

Melhorar as condições de vida dos trabalhadores autônomos

O caminho para um seguro social efetivo

Oliver Azuara
Luis Carmona
Mauricio Mondragón
Fermin Vivanco

Divisão de Mercados de
Trabalho

NOTAS
TÉCNICAS Nº
IDB-TN-02744

Melhorar as condições de vida dos trabalhadores autônomos

O caminho para um seguro social efetivo

Oliver Azuara
Luis Carmona
Mauricio Mondragón
Fermin Vivanco

Julho 2023

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento
Melhorar as condições de vida dos trabalhadores autônomos: O caminho para um
seguro social efetivo / Oliver Azuara, Luis Carmona, Mauricio Mondragón, Fermin
Vivanco.

p. cm. — (Nota técnica do BID ; 2744)

Inclui referências bibliográficas.

1. Self-employed-Effect of technological innovations on-Latin America. 2. Social
security-Technological innovations-Latin America. 3. Gig economy-Latin America. I.
Azuara, Oliver. II. Carmona, Luis. III. Mondragón, Mauricio. IV. Vivanco, Fermín. V.
Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Mercados de Trabalho. VI.
Série.

IDB-TN-2744

Classificação JEL: O31, O33, O30, J18, J21, J26, J08

Palavras chave: Previdência social, economia gig, mercados de trabalho, tecnologia, in

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons
IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) ([http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/
legalcode](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode)) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é
permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à
arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a
atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o
usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco
Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.



Melhorar as condições de vida dos **TRABALHADORES AUTÔNOMOS:**

→ O caminho para um seguro social efetivo



Melhorar as condições de vida dos trabalhadores autônomos:

→ O caminho para um seguro social efetivo

Documento elaborado por:

Oliver Azuara, Luis Carmona, Mauricio Mondragón, Fermin Vivanco

Banco Interamericano de Desenvolvimento

As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID Lab, da sua Diretoria, da Assembleia de Governadores ou dos seus países membros. Além disso, agradecemos às equipes de consultoria encarregadas de elaborar os materiais documentados para analisar os casos do Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru.

Junho de 2023

Conceitos-chave desta publicação

Economía gig. Modelo de trabalho no qual um profissional oferece seus serviços a um consumidor por meio de plataformas digitais. Caracterizam-se por serem trabalhos independentes, de duração específica e sem exclusividade com a empresa ou pessoa contratante.

Alfabetização financeira. Conhecimento associado ao entendimento de como o dinheiro é ganho, gasto e economizado, bem como as habilidades e a capacidade de usar recursos e produtos financeiros para tomar decisões.

Horas on-line. Número de horas que um trabalhador está disponível para aceitar trabalhos temporários, geralmente por meio de um aplicativo digital e durante um período mensal.

Inclusão financeira. Acesso e uso de serviços financeiros de qualidade e econômicos para indivíduos e empresas.

Renda. Pagamento total recebido por um motorista nas quatro semanas anteriores usando uma plataforma.

MEI. Microempreendedor individual ou profissional autônomo.

Mapa de serviços. Representação visual que permite elaborar, planejar novamente e experimentar serviços, considerando a complexidade de suas atividades, interfaces e tarefas de *backstage* e *frontstage*.

Plataforma digital. Um modelo de negócios *plug-and-play* que permite a vários participantes (produtores e consumidores) se conectarem, interagirem, criarem e ter trocas de seus valores (experiência, maestria, interesse etc.).

Salário-mínimo por hora. Salário-mínimo mensal do país, dividido por 40 horas por semana e multiplicado por 4,3 semanas.

Seguridade social. Proteção para indivíduos e famílias, derivada de uma relação de emprego e fornecida pelo Estado para garantir o acesso à assistência médica e à segurança de renda, principalmente em casos de velhice, desemprego, doença, acidente de trabalho, maternidade ou morte do provedor da família.

Trabalhador assalariado. Um trabalhador que recebe remuneração por suas atividades de trabalho em uma relação contratual como empregado.

Trabalhador autônomo. Um trabalhador que recebe remuneração por suas atividades de trabalho sem ter um contrato de trabalho, seja porque tem seu próprio negócio ou atividade empreendedora ou porque trabalha de forma independente, por exemplo, através de uma plataforma tecnológica.

Resumo executivo

A adoção acelerada de novas tecnologias mudou a forma como nos comunicamos, convivemos, consumimos e trabalhamos. A flexibilidade é o elemento comum em todos esses aspectos. No caso do trabalho, as novas tecnologias representam uma grande oportunidade de geração de renda, mas também um grande desafio para as instituições de trabalho que classificam os trabalhadores de acordo com seu acesso à seguridade social.

O trabalho autônomo na América Latina e no Caribe representa um quarto do total (50 de 188 milhões de pessoas), portanto a informalidade ocupa uma proporção muito maior que a do trabalho assalariado. Nos últimos 15 anos, em quase todos os países, o incremento da porcentagem de trabalhadores autônomos não diminuiu; inclusive, é provável que aumente devido às possibilidades oferecidas pelas atuais tecnologias. De acordo com os dados disponíveis, existe uma alta valorização da flexibilidade da mão de obra, de modo que a recente adoção de novas tecnologias pode ser uma ferramenta para ampliar as novas formas de emprego. Isso leva à busca de alternativas políticas com o objetivo de resolver as lacunas de cobertura e conseguir uma melhor distribuição dos riscos (envelhecimento, saúde, acidentes), aproveitando as reduções de custo oferecidas pelas novas tecnologias.

O presente texto documentado se enfoca na identificação de áreas de oportunidade com a finalidade de aprimorar os esquemas de seguro social para os autônomos. Começa com as informações disponíveis sobre a força de trabalho em cada país, contidas nas pesquisas domiciliares de cada país. Essas informações são limitadas em sua capacidade de fornecer detalhes sobre a dinâmica do emprego. Não incluem, por exemplo, trajetórias e avaliações do trabalho autônomo, o que, por sua vez, pode levar a conclusões errôneas sobre como mudar a situação atual. Nesse sentido, a composição dos trabalhadores autônomos pode parecer constante ao longo do tempo, pois se trata de uma força de trabalho em constante mudança. Portanto, é essencial complementar as informações tradicionais com novas fontes.

Os atuais esquemas de seguro social para os autônomos são, em geral, adaptações do modelo que existe para trabalhadores assalariados. Não atendem de maneira adequada às necessidades e características desses trabalhadores, o que ocasiona níveis mais baixos de segurados. O ideal seria que o trabalho autônomo pudesse contar com esquemas próprios, porém a viabilidade de se conseguir essa condição é baixa. Então, uma alternativa é otimizar esses esquemas para tentar facilitar a sua adoção. Este texto ilustra

o caminho que a legislação estabelece para que os autônomos usem os mecanismos existentes no Brasil, Chile, México, Peru e na Colômbia. Para cada caso, elaboramos um modelo de serviço, registrando —a partir da experiência do usuário— quais etapas devem ser seguidas para cumprir com as obrigações estabelecidas na regulamentação atual, tanto para a seguridade social quanto para o pagamento de impostos. Em cada esquema, documentamos uma variação significativa em relação à complexidade de cada sistema e identificamos áreas de oportunidade em pontos críticos (pontos de atrito) na rota seguida pelo trabalhador tanto nos procedimentos quanto nos vieses que se impõem como barreiras (economia comportamental). Embora não haja uma solução universal, registramos a existência de elementos comuns que poderiam facilitar o cumprimento das obrigações necessárias para melhorar o seguro social dos trabalhadores autônomos. Esses elementos incluem: cadastro eletrônico; registro de renda de diferentes fontes; esquemas de seguro flexíveis com novos produtos; descontos automáticos; coordenação de informações com o sistema tributário; coordenação de informações com o sistema financeiro; e, por fim, incentivos fiscais.

A base para a efetividade do seguro social é a rastreabilidade da renda individual e a interoperabilidade dos dados bancários e fiscais. Essas informações dariam certeza sobre o número e os valores necessários para aceder a um mecanismo de proteção contra diferentes riscos, principalmente de saúde e envelhecimento. Há uma relação positiva entre o número de processos desenvolvidos em cada país e seu nível de seguro. Em outras palavras, nos países em que foram desenvolvidas instituições para prestar assistência aos autônomos, os índices de contribuição são mais altos.

Além da modernização do controle de receitas, é essencial repensar os produtos de seguro existentes incluídos nos esquemas de seguridade social. Sem dúvida, a base para expandir a cobertura do seguro é uma base sólida de contribuições, de acordo com a renda total dos indivíduos e que possa ser verificada. No entanto, os autônomos podem ter níveis de renda muito baixos e alta volatilidade, tornando difícil o cumprimento de pagamentos que não estejam alinhados com a sua renda. Por isso, é necessário identificar como reduzir os custos de seguro cobrados nos sistemas tradicionais atualmente. Três maneiras identificadas encontram-se descritas neste texto: a inclusão de descontos automáticos; a criação de novos esquemas de seguro; e incentivos fiscais.

