa de inclusão financeira com depósitos por transferência automática de dinheiro para a conta de poupança

INFORMAÇÕES GERAIS, OBJETIVO E GRUPO-ALVO. O programa condicionado de renda Prospera, antes conhecido como Progresa e Oportunidades, é o principal programa de combate à pobreza do México, alcançando cerca de 6,8 milhões de famílias em 2018. O objetivo do programa é acabar com a pobreza intergeracional ao melhorar o desenvolvimento humano por meio da prestação de serviços de educação e saúde. O Prospera conta com diversas linhas de ação, incluindo inclusão produtiva e inclusão financeira, inserção no mercado de trabalho e inclusão social. Em 2003, o Prospera e o Banco Nacional de Poupança e Serviços Financeiros (BANSEFI), de propriedade do Estado, firmaram parcerias com várias instituições não bancárias, incluindo cooperativas de crédito, instituições de microfinanças e cooperativas e associações de poupança e crédito. Em 2011, todos os beneficiários do Prospera podiam escolher seu método preferido de pagamento para receber a transferência de renda (ver a Tabela A.7). Em 2012, o programa decidiu se limitar a transferências via cartão bancário. Essa medida fez parte da linha de ação de inclusão financeira do programa Prospera.

Em 2015, o PROIIF - um programa amplo de inclusão financeira - foi lançado como parte das operações de inclusão financeira do Prospera e BANSEFI. O objetivo do programa era incorporar os beneficiários da TCR do programa Prospera no setor financeiro formal e oferecer serviços financeiros às famílias que vivem em áreas remotas e marginalizadas do país.

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. O PROIIF oferece vários instrumentos diferentes para melhorar a situação e a alfabetização financeira dos beneficiários do Prospera. Primeiro, fornece acesso à educação financeira com um currículo amplo, incluindo capacitação em orçamento, planejamento previdenciário e educação financeira digital. Além disso, oferece conta de poupança, seguro de vida com desconto e cartões de crédito e débito adicionais e gratuitos.

Os beneficiários do Prospera podem decidir quanto de seu apoio à renda deverá ser debitado a cada dois meses e transferido para uma conta de poupança. No ato de abertura da conta de poupança, o beneficiário pode ainda optar por aderir a um programa adicional que oferece o repasse mensal automático do montante escolhido pelo beneficiário e a possibilidade de saque a qualquer momento. A poupança é voluntária e os saques podem ser feitos a qualquer momento.

AValiação DO PROGRAMA. Em seu primeiro ano de implementação, o programa teve a participação de 1 milhão de famílias beneficiárias. Inicialmente, a previsão era atingir um total de 6,8 milhões de famílias no Prospera. Entre 2015 e 2018, o programa cresceu um pouco e chegou a 2,3 milhões de famílias. Uma avaliação de impacto foi realizada um ano após a introdução do programa para avaliar o primeiro ano de atividade. A avaliação concluiu, por exemplo, que 100 por cento dos beneficiários do PROIIF participaram da educação financeira e se inscreveram no seguro de vida gratuito. Com base na avaliação de impacto do programa, a educação financeira teve um impacto positivo no comportamento de poupança dos beneficiários. Os resultados mostram que 26% dos beneficiários economizaram mais de US\$ 10 bimensalmente. Os padrões de gastos do cartão de crédito e da conta de poupança mostram que a maior parte do dinheiro foi gasta em educação e despesas médicas: 58,6% e 22,7%, respectivamente. Apenas 6,2 por cento foram gastos com emergências (Castañeda Sánchez 2021; EASE 2016).

FONTES: Castañeda Sánchez 2021; Dávila Lárraga 2016; EASE 2016; Masino e Nina-Zarazua 2018.

Tabela A.7. Métodos de transferência de renda disponíveis para os beneficiários do Prospera (2011)

Mecanismo	Método de pagamento	Opções de saque
Transferências diretas em dinheiro	Pagamento feito ao beneficiário em dinheiro dentro de um envelope	Ponto de pagamento temporário ou escritório da TELECOMM
Depósito da conta para a poupança	Depositado em contas de poupança	BANSEFI ou agência de conta de poupança ou ponto de pagamento temporário
Cartão de débito	Depositado na conta de poupança	Caixa eletrônico ou pagamento via cartão
Cartão bancário com chip / cartão pré-pago	Depositado na conta de poupança	BANSEFI ou agência de conta de poupança, ponto de pagamento temporário,

Fonte: Baseado em Davila Larraga (2016).

Nota: A TELECOMM é uma entidade pública que fornece serviços financeiros e de telecomunicações.

EJO HEZA, RUANDA: Um sistema de poupança de longo prazo com contribuições de contrapartida de acordo com o grupo socioeconômico

INFORMAÇÕES GERAIS. Em dezembro de 2018, o Governo de Ruanda lançou o Ejo Heza — um sistema de poupança de longo prazo voluntário, financiado pelo governo e administrado pelo Conselho de Segurança Social de Ruanda (RSSB).

OBJETIVO E GRUPO-ALVO. O Ejo Heza tem muitas semelhanças com o programa de previdência Mbao do Quênia. O Ejo Heza é uma conta de poupança de longo prazo que oferece aos beneficiários o saque por outros motivos que não a aposentadoria; foi criado com o objetivo de aumentar os valores poupados pelos cidadãos de Ruanda. O programa Ejo Heza é aberto a qualquer cidadão ruandês acima de 16 anos de idade e portador de um documento de identidade nacional. No entanto, os pais de crianças com 16 anos ou menos também têm a possibilidade de abrir contas para os seus filhos. O cidadão pode usar o telefone para abrir uma conta de previdência portátil com facilidade e em apenas alguns poucos minutos. Da mesma forma que no sistema Mbao, as pessoas podem contribuir usando carteiras móveis, contas bancárias ou cartões de débito e crédito. A conta de poupança está vinculada ao número de identificação (ID) nacional. As contribuições são voluntárias e os usuários são livres para decidir quanto e quando desejam economizar.

Apesar de ser fornecido pelo governo, o Ejo Heza tem parceiros no setor privado. Duas das maiores operadoras de telecomunicações de Ruanda, a MTN Rwanda e a Airtel Rwanda - e também a Mobicash, empresa de soluções financeiras de TI - ajudam os cidadãos a se cadastrarem e pouparem no sistema usando telefones celulares.

CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROGRAMA. O sistema oferece vários incentivos monetários atraentes para motivar a participação, incluindo contribuições de contrapartida e acesso a seguro de vida. As contribuições de contrapartida são baseadas na situação socioeconômica. Em geral, as pessoas com rendimentos mais baixos recebem contribuições de contrapartida maiores (veja a Tabela A.8). Os beneficiários do programa Ejo Heza têm acesso a 25 por cento de sua poupança total acumulada para necessidades que exigem liquidez e 40 por cento da poupança total para uso como garantia de empréstimos.

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA. Visto que o programa existe há pouco tempo, as avaliações de seu impacto são limitadas e inconclusivas. Guven (2019) aponta que um dos desafios do programa é a divulgação e conscientização do público sobre o mesmo. De acordo com o RSSB, até o momento 1,3 milhão de beneficiários se inscreveram no Ejo Heza, com o valor poupado estimado em FRW 13,6 bilhões (US\$ 13,6 milhões).

FONTES: Guven 2019; Guven e Brodersohn 2019; RSSB 2021.

Tabela A.8. Co-contribuição do governo e seguro de vida do Ejo Heza com base em grupos socioeconômicos (RWF)

Categoria	Contribuição mínima dos beneficiários por ano	Teto de co-contribuição do governo (3 anos)	Seguro de vida para a família com benefício em dinheiro em caso de morte	Seguro de cobertura de despesas funerárias
1 e 2	15.000	18.000	1.000.000	250.000
3	15.000	18.000	1.000.000	250.000
4	72.000	—	1.000.000	250.000

Fonte: Guven e Brodersohn 2019.