



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

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

# Como alcançar as famílias em economias em desenvolvimento e de mercados emergentes: Identificação do cidadão, dados socioeconômicos e benefícios digitais<sup>1</sup>

Um desafio fundamental para as autoridades é proteger as famílias durante uma crise econômica. Alcançar os grupos afetados exige informações suficientes sobre as principais características das famílias (como renda e composição familiar), bem como um sistema confiável para ter certeza de que o apoio prestado chegará aos beneficiários. Isso gera desafios específicos no caso dos países emergentes e de baixa renda com grandes setores informais e, portanto, fontes limitadas de informação sobre emprego e renda da maioria da população. A presente nota discute a importância dos sistemas de identificação dos cidadãos, bases de dados socioeconômicos integradas e sistemas digitais de prestação de serviços para ampliar a cobertura da proteção social nesses contextos.

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

**Um desafio fundamental enfrentado pelas autoridades nos países emergentes e de baixa renda é apoiar os trabalhadores e as famílias que sofrem choques no emprego e na renda<sup>2</sup>.** Para direcionar o apoio do Estado com base na renda são necessárias informações verificáveis sobre emprego e renda, que normalmente só estão disponíveis no caso dos trabalhadores do setor “formal” que estejam oficialmente registrados como empregados ou trabalhadores autônomos e estejam sujeitos ao pagamento de imposto de renda e contribuições para a seguridade social. Assim, a falta dessas informações no caso dos trabalhadores “informais” restringe a capacidade dos governos de efetivamente direcionar os recursos para as famílias afetadas. Esse desafio é especialmente grave em países em desenvolvimento e de baixa renda com grandes setores informais, onde cerca de dois terços dos trabalhadores ganham seu sustento na economia informal<sup>3</sup>.

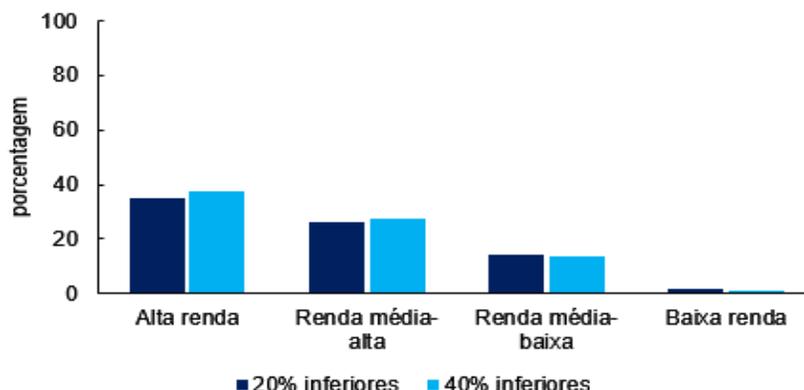
<sup>1</sup> Elaborada por Delphine Prady.

<sup>2</sup> Ver a nota “Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias”, que faz parte desta série.

<sup>3</sup> Relatório do Banco Mundial *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019.

Esse é um fator crucial por trás da cobertura muito baixa dos sistemas de seguridade social nesses países, que costumam tomar a renda e/ou a situação empregatícia “formal” como critérios para conceder benefícios e definir os níveis dos benefícios e contribuições (Figura 1).

**Figura 1. Cobertura de programas de seguridade social, por grupo de renda (média de 2008 a 2016)**  
(porcentagem do quintil)



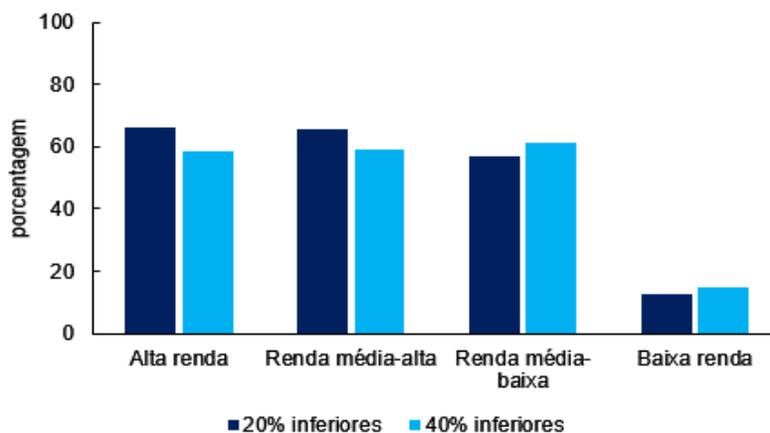
Fonte: Corpo técnico do FMI com dados da base Aspire, do Banco Mundial.

Nota: Porcentagem da população participante de programas de seguridade social (abrange beneficiários diretos e indiretos).

**A falta de acesso aos benefícios da seguridade social significa que os trabalhadores informais e suas famílias normalmente precisam contar com os benefícios oferecidos por meio de redes de proteção social para salvaguardá-los da pobreza e de choques na renda<sup>4</sup>.** A dimensão do setor informal nos países em desenvolvimento e de baixa renda significa que as redes de proteção normalmente precisam depender mais de métodos de direcionamento que não se baseiem na renda, com critérios determinados por indicadores substitutos imperfeitos da renda, como características demográficas (presença de crianças ou idosos), local de residência, habitação própria ou a posse de outros bens. Contudo, as redes de proteção social ainda são precárias em muitos desses países, com baixa cobertura dos grupos de renda mais pobres, que são os mais vulneráveis a choques de curto prazo na renda (Figura 2). Isso representa um desafio ainda maior no contexto de uma crise econômica, dadas as dificuldades associadas a ampliar, no curto prazo, a cobertura dos programas de redes de proteção existentes, como as restrições administrativas e de informação e o espaço fiscal limitado.

<sup>4</sup> Muitos arranjos familiares ou comunitários tradicionais e informais existentes para mitigar o risco da perda de renda estão sendo afetados, e dificilmente conseguem funcionar de forma eficaz durante choques sistêmicos (ver Grosh *et al.*, 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: Banco Mundial).

**Figura 2. Cobertura de programas de assistência social, por grupo de renda (média de 2008 a 2016)**  
(porcentagem do quintil)



Fonte: Corpo técnico do FMI com dados da base Aspire, do Banco Mundial.  
Nota: Porcentagem da população participante de programas de assistência social (abrange beneficiários diretos e indiretos).

**Para ampliar o potencial de alcance das redes de proteção social, alguns países em desenvolvimento começaram a estabelecer sistemas de identificação de cidadãos, integraram-nos a bases de dados de informações socioeconômicas públicas e, assim, conseguiram melhorar os mecanismos de concessão de benefícios.** Destaca-se a Índia, que, ao tirar partido de seu sistema de identificação digital biométrica, chamado *Aadhaar*, criou nos últimos anos uma infraestrutura de redistribuição com capacidade para um alcance universal. O país investiu na integração do sistema *Aadhaar* com outros bancos de dados socioeconômicos vinculados ao crescimento das comunicações móveis e do acesso financeiro. O objetivo era melhorar o desempenho na administração e no direcionamento, bem como a execução de programas. O sistema resultante é conhecido como “*JAM trinity*” e conta com três pilares fundamentais:

1. **Sistema de identificação confiável.** O sistema de identificação biométrica *Aadhaar* começou a ser implementado em 2009. Ele atribui a cada cidadão um número de identificação único de 12 dígitos com informações demográficas e biométricas (impressão digital e leitura da íris). Atualmente, abrange 1,2 bilhão de pessoas (95% da população indiana);
2. **Inclusão financeira.** O *Jan Dhan* é um programa de inclusão financeira iniciado em 2014. Em 2017, 85% da população tinha acesso a uma conta bancária, frente a uma cobertura anterior de 56%;
3. **Redes móveis.** Abrange mais de 1,16 bilhão de telefones, com uma participação crescente de smartphones e dispositivos habilitados para a internet. Essa rede serve de plataforma eficaz para a prestação de serviços, sobretudo nas áreas rurais.

Desde o início, esses três pilares foram integrados, permitindo ao governo indiano melhorar o direcionamento e a execução de suas políticas. O *Aadhaar* está ligado a bases de dados de beneficiários de serviços e subsídios públicos, bem como a bancos de dados do fisco. Além disso, permite que clientes e bancos cumpram as normas do tipo “conheça seu cliente” necessárias para abrir uma conta bancária ou conseguir um chip para aparelhos móveis e, assim, está vinculado automaticamente a novas contas bancárias e a conexões móveis. Isso, por sua vez, apoia as reformas de programas sociais baseadas no *Aadhaar*, como a transformação de subsídios ao GLP em uma transferência direta de renda depositada nas contas bancárias vinculadas ao *Aadhaar*, e incentiva ainda mais as pessoas a se cadastrarem e abrir uma conta no sistema bancário formal.

**A falta de um desses três elementos resulta em importantes dilemas em termos de políticas.** O exemplo indiano destaca a importância de três elementos essenciais integrados na prestação de apoio amplo e

suficiente à renda: um sistema de identificação universal, ligado a dados socioeconômicos sobre as famílias e a uma forma de concessão de benefícios. No contexto da crise causada pela COVID-19, a falta de qualquer um desses elementos exigirá uma priorização inevitável entre objetivos concorrentes no curto prazo, quais sejam, a ampla cobertura populacional, a sustentabilidade fiscal e a contenção do vírus. Por exemplo:

- **Falta de um cadastro confiável dos cidadãos.** Sem um cadastro confiável e universal, as pessoas sem identificação serão excluídas dos benefícios, enquanto as pessoas com identificação os receberão, possivelmente várias vezes. Isso reduz a probabilidade de alcançar as famílias pobres e vulneráveis, sobretudo se for pouco provável que essas famílias estejam cadastradas.
- **Falta de um sistema de distribuição que não envolva dinheiro vivo** (por exemplo, dinheiro móvel). Sem esses sistemas, os governos precisarão recorrer à distribuição física, em dinheiro ou em espécie. Isso pode ser especialmente difícil durante uma crise sanitária que exige confinamento e distanciamento social.
- **Falta de uma base de dados socioeconômicos integrada.** A integração dos sistemas de identificação com outras bases de dados socioeconômicos permite aos governos direcionar melhor os recursos para grupos sociais mais vulneráveis, por exemplo, com base na renda, em registros tributários e no recebimento de outros benefícios sociais. Na falta de uma base de dados integrada, as autoridades seriam obrigadas a utilizar apenas as informações contidas nos sistemas de identificação, por exemplo, composição familiar e local de residência, o que poderia resultar em uma subcobertura substancial dos grupos vulneráveis e no vazamento para grupos não vulneráveis.

**Muitos países em desenvolvimento e de baixa renda não dispõem da capacidade para implementar esses sistemas integrados, sobretudo no curto prazo.** Na maioria dos países de baixa renda, e em muitas economias de mercados emergentes, os índices de registro de nascimentos variam de 15% a 80% e não é possível fazer esse registro em uma idade posterior, o que deixa a maioria das pessoas nos países asiáticos e africanos sem certidões de nascimento<sup>5</sup>. O potencial para fazer um grande volume de transferências que não envolvam dinheiro vivo varia consideravelmente entre os países e depende muito do dinheiro móvel, pois a inclusão financeira e a cobertura bancária permanecem baixas em muitos desses países (Figura 3). Nos países em desenvolvimento e de baixa renda, cerca da metade da população, sobretudo a população que não é pobre, mas trabalha na economia informal, é excluída sistematicamente de qualquer análise de sua situação socioeconômica (Figura 4). A cobertura populacional dos cadastros sociais varia muito entre os países (Figura 4b), o que também reflete diferenças na abrangência dos programas sociais, ou seja, alguns podem ser nacionais, enquanto outros visam apenas regiões específicas.

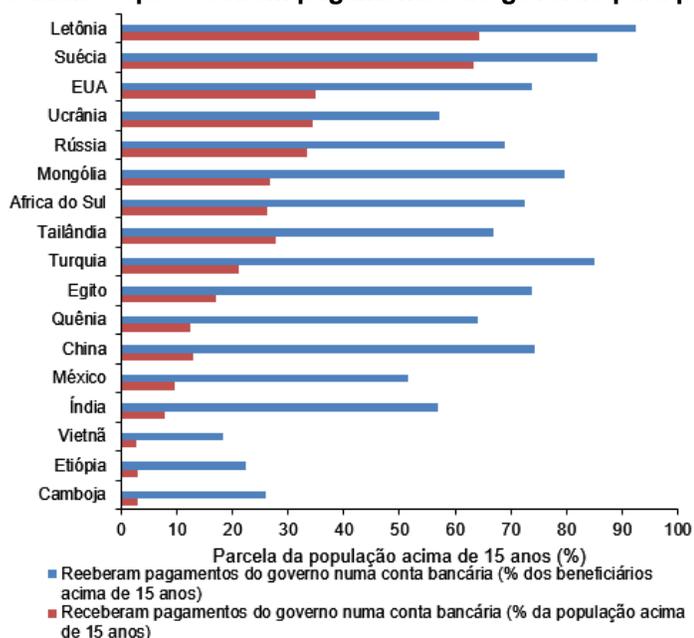
**Alguns países em desenvolvimento e de mercados emergentes já começaram a desenvolver a capacidade para ampliar a cobertura de suas redes de proteção, e o uso do dinheiro móvel está aumentando rapidamente em muitas economias em desenvolvimento.** Por exemplo, partindo de um sistema universal de identificação integrado com bases de dados socioeconômicos, o Sistema Integrado de Assistência Social da Turquia consulta 28 bases de dados para determinar a capacidade dos indivíduos de pagar diferentes proporções do prêmio do seguro-saúde, bem como a qualificação para a assistência social e outros programas. No Senegal, após o lançamento do “Cadastro Nacional Único”, que combina, primeiro, um direcionamento geográfico das comunidades e, em seguida, uma seleção das famílias mais pobres dentro das comunidades, a cobertura do programa de transferência condicional de renda cresceu mais de cinco vezes, de

---

<sup>5</sup> Mesmo em países com bons índices de registro, muitos continuam a registrar nascimentos e mortes em sistemas pouco confiáveis, que ainda usam papel, e muitos indivíduos têm mais de uma identidade. Assim, alguns países da África Subsaariana (Benin, Malawi, Mauritânia e Ruanda) seguiram o exemplo da Índia e primeiro registraram crianças mais velhas e adultos separadamente. Para isso, emitiram um número de identificação único para cada um deles com o uso da deduplicação biométrica (capturando tanto as impressões digitais como as imagens da íris) com o intuito de alcançar uma cobertura próxima à universal de seus sistemas de identificação.

3% para 16% da população, entre 2013 e 2016. O acesso a meios de pagamento sem dinheiro vivo está se ampliando rapidamente; por exemplo, dois terços dos adultos no Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda usaram ativamente contas para pagamentos móveis em 2017 (Figura 5)<sup>6</sup>. Os pagamentos digitais por meio de sistemas baseados em códigos QR passaram a ser usados amplamente na China; a aceitação do dinheiro móvel está aumentando muito rapidamente em Bangladesh; e a Tailândia está substituindo cada vez mais o dinheiro vivo pela *PromptPay*, uma plataforma de pagamentos digitais de código aberto.

**Figura 3. Parcela de adultos que recebem pagamentos do governo para pessoas (G2P)**

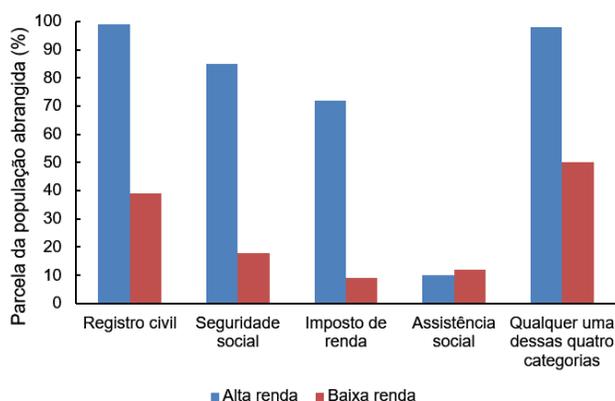


Fonte: Relatório do Banco Mundial *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019.

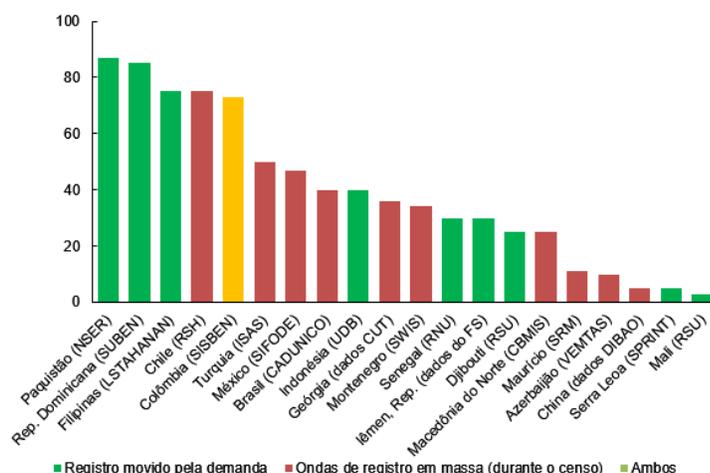
Nota: Os pagamentos G2P abrangem salários de funcionários públicos, programas de assistência social com transferência de renda e benefícios da seguridade social, como pensões.

**Figura 4. Cobertura populacional dos cadastros do governo, por faixa de renda**

a. Disponibilidade de dados nos cadastros do governo (por faixa de renda)



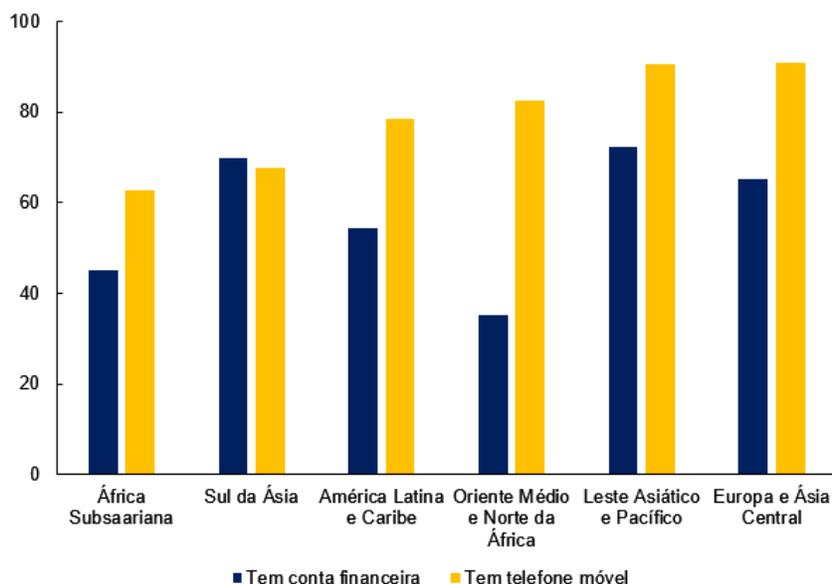
b. Cobertura dos cadastros sociais, de 2015 a 2017



Fonte: Relatório do Banco Mundial *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019.

<sup>6</sup> No Quênia, o valor das transações móveis anuais é quatro vezes o tamanho da massa salarial do setor formal.

**Figura 5. Cobertura de contas financeiras que permitem transações sem dinheiro vivo e telefones móveis (celulares) entre a população adulta, por região (porcentagens)**



Fonte: Gelb *et al.* (2020), *Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?*

Nota: Regiões do Banco Mundial, excluídos os países de alta renda. Definem-se contas financeiras como contas de transações que, no mínimo, podem ser usadas para poupar dinheiro e fazer transações. Abrangem as contas bancárias institucionais e as contas de dinheiro móvel.

**No entanto, os países sem um sistema abrangente e integrado também podem ampliar o apoio à renda no curto prazo aproveitando a infraestrutura de que já dispõem<sup>7</sup>.** Diversas abordagens podem ser usadas para ampliar a cobertura dos trabalhadores informais em países que carecem de um sistema de identificação confiável, de um nível aceitável de inclusão financeira ou de interconexão das informações socioeconômicas das famílias.

- **Formas de contornar um sistema de identificação parcial e/ou pouco confiável.** Ao mesmo tempo em que aceleram a ampliação da cobertura de seu sistema de identificação nacional, os países também estão temporariamente relaxando as exigências de identificação, a fim de acelerar a adoção de programas de apoio à renda. Por exemplo, no Togo, as autoridades lançaram um novo programa de transferência sem dinheiro vivo, o *Novissi*, destinado a trabalhadores em idade adulta na economia informal impactados pelas medidas de confinamento – por exemplo, os mototaxistas. Os beneficiários são identificados por meio de seu número de eleitor. As transferências são então feitas usando dinheiro móvel, com um complemento para as mulheres beneficiárias, e as autoridades têm incentivado mais vivamente a população a fazer pagamentos digitais – por exemplo, de contas de serviços públicos – para evitar o manuseio de dinheiro. A Jamaica vai acelerar a implementação, há muito esperada, do NIDS, o sistema nacional de identificação.
- **Formas de contornar a baixa inclusão financeira.** Os governos podem aumentar rapidamente a inclusão financeira por meio de medidas tanto do lado da demanda como da oferta. Em muitos países da África Subsaariana (Camarões, Quênia, Ruanda, Uganda) as operadoras de redes móveis estão deixando de cobrar taxas sobre transações móveis, pois essas cobranças não raro representam um custo proibitivo para

<sup>7</sup> Uma discussão sobre questões relacionadas à gestão das finanças públicas (GFP) pode ser encontrada na nota “Soluções digitais para a transferência direta de renda em emergências”.

o uso do dinheiro móvel. Campanhas de informação usando, por exemplo, mensagens de texto, anúncios no rádio e na TV, ajudarão a conscientizar sobre programas novos e já existentes e também podem estimular o cadastramento. Na Colômbia, as autoridades colaboram com as operadoras de redes móveis para fazer um mapeamento entre números de telefone e contas financeiras ativas e tipos de tecnologia móvel – ou seja, 2G, 3G ou 4G – a fim de adaptar a comunicação sobre as novas opções de transferência de renda (*Ingreso Solidario*) e de contas financeiras. Do lado da oferta, as autoridades no Equador flexibilizaram os critérios para os agentes autorizados a distribuir transferências de renda, a fim de dobrar rapidamente os pontos de acesso a saques de 3 mil para 7 mil.

- **Formas de contornar dados socioeconômicos inexistentes ou escassos.** Na Nigéria, as autoridades estão colaborando com as operadoras de redes móveis para identificar trabalhadores informais vulneráveis em áreas urbanas por meio de seu padrão de compra de créditos para acesso à rede<sup>8</sup>. No Chile, onde a identificação nacional está vinculada a uma conta bancária básica (*Cuenta Rut*), que abrange a maioria das pessoas de baixa renda, uma ajuda para complementar a renda, o “bônus COVID-19”, será transferida diretamente para as contas bancárias de mais de 2 milhões de chilenos em situação de vulnerabilidade<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Outros “cadastros substitutos” podem ser aproveitados para identificar trabalhadores na economia informal, como:

i) cadastros de empresas/indivíduos mantidos por sindicatos ou associações de empresas informais, ii) contas de serviços públicos, iii) faturas de vendas de atacadistas, iv) cadastros de governos locais de famílias pobres e empresas informais locais, v) dados das operadoras de redes móveis.

<sup>9</sup> Mesmo que o acesso a meios digitais seja amplo, a exclusão desse tipo de transferência – em virtude da exclusão digital – precisaria ser avaliada e mitigada por outros tipos de programas. Ver o [capítulo 2, sobre governo digital, da edição de abril de 2018 do relatório \*Fiscal Monitor\*](#), do FMI.