Em suma, a flexibilidade do trabalho no caso do trabalho autônomo tem sido permanente na América Latina e no Caribe e a tecnologia pode ser um incentivo para que mais trabalhadores decidam realizar atividades de forma independente. Isso pode aumentar a vulnerabilidade de mais pessoas no contexto do envelhecimento acelerado que se vive

em todos os países. É hora de modernizar os esquemas de seguro social para melhorar as vidas das pessoas. A proteção eficaz dos autônomos contra riscos de saúde, doença e velhice exige uma reformulação dos esquemas de seguro social, adaptando-os às realidades dos mercados de trabalho da região. As tendências de carreiras de trabalho com várias transições entre setores e tipos de emprego se tornarão mais frequentes e, portanto, é imprescindível tentar soluções visando evitar que os trabalhadores enfrentem os riscos sem estarem segurados. Algumas dessas soluções podem ser obtidas por meio do aprimoramento dos mecanismos existentes, usando ferramentas tecnológicas. A transformação do trabalho pela qual estamos passando aumenta a necessidade de adaptar os esquemas de seguridade social às necessidades dos trabalhadores e não o contrário.

Temos a oportunidade de experimentar novos produtos e processos que complementam os esquemas tradicionais de seguridade social. No Laboratório de Seguridade Social Digital do BID estamos empenhados em encontrar evidências que permitam uma discussão mais informada sobre esse tema e continuaremos colaborando com os governos, o setor privado e os empresários para melhorar a vida dos trabalhadores autônomos.

Conteúdo

Conceitos-chave desta publicação	3
Resumo executivo	5
I Introdução	10
II Trabalhadores autônomos na América Latina	13
III Novas formas de emprego: podem ser consideradas autônomas?	18
III.A Estimativas de trabalhadores de plataformas usando dados oficiais	19
III.B Medição do emprego em plataformas digitais	20
III.C Participação das mulheres em plataformas digitais de serviços - horas trabalhadas	22
Horas trabalhadas e rendimentos	24
IV Seguro social para trabalhadores autônomos: desafios e preconceitos	28
IV.A Fatores que influenciam os baixos níveis de formalidade dos trabalhadores autônomos	29
IV.B Mapa de serviços: o caminho dos autônomos para o seguro social	32
A. Brasil	34
B. Chile	37
C. Colômbia	42
D. México	46
E. Peru	52
V Como melhorar o seguro social para os autônomos	59
V.A Cadastro eletrônico	62
V.B Declaração de renda	63
V.C Deduções automáticas para o pagamento de contribuições	63
V.D Coordenação com o sistema fiscal: tributação e seguro	64

V.E Coordenação de informação com o sistema financeiro	65
V.F Flexibilidade de cobertura: produtos de seguro	66
V.G Incentivos fiscais	67
V.H Inovação de produtos e processos para o seguro social do autônomo	68
VI Conclusões	69
Referências bibliográficas	73
Anexo	78

I Introdução

A adoção acelerada de novas tecnologias mudou a forma como nos comunicamos, convivemos, consumimos e trabalhamos. A flexibilidade é o elemento comum de tudo isso. Os desenvolvimentos tecnológicos têm sido fundamentais para aumentar a produtividade em milhões de ocupações e acelerar a atividade econômica. A comunicação instantânea sem interações pessoais, seja por motivos pessoais ou de consumo, é muito diferente do que era. O trabalho não é exceção. A evolução pela qual o trabalho está passando em todo o mundo tem um duplo efeito. Existe o risco dessas mudanças inviabilizarem diversas atividades ocupacionais ou subir a exigência de habilidades para o qual muitas pessoas não estão preparadas. Por outro lado, a adoção da tecnologia tem possibilitado a criação de oportunidades de renda para novas ocupações que não existiam antes e nas quais as pessoas prestam serviços que são cada vez mais valorizados pela sociedade.

As novas tecnologias representam uma grande oportunidade para a geração de renda, mas também um enorme desafio para as instituições de trabalho -que classificam os trabalhadores de acordo com seu acesso à seguridade social. A inovação digital e o aumento da conectividade on-line têm criado oportunidades para que mais pessoas consigam emprego e obtenham renda quase de imediato, pois os custos de oferta e demanda de serviços que antes eram oferecidos de forma limitada agora são significativamente menores, o que incentivou a participação em setores econômicos que, no passado, exigiam mais investimentos. Essa mudança traz consigo um grande desafio: o de como determinar o tipo de relação de trabalho, já que essas novas formas de emprego não são consideradas nas instituições trabalhistas tradicionais e suas características são muito diferentes. Os indivíduos agora podem aumentar sua renda sem a necessidade de uma relação de subordinação com um empregado, um local de trabalho específico designado para realizar suas atividades, bem como a observação de regras e jornadas de trabalho específicas.¹

1. As regulamentações trabalhistas existentes em muitos países, incluindo os da América Latina e do Caribe, apresentam muitas lacunas nas definições do trabalho em plataformas e estão sujeitas a um intenso debate. A rigor, o trabalho em plataformas não atende aos requisitos de trabalho subordinado, portanto, a opção de fato tem sido considerar como trabalhadores autônomos os que fazem uso delas. No entanto, uma fração desses trabalhadores usa plataformas como sua única atividade em alguns momentos de sua vida profissional, o que muda o modelo tradicional que o pressupõe como sendo de período parcial. Tanto Hall e Krueger (2018) quanto Gruber (2022) sugerem a criação de uma nova classificação de emprego para atender à necessidade de uma melhor cobertura ante os riscos a que esses trabalhadores estão sujeitos.

Os avanços tecnológicos representam um grande desafio e uma grande oportunidade para a América Latina e o Caribe. O trabalho autônomo está desprotegido (historicamente), portanto, o uso da tecnologia para fechar as lacunas de cobertura é uma opção viável. Existe uma grande heterogeneidade sociodemográfica, econômica e institucional dos mercados de trabalho na região, o que gera diferenças importantes na dinâmica laboral dos trabalhadores e explica, em grande parte, as diferenças nos níveis do que é considerado formalidade tanto para os trabalhadores autônomos quanto para os assalariados, ou seja, a cobertura contra vários riscos (saúde, trabalho, envelhecimento) por meio da seguridade social. As oportunidades de trabalho trazidas pelas novas tecnologias geraram uma complexidade adicional no funcionamento dos mercados de trabalho, incluindo alta flexibilidade de trabalho, rastreabilidade total e sistemas de pagamento eletrônico em cada país. Tais desenvolvimentos também podem ser usados para identificar novas maneiras de tornar esses trabalhadores seguráveis contra vários riscos, inclusive, com produtos que até recentemente poderiam ser considerados inviáveis para as instituições tradicionais.

Este documento se enfoca na identificação de áreas de oportunidade para melhorar os planos de seguro destinados aos trabalhadores autônomos na América Latina e no Caribe. Para isso, analisamos o caminho que esses trabalhadores devem seguir nos contextos específicos do Brasil, Colômbia, Chile, México e Peru. Diferentemente dos trabalhadores assalariados tradicionais, cujos empregadores são os únicos que os registram no seguro social e pagam as contribuições correspondentes, os trabalhadores autônomos devem realizar processos semelhantes de forma autônoma, o que se torna uma barreira para seu seguro. Há também outros elementos que contribuem para o não cumprimento dos esquemas existentes, incluindo vieses cognitivos, estrutura institucional, custos de seguro e fiscalização deficiente. A primeira parte do documento inclui uma descrição geral da situação dos trabalhadores autônomos na região, usando dados de pesquisas domiciliares e de emprego para a elaboração de indicadores. Os dados permitem avaliar as condições que caracterizam os autônomos: alta informalidade do trabalho, altas taxas de desemprego, baixa produtividade e baixo índice de segurados. A segunda parte apresenta os aspectos institucionais específicos que os regulamentos atuais estabelecem para que os trabalhadores autônomos possam ser segurados nos sistemas em vigor em cada país. Para isso, foram desenvolvidos "mapas de serviços", que é uma metodologia para representar visualmente os serviços, levando em conta a complexidade de suas atividades, interfaces e tarefas (visíveis ou não) para os usuários. Isso permite a identificação dos aspectos mais controversos que impedem o asseguramento, incluindo barreiras contextuais, vieses comportamentais que dificultam a adoção e desafios processuais. No primeiro caso, a análise caracteriza os desafios institucionais, tecnológicos, financeiros,

fiscais, regulatórios e processuais que os países enfrentam para melhorar os sistemas de seguridade social. Esses desafios se tornam mais evidentes quando se incorporam novas formas de trabalho e a capacidade do Estado de arrecadar impostos. No segundo caso, usamos alguns conceitos da economia comportamental para identificar possíveis vieses cognitivos no acesso e na permanência nos sistemas de seguro social. Esses últimos incluem paralisia de decisão, fatores de desconforto, decisões complexas, lacuna intenção-ação e excesso de otimismo.

Esse relatório reforça o trabalho que o Laboratório de Segurança Digital está realizando para diagnosticar e promover alternativas que incentivem um seguro efetivo para os trabalhadores, especialmente os autônomos. Os resultados obtidos até o momento sugerem que é possível utilizar os recentes avanços da tecnologia e da economia comportamental para elaborar intervenções eficazes e, assim, aumentar as economias dos autônomos. As novas tecnologias podem se tornar um aliado no aumento dos níveis de cobertura, pois estes podem ser reduzidos com a implementação de mecanismos eletrônicos automáticos.² Entretanto, os benefícios oferecidos pela tecnologia podem ser limitados pelos alcances da regulamentação do trabalho. A diversidade e a flexibilidade que implica o trabalho autônomo exigem definições e resultados que não são considerados na maioria dos sistemas. A alta rotatividade de diversos trabalhos, a irregularidade em termos de dias e horários para a geração de renda fazem com que o enfoque tradicional, que é quase idêntico ao dos trabalhadores assalariados mas com contribuições individuais, seja difícil de ser cumprido. Isso obriga a buscar novas alternativas para que esses trabalhadores se tornem segurados e, assim, melhorar suas vidas.

2. Consulte Azuara et al. (2021): "[Saving without Barriers: Lessons from the Retirement Savings Laboratory Interventions](#)" [Poupar sem barreiras: lições das intervenções do Laboratório de Poupança para Aposentadoria]. BID.

II Trabalhadores autônomos na América Latina

Os trabalhadores autônomos com idade entre 15 e 64 anos representam, em média, um quarto da população empregada da região. Em 2022, a força de trabalho na América Latina era de quase 188 milhões de pessoas, de acordo com dados do Sistema de Informações sobre Mercados de Trabalho e Seguro Social (SIMS) do BID em 2022. Conforme mostrado no quadro 1, quando analisados por categoria ocupacional, 138 milhões (73,5%) eram trabalhadores assalariados e 50 milhões (26,5%) eram autônomos.

QUADRO 1. TRABALHADORES POR CATEGORIA OCUPACIONAL (MILHÕES, 2022)*

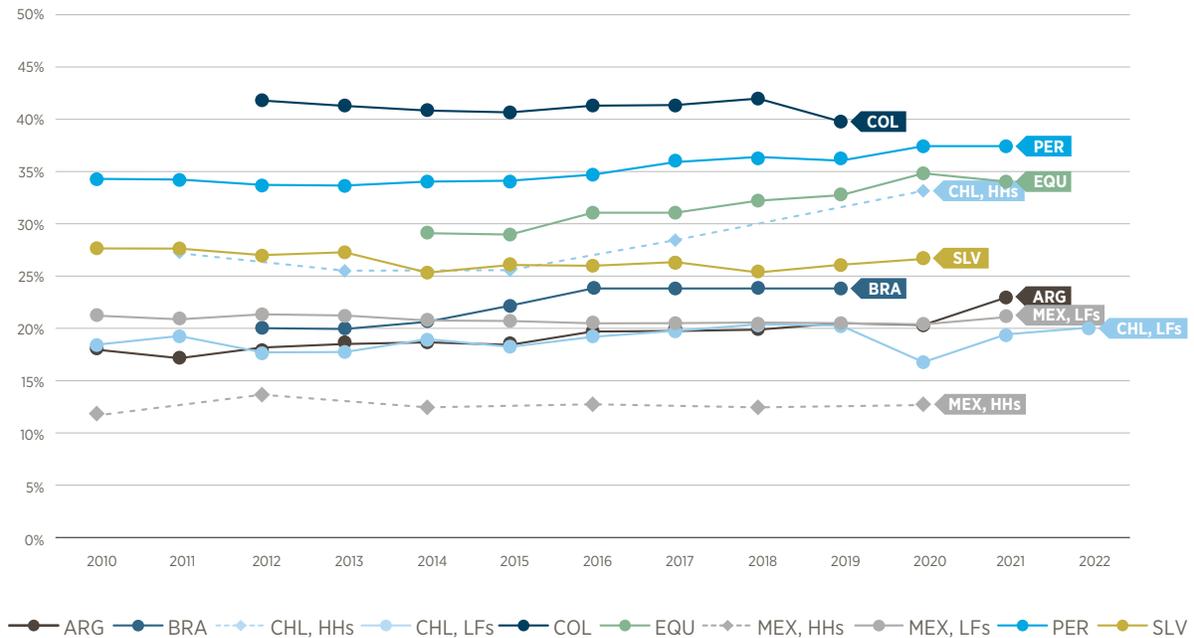
	ASSALARIADOS E AUTÔNOMOS	ASSALARIADOS			AUTÔNOMOS		
	Todos	Todos	Formal	Informal	Todos	Formal	Informal
ARG	11.10	8.45	5.77	2.69	2.64	S/I	S/I
BRA	82.27	61.21	48.53	12.69	21.06	6.74	14.31
CHL	6.84	5.18	4.52	0.66	1.66	0.55	1.11
COL	18.66	10.27	6.96	3.31	8.39	1.08	7.31
ECU	6.31	3.71	1.93	1.77	2.61	0.40	2.21
MÉX	47.33	40.33	17.34	22.99	7.01	0.03	6.97
PER	13.07	7.33	2.90	4.43	5.74	0.02	5.72
SLV	2.29	1.62	0.72	0.90	0.67	0.01	0.67
TOTAL	187.87	138.09	88.66	49.43	49.78	8.84	38.30
%	100%	73.5%			26.5%		

Fonte: Sistema de Informações sobre Mercados de Trabalho e Seguro Social (SIMS) do BID. No caso do Chile e do México foram usadas pesquisas de emprego.

Observação: A porcentagem de trabalhadores autônomos pode variar de acordo com a fonte de dados utilizada (SIMS ou pesquisas de emprego) e a definição na base da medição.

Existe uma grande heterogeneidade na distribuição das categorias ocupacionais em nível regional e nacional. O gráfico 1 mostra essas diferenças: a proporção de trabalhadores autônomos varia de 21% no México a 40% na Colômbia. No meio disso, cerca de 23% dos trabalhadores são autônomos na Argentina, no Brasil e no Chile, enquanto essa porcentagem aumenta no Peru (38%) e no Equador (34%).

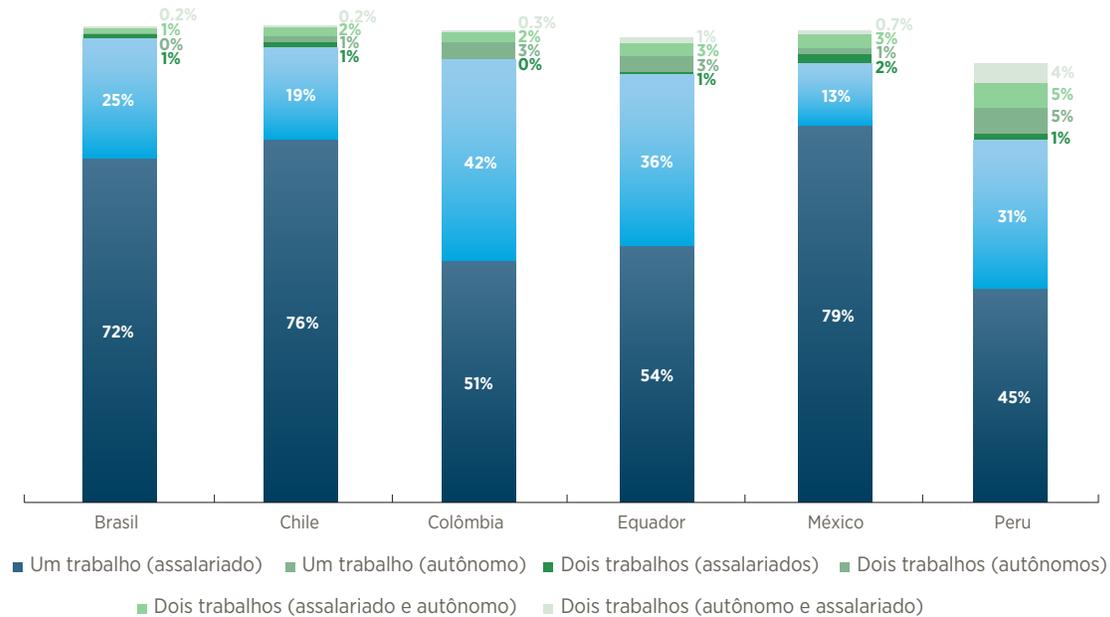
GRÁFICO 1 PROPORÇÃO DE TRABALHADORES AUTÔNOMOS EM RELAÇÃO AO NÚMERO TOTAL DE TRABALHADORES ASSALARIADOS E AUTÔNOMOS



Fonte: Elaborado pelos autores usando pesquisas domiciliares para todos os países (HHs) e, adicionalmente, para o Chile e o México, pesquisas de emprego.

A grande maioria dos trabalhadores autônomos da região tem apenas um emprego, incluindo os autônomos. No Brasil, Chile, Colômbia, Equador e México, mais de 90% dos trabalhadores relatam ter apenas um (1) emprego, e no Peru a porcentagem diminuiu significativamente (24% em relação aos casos anteriores). Dentre os que declararam ter mais de um emprego, 2% declararam ter um emprego como assalariado que é o principal e um emprego como autônomo que é secundário; 1,4% declararam ter dois empregos como assalariados; e a mesma porcentagem declarou ter dois empregos como autônomos. O gráfico 2 mostra todas essas distribuições por país.

GRÁFICO 2 NÚMERO DE EMPREGOS RELATADOS PELA FORÇA DE TRABALHO
PAÍSES SELECIONADOS (POR VOLTA DE 2021)



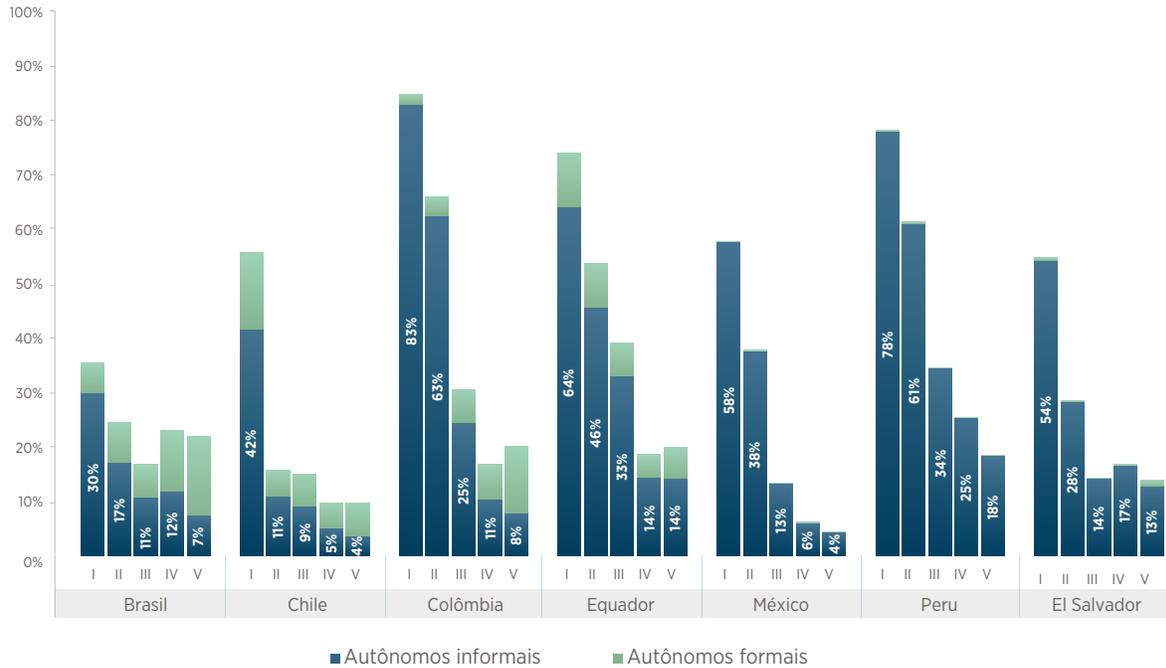
Fonte: Sistema de Informações sobre Mercado de Trabalho e Seguro Social (SIMS) do BID, exceto Chile e México, onde foram usadas pesquisas de emprego.

A maior parte dos trabalhadores autônomos não possuem cobertura do seguro social e é considerada informal, inclusive aqueles com renda mais alta.

A maioria dos sistemas de seguridade social concentrou-se na criação de mecanismos para assegurar os trabalhadores assalariados, cuja concepção atribui esse papel aos empregadores formais e aos empregados que deduzem a parte que lhes corresponde da folha de pagamento. Isso resulta em níveis mais baixos de cobertura, pois mesmo os trabalhadores de renda mais alta não estão segurados. O gráfico 3 mostra a distribuição dos trabalhadores autônomos de acordo com o quintil de renda.

Como podemos observar, na maioria dos países, a porcentagem mais alta de trabalhadores autônomos pertence aos quintis de renda mais baixos. No México, Peru e El Salvador, menos de 1% dos trabalhadores autônomos são formais, enquanto no Brasil, Chile, Colômbia e Equador, essa porcentagem aumenta ligeiramente. Nesses últimos casos, o nível de formalidade dos trabalhadores autônomos pertencentes ao decil de renda mais alto é maior do que o nível de informalidade, o que mostra um esforço institucional para incorporar esse tipo de trabalhador aos sistemas de seguro.

GRÁFICO 3 TRABALHADORES AUTÔNOMOS POR FORMALIDADE E QUINTIL DE RENDA DOS TRABALHADORES ASSALARIADOS E AUTÔNOMOS (POR VOLTA DE 2021)*

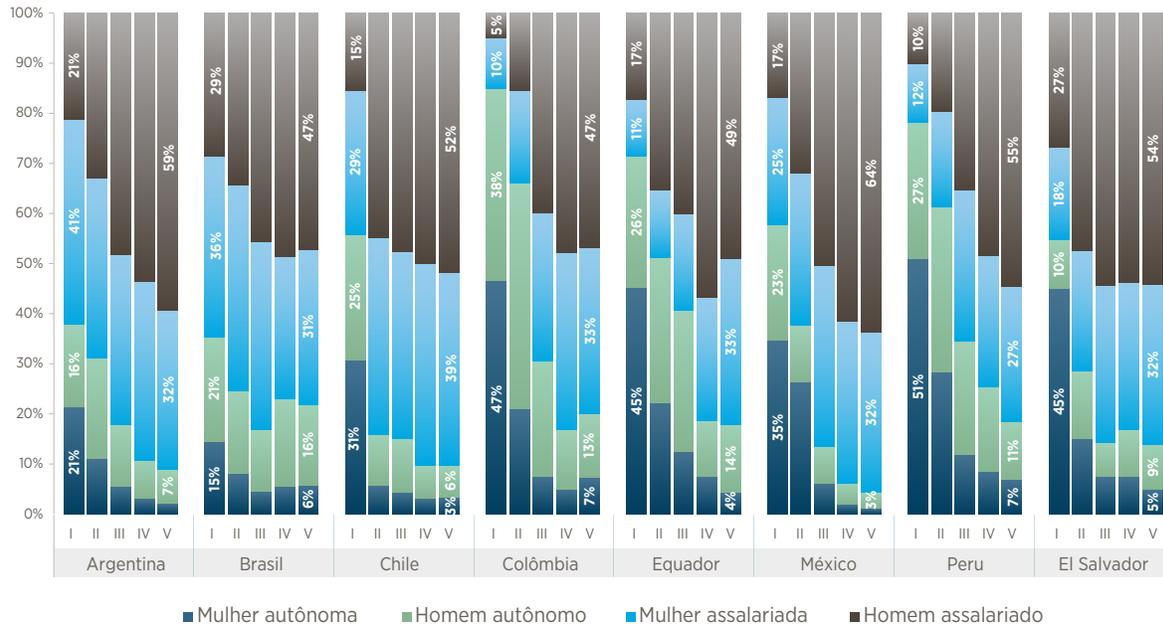


Fonte: Sistema de Informações sobre Mercado de Trabalho e Seguridade Social (SIMS) do BID, exceto no caso do Chile e do México, onde foram usadas pesquisas de emprego.

*São considerados os rendimentos monetários e não monetários do trabalho da ocupação principal. A população empregada que não informa renda não é considerada na análise.

As mulheres são as que têm níveis mais baixos de renda e níveis mais altos de informalidade em comparação com os homens. Conforme mostrado no quadro 4, a relação entre o nível de trabalho autônomo informal é semelhante à distribuição de gênero na Colômbia, no Equador, México, Peru e El Salvador. Da mesma forma, é evidente que a proporção de mulheres que trabalham por conta própria diminui quanto maior for o quintil de renda.

GRÁFICO 4 AUTÔNOMOS POR GÊNERO E QUINTIL DE RENDA DO TRABALHO (POR VOLTA DE 2021)



Fonte: Sistema de Informações sobre Mercados de Trabalho e Seguro Social (SIMS) do BID, exceto Chile e México, onde se aplicou pesquisas de emprego.

Observação: São considerados os rendimentos monetários e não monetários do trabalho da ocupação principal. A população empregada que não declara renda não é considerada na análise.

III Novas formas de emprego: podem ser consideradas autônomas?

O trabalho autônomo é uma forma de muitos trabalhadores combinarem trabalho e obrigações familiares. A flexibilidade oferecida por essa categorização é maior do que a do trabalho assalariado, pois em muitos casos é possível definir dias, horas e locais de trabalho. Essa modalidade permite que as pequenas empresas contem com trabalhadores autônomos para realizar trabalhos temporários, sazonais ou de meio período, a um custo menor e, muitas vezes, com um serviço melhor para seus clientes. Exemplos disso são os serviços de contabilidade, marketing ou entregas.

O surgimento da economia de plataforma tornou mais complexa a definição do tipo de vínculo empregatício. Nesse modelo de negócios, a tecnologia facilita a prestação de serviços de forma simples e de baixo custo tanto para quem demanda quanto para quem oferece. Além disso, reduzem as barreiras de entrada para os trabalhadores que querem começar a trabalhar em comparação com aqueles que entram em um emprego após um processo tradicional de candidatura, entrevista e contrato de trabalho. Em muitos casos, uma vez que uma pessoa se qualifica para se registrar em uma plataforma, pode dedicar o tempo que quiser a essa atividade e no horário que melhor se adapta às suas necessidades. Essa flexibilidade torna as plataformas uma maneira atraente de gerar renda para muitas pessoas, mesmo com pouca ou nenhuma experiência em um setor ou no país. Hall e Krueger (2018) mostraram que menos de um quinto das pessoas que usam plataformas de transporte nos Estados Unidos tinha trabalhado nesse setor. Em relação à América Latina, Azuara et al. (2019) mostram que apenas 10% dos que geram renda com o Uber tinham trabalhado anteriormente como motoristas de táxi.

A facilidade oferecida pelas plataformas é um elemento fundamental para aqueles que optam por utilizá-las. A falta de informações e as alternativas limitadas de emprego eram comuns até alguns anos atrás, embora as variações na composição da mão de obra mostrem que isso começou a mudar. A pesquisa existente se concentra principalmente em plataformas de transporte, mas essa opção tecnológica pode ser expandida para vários setores e, portanto, é essencial contar com ferramentas para tal análise.

As características do emprego em plataformas não estão contempladas pelas regulamentações trabalhistas atuais na maioria dos países. Em alguns casos, essa falta de definições foi remediada pela padronização do trabalho autônomo. No entanto, há vários desafios associados à compatibilização dos esquemas de seguro com esse tipo de trabalho, como os mecanismos de cobrança de impostos e o progresso no aprimoramento das ferramentas de medição para melhores políticas públicas. Para o restante da análise, neste documento, os trabalhadores de plataforma são considerados dentro da categoria de autônomos.

III.A Estimativas de trabalhadores de plataformas usando dados oficiais

A falta de informações talvez seja um dos principais problemas ao abordar o trabalho autônomo que utiliza novas tecnologias, como o são as plataformas de emprego, principalmente de transporte e entrega. A América Latina e o Caribe não são exceção, pois as informações disponíveis são muito limitadas. O surgimento da tecnologia que permite que as pessoas aloquem seu tempo individualmente e sem condições de tempo dificulta a medição. Na maioria dos países, não existe essa classificação de emprego, portanto, não há certeza sobre seu tamanho real.

Pesquisas domiciliares têm sido usadas em vários países para estimar o tamanho dos empregos gerados com plataformas. Entretanto, elas contêm erros de medição tanto no número quanto nas horas que os trabalhadores passam gerando renda. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, Bracha e Burke (2021) mostram que, embora milhões de pessoas usem plataformas para complementar sua renda, não o fazem de forma permanente. Isso leva a uma subestimação da renda total gerada no agregado, pois as pessoas não o consideram como parte de sua renda permanente.

Na América Latina, Brasil, Chile, Costa Rica e México progrediram na consolidação de seus instrumentos de medição. Assim, enquanto o IBGE do Brasil e o INEGI do México estão explorando alternativas, o Chile deu os primeiros passos para introduzir no INE dimensões de emprego baseadas em plataformas (período 2018-2022). Por outro lado, a Costa Rica incorporou uma bateria de perguntas sobre teletrabalho e o Panamá incluiu perguntas sobre o uso de plataformas da Web. Há, no entanto, um problema de representatividade, pois a maior parte da atividade de plataformas está concentrada no setor de transporte, transporte e entregas em domicílio, representando um desafio metodológico para a representatividade estatística, pois o emprego informal nesses setores é muito alto (58%) e muitas das pessoas que declaram trabalhar nesse setor têm outras ocupações.

A classificação das ocupações, juntamente com outras características demográficas capturadas em pesquisas domiciliares, é uma forma alternativa de aproximar o tamanho desse tipo de trabalho. Esforços têm sido direcionados para entender as características das ocupações mais relevantes para os mercados de trabalho dos quais as plataformas participam. Para isso, são utilizadas as classificações ocupacionais que várias pesquisas domiciliares realizam com membros ativos no mercado de trabalho. São usadas as classificações das ocupações relacionadas a cada plataforma e, mediante o uso de perguntas adicionais, é possível fazer uma estimativa do número total de pessoas que usam uma plataforma e que são consideradas autônomas.

No Chile, 2% do total da população com ocupação trabalha em plataformas digitais de serviços. Desde 2020, a Pesquisa Nacional de Emprego (ENE) do Chile incorpora dimensões para medir o trabalho em plataformas como atividade principal e secundária. Os resultados obtidos até o momento foram considerados como estatísticas experimentais, enquanto se aguarda a consolidação da pesquisa e o refinamento da medição para incluí-los nas estatísticas oficiais. No entanto, o último trimestre móvel da AMF 2022 mostrou que aproximadamente 205.740 pessoas (2,3% do total nacional) usam essa alternativa ocupacional. Por outro lado, a implementação da Lei 21.431, que regulamenta a contratação de plataformas digitais de serviços no Chile, expõe um desafio na padronização ocupacional e sua medição. Na regulamentação atual, o trabalho em plataformas abrange apenas um subconjunto de transporte e entregas. Entretanto, há outros setores que precisam ser conceituados para conseguir medir melhor essas ocupações.

III.B Medição do emprego em plataformas digitais

Dada essa falta de informações, existem ferramentas complementares que permitem estimar o tamanho e as características do trabalho autônomo em plataformas. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, o Pew Research Center rastreou o número total de pessoas que concluíram tarefas por meio de aplicativos ou plataformas que lhes permitem controlar seu próprio horário. De acordo com os últimos dados disponíveis de agosto de 2021, 16% dos americanos já ganharam dinheiro trabalhando em plataformas.³ Para a América Latina, não há uma pesquisa regional ou em nível de país que permita um diagnóstico semelhante.

3. Consulte "State of Gig Work in 2021". Disponível em: <https://www.pewresearch.org/internet/2021/12/08/the-state-of-gig-work-in-2021/>.

O BID está buscando apoiar os governos da América Latina e do Caribe para medir o tamanho da economia gig em sua força de trabalho. A falta de diretrizes estatísticas dos governos da região para a coleta, análise e monitoramento do trabalho em plataformas é uma lacuna que o Laboratório de Segurança Social Digital busca preencher através da elaboração e experimentação de propostas para sondagens públicas e privadas na região. Até o momento, foram realizadas várias pesquisas com trabalhadores de vários países que atuam em diferentes plataformas. Esses dados são muito valiosos, pois fornecem uma visão do perfil e das aspirações das pessoas com empregos nesse setor.⁴ Como alternativa, pesquisas gerais fornecem uma estimativa aproximada do número de trabalhadores de plataformas. Entretanto, o custo de tais medições é alto. A esse respeito, o BID realizou uma pesquisa na Cidade do México e em sua conurbação, no qual se estima que o número total de pessoas que usaram uma plataforma para obter renda é de 3%, o que representaria quase 300.000 trabalhadores.⁵

Fontes complementares de informação mostram que a população que utiliza plataformas é muito heterogênea, embora haja dois elementos muito valorizados por quem as utiliza: flexibilidade e renda. No primeiro caso, a maioria dos estudos disponíveis, inclusive as pesquisas realizadas pelo BID em diferentes países, mostra que as plataformas digitais são uma opção muito valorizada por aqueles que as utilizam para gerar renda, dada a flexibilidade que o trabalho tradicional não oferece. Isso implica que trabalhadores com características e trajetórias de trabalho muito diferentes decidem utilizá-las, o que se traduz em uma dificuldade para definir ações únicas ou uniformes no estabelecimento de mecanismos de seguro disponíveis. No segundo caso, a facilidade de gerar renda sem a necessidade de experiência no setor é altamente valorizada. A facilidade oferecida pelas plataformas para começar atividades e obter renda mediante através de serviços prestados é altamente valorizada pelos seus usuários. Ambos os elementos são fundamentais para entender as necessidades, os incentivos e o comportamento dos usuários, de forma que qualquer regulamentação deve levá-los em consideração.

4. Foram realizadas várias pesquisas, incluindo motoristas da [Uber](#), [Didi](#) e [Beat](#), bem como motoristas de entrega de alimentos da Rappi e Didi.

5. Veja Digital Platforms in Mexico City and its conurbation (Plataformas digitais na Cidade do México e sua conurbação). BID (2023).

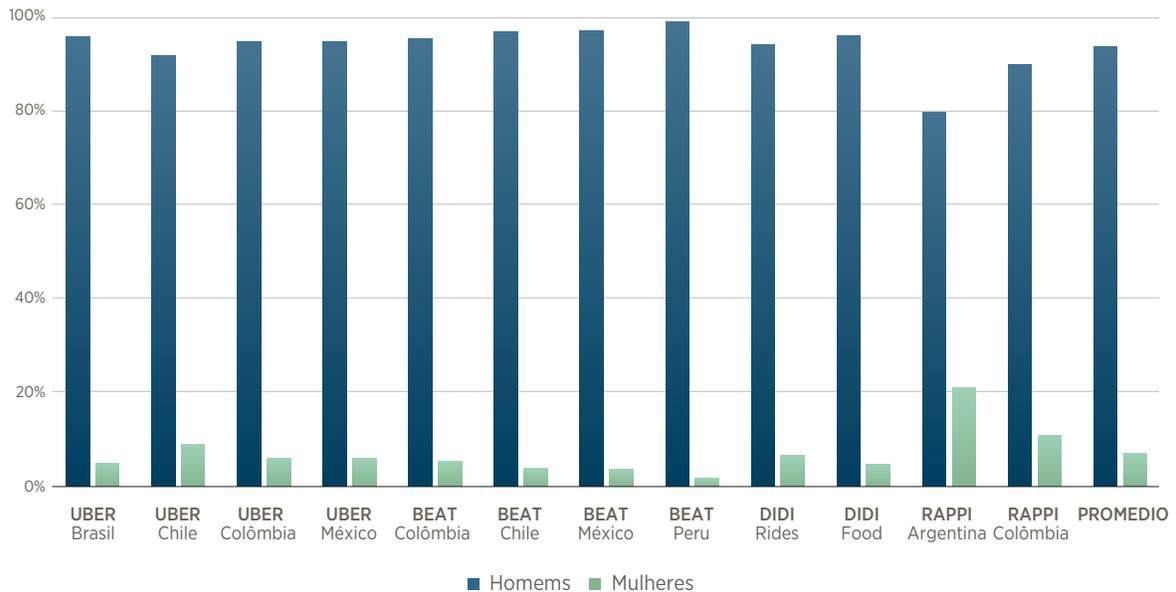
III.C Participação das mulheres em plataformas digitais de serviços – horas trabalhadas

A participação profissional das mulheres que utilizam plataformas digitais tem grande potencial de crescimento. Há evidências de que várias ocupações são segregadas por gênero devido a barreiras institucionais ou sociais (Dolado, Felgueroso e Jimeno, 2003; Borrowman e Klasen, 2020). Em uma ocupação segregada, observa-se uma alta porcentagem de trabalhadores do mesmo gênero, o qual pode estar relacionado ao processo de vinculação de mão de obra.

Há poucas informações desagregadas sobre as tendências de emprego em plataformas na América Latina e no Caribe, embora os dados coletados pelo BID mostrem vieses de gênero significativos em diferentes ocupações. As pesquisas de emprego e domiciliares disponíveis para a região não incluem perguntas para a classificação do emprego em plataformas digitais, de modo que é difícil saber o total de empregos gerados e sua decomposição por gênero. Nesse contexto, as pesquisas realizadas pelo Laboratório de Segurança Social Digital fornecem alguns elementos para essa discussão.

O viés de gênero na dimensão de setor é muito mais marcado nas plataformas de transporte e entregas. As plataformas de mobilidade e entrega na América Latina têm a maior visibilidade e mais pessoas as utiliza como alternativa ocupacional. Assim como em outros tipos de plataformas, o BID conseguiu coletar informações sobre a maioria das plataformas de transporte da região. Mediante acordo com a maioria das principais empresas, foram realizadas pesquisas em diferentes países, as quais mostram que essa atividade tem um viés de gênero. A grande maioria dos motoristas e entregadores que trabalham em plataformas de mobilidade e distribuição são homens. Em quase todos os casos, as mulheres que participam nesses setores representam menos de 10% do total.

GRÁFICO 5 PARTICIPAÇÃO POR GÊNERO EM PLATAFORMAS DE TRANSPORTE DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE*



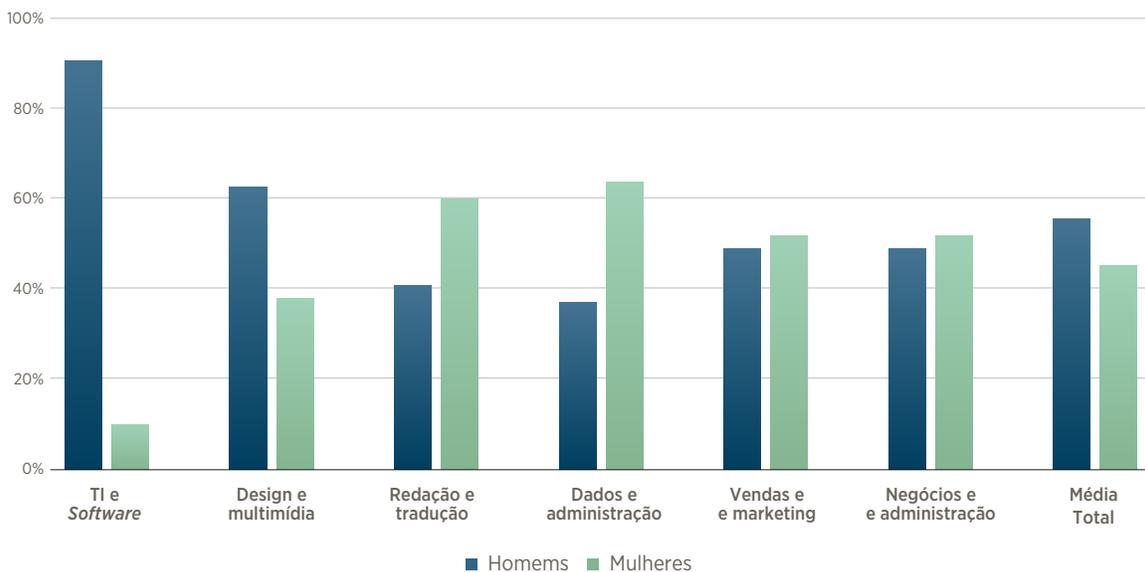
Fonte: BID. Pesquisas com motoristas e entregadores, BID. Data de corte em outubro de 2022.

Observação: A Beat encerrou suas operações na América Latina em dezembro de 2022.

Contudo, a participação feminina em plataformas voltadas para outros setores é maior.

A pesquisa com pessoas que oferecem seu trabalho freelance especializado por meio da plataforma Workana mostra uma maior participação feminina. Essa empresa é líder em trabalho freelance em nível regional. A pesquisa foi realizada em conjunto com o Banco Mundial durante o mês de julho de 2022 com 3.702 freelancers da empresa para conhecer seu perfil sociodemográfico, histórico de trabalho, bem como suas motivações para aderir à plataforma e sua saúde financeira e previdenciária. Os resultados indicaram que 45% dos usuários eram mulheres. No entanto, essa proporção varia de acordo com as diversas atividades que podem ser realizadas na plataforma. Por exemplo, em tarefas relacionadas a TI, a proporção de mulheres cai para apenas 10%, enquanto em tarefas relacionadas a redação e tradução, ela sobe para 59%.

GRÁFICO 6 PARTICIPAÇÃO POR GÊNERO E SETOR NA WORKANA

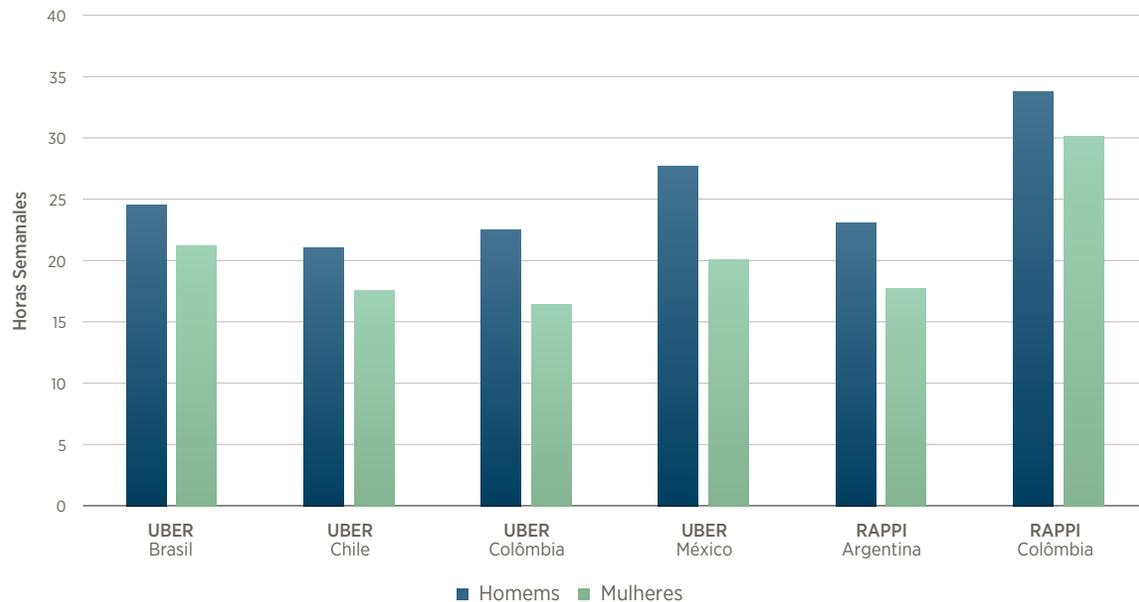


Fonte: Pesquisa BID-Workana 2022.

Horas trabalhadas e rendimentos

O tempo gasto trabalhando em plataformas é menor do que as horas de trabalho dos empregos formais. Os trabalhadores das plataformas de transporte trabalham, em média, 24 horas por semana. Em pesquisas realizadas pelo BID com diferentes plataformas, constatou-se que aqueles que usam plataformas de transporte para gerar renda não as usam pelo mesmo período (de tempo) que a maioria das regulamentações estabelece. No caso da Uber e de acordo com seus registros administrativos, mais da metade usa a plataforma por menos de 10 horas por semana; 38% a usam entre 10 e 30 horas; e 9% a usam por mais de 30 horas por semana. Há diferenças significativas entre os países. Por exemplo, os motoristas mexicanos que deixaram seus empregos depois de aderirem à plataforma ficavam on-line, em média, 27 horas por semana, enquanto os que mantiveram seus empregos ficavam on-line 16 horas por semana. Da mesma forma, os motoristas de Uber chilenos do primeiro grupo usaram a plataforma 19 horas por semana e, no segundo grupo, apenas 10 horas por semana. No caso do Rappi, a média é maior, embora a duração ainda seja inferior a um dia de trabalho formal. O quadro 7 mostra os dados obtidos dos registros administrativos dessas empresas e referem-se a homens e mulheres. É digno de nota que, em todos os casos, as mulheres gastam, em média, menos horas nessa atividade.

GRÁFICO 7 MÉDIA DE HORAS ON-LINE DE MOTORISTAS E ENTREGADORES



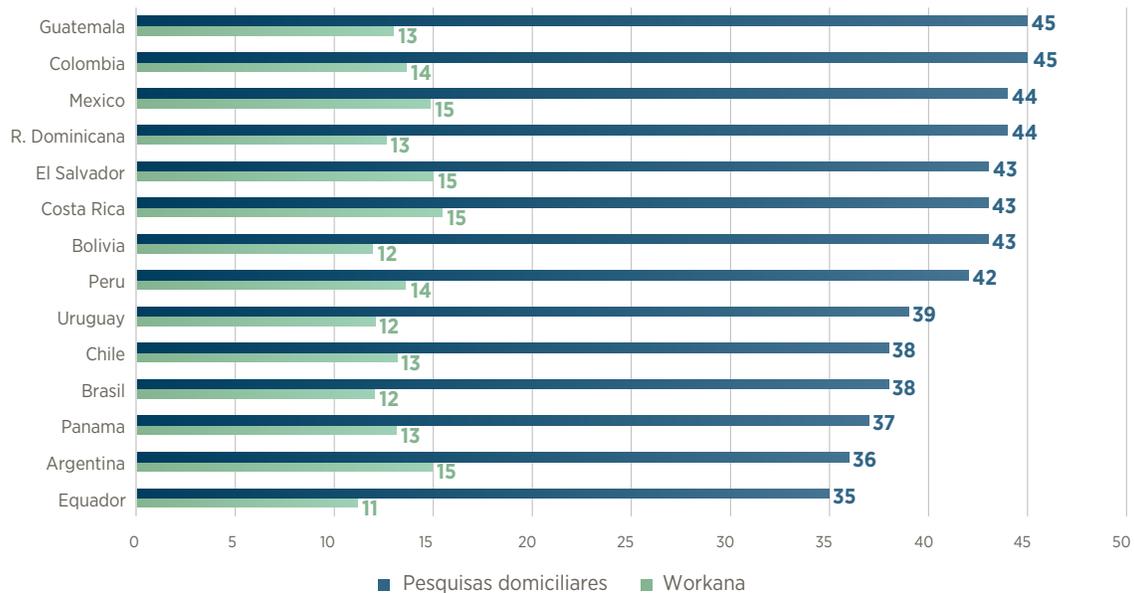
Fonte: Pesquisas com motoristas e entregadores. BID.

No caso das plataformas de freelancers, as pessoas que as utilizam trabalham, em média, apenas 33% do tempo que os trabalhadores gastam em suas horas totais de trabalho.

Os dados coletados pela Workana incluem as horas trabalhadas. Os entrevistados foram classificados em três categorias, de modo que o valor médio de cada categoria foi considerado para fornecer uma estimativa pontual.⁶ O gráfico 8 mostra que, em nível nacional dos países onde essa pesquisa foi realizada, os trabalhadores relatam uma média de 40,9 horas de trabalho, enquanto os freelancers relatam 13,3 horas. Isso quer dizer que os trabalhadores de plataforma gastam apenas um terço do seu tempo produzindo os serviços para os quais são contratados, em comparação com a média dos trabalhadores em seus países. Aqui também há diferenças de gênero. Em média, as mulheres trabalham 89% do tempo relatado pelos homens. No caso de diferenças por setor, constatamos que em design e multimídia existe uma quantidade semelhante de horas. Por outro lado, em redação e tradução, as mulheres trabalham 85% do tempo em comparação com os homens.

6. Isso pode levar a um viés de medição, pois a falta do valor do ponto leva a uma perda de granularidade na medição.

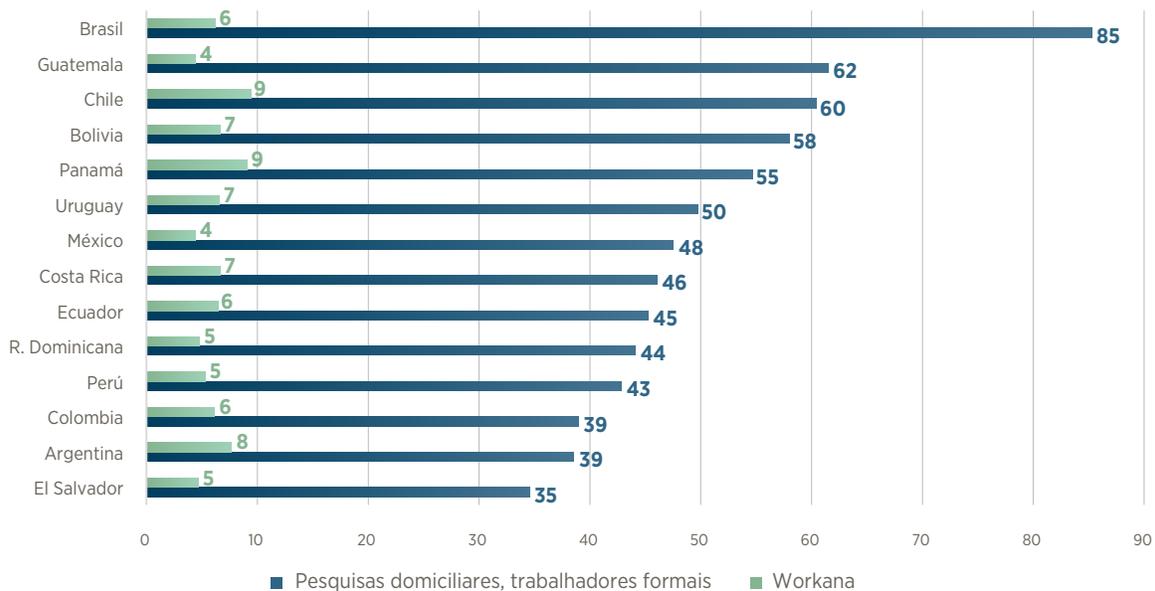
GRÁFICO 8 MÉDIA DE HORAS DE TRABALHO POR PAÍS.
 WORKANA VS. NACIONAL



Fonte: Pesquisas domiciliares e Pesquisa Workana. BID.

Essa diferença de horas trabalhadas é compensada pela renda média recebida por aqueles que utilizam a plataforma. Uma hora de trabalho na Workana gera uma renda equivalente a 8,4 horas em um emprego tradicional. No caso da renda, para cada entrevistado da Workana se obteve o nível de salário semanal. Esse valor foi dividido pelo número de horas para se obter o valor médio. Para ver a equivalência dessa renda em comparação com a renda recebida em cada país, estimamos a renda média por hora informada pelo trabalhador formal médio. Essa comparação mostra que os freelancers recebem 8,4 vezes mais por hora de trabalho em comparação com os trabalhadores formais. Trata-se, portanto, de um esforço substancialmente menor para conseguir o mesmo nível de renda.

GRÁFICO 9 RENDA MÉDIA POR HORA DE TRABALHO.
WORKANA VS. NACIONAL



Fonte: Pesquisas domiciliares e Pesquisa Workana. BID.

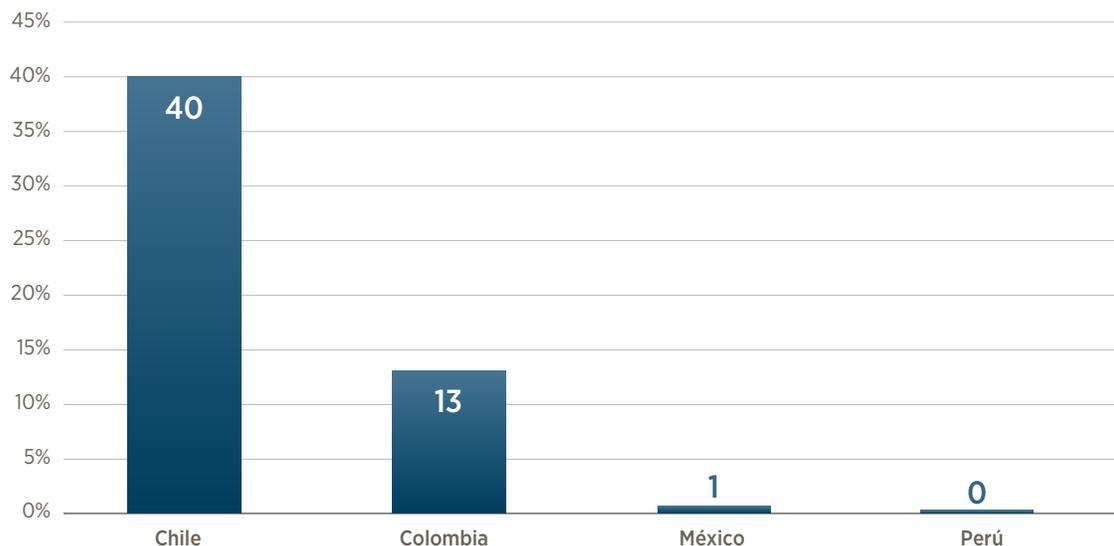
Essas diferenças na participação, nas horas trabalhadas e na renda representam um grande desafio. No futuro, é importante identificar como alcançar uma adoção tecnológica mais equilibrada e permanente. Embora a América Latina esteja atrasada em relação a outras regiões no uso e na exploração de plataformas digitais, a recente adoção tecnológica é uma oportunidade de obter uma participação mais intensa e ampla em diferentes setores. Em particular, o acesso potencial para as mulheres é fundamental, pois elas oferecem a flexibilidade que falta aos empregos tradicionais. Entretanto, as diferenças observadas nos dados disponíveis mostram que são necessárias medidas específicas para permitir o acesso inclusivo às oportunidades. Isso inclui mais informações, melhor acesso às TICs e alfabetização digital sensível ao gênero.

IV Seguro social para trabalhadores autônomos: desafios e preconceitos

O seguro social dos autônomos é um dos principais desafios na América Latina, tanto em termos de cobertura quanto de contribuições. Nos últimos anos, a porcentagem de filiação cresceu consideravelmente em alguns países da região. Entretanto, a entrada de trabalhadores no sistema de seguridade social não se traduziu necessariamente em contribuições. Em outras palavras, a expansão nominal do sistema não se traduz necessariamente em mais recursos e melhor financiamento dos serviços prestados. O efetivo seguro em termos de pensões, saúde e acidentes de trabalho é um desafio para os autônomos, os quais são informais, em sua maioria. Por exemplo, os autônomos e microempreendedores (MEI) do Brasil mostram um crescimento sustentado nos últimos anos. Entre 2015 e 2012, o número total de pessoas registradas como MEIs aumentou 57%, de 3,2 milhões para 4,9 milhões. Apesar desse aumento nas filiações, as contribuições dos trabalhadores para o seguro social continuam baixas. A cobertura do seguro social tem alcance de apenas 32% dos trabalhadores autônomos e independentes. No caso do programa MEI, a cobertura é de 100%, pois o governo cobre os custos das contribuições.

Em todos os países analisados, a maior cobertura dos autônomos é de apenas 40% e, em alguns casos, quase nula. O gráfico 10 mostra a disparidade na contribuição e na cobertura de seguridade social correspondente feita pelos autônomos no Chile, Colômbia, México e Peru. O Chile tem uma porcentagem significativa de contribuintes autônomos (40%), a Colômbia está em segundo lugar com apenas 13%, enquanto no Peru e no México a porcentagem é inferior a 1%.

GRÁFICO 10 AUTÔNOMOS QUE CONTRIBUEM PARA A SEGURIDADE SOCIAL
(EM % DO TOTAL DE AUTÔNOMOS)



Fonte: Sistema de Informações sobre o Mercado de Trabalho da América Latina e do Caribe (SIMS) do BID.

IV.A Fatores que influenciam os baixos níveis de formalidade dos trabalhadores autônomos

Não existe uma definição universal de informalidade do trabalho, pois o conceito se refere a diferentes elementos institucionais, trabalhistas e comerciais. Para cada um deles, a informalidade está associada ao não cumprimento de regras ou condições específicas. Nesse caso, o conceito está associado à falta de instituições de proteção ao trabalho devido à precariedade das unidades econômicas, na qual as pessoas encontram uma ocupação e a dificuldade do governo em fazer cumprir as regras trabalhistas, levando a baixos níveis de conformidade no pagamento de impostos e contribuições para os sistemas de saúde e seguro social. No caso dos trabalhadores, a informalidade está associada à baixa produtividade, à baixa segurança no emprego e na renda, bem como à falta de proteção contra diferentes riscos que geralmente são cobertos pelo seguro social. Por fim, no caso das empresas, ela está relacionada a baixos níveis de produção, baixa escala produtiva, pouca ou nenhuma adoção de processos produtivos e não conformidade com os requisitos legais.⁷

7. Veja: Autor (2007), Betcherman (2012), Bosch et al (2012a), Bosch et al (2012b), Djankov e Ramalho (2009), Eslava et al. (2004), Heckman e Pagés (2004), Kugler (2004), McKenzie (2017).

A literatura sobre a análise da informalidade concentra-se no trabalho assalariado, com menos ênfase no trabalho autônomo. O trabalho autônomo inclui uma ampla gama de ocupações, desde advogados, designers, programadores ou economistas até produtores agrícolas e comerciantes. Em todos esses casos, a grande maioria não está sujeita à regulamentação trabalhista e previdenciária, por isso sua informalidade é menos clara do que no caso dos assalariados. Entretanto, os autônomos não estão cobertos ante vários riscos, portanto, para fins práticos, deveriam ser considerados como tal. Em outras palavras, eles têm características semelhantes às da análise tradicional da informalidade (baixa produtividade, não conformidade com os regimes tributários e baixa cobertura previdenciária).

A falta de seguro por parte dos autônomos tem várias causas. Conforme descrito no relatório do Laboratório de Economia para a Aposentadoria (tradução livre de “Laboratorio de Ahorro para el Retiro”), os motivos da falta de seguro podem ser agrupados em barreiras de oferta, de demanda e de condições contextuais gerais.⁸ No primeiro caso, os fatores de caráter individual que inibem os trabalhadores de contratar um seguro estão diretamente ligados às suas fontes de renda e fatores comportamentais. Uma boa parcela dos autônomos não gera renda suficiente para pagar contribuições para o seguro social. Um dos desafios de contribuir para a seguridade social pode estar associado à clara barreira da percepção de não ter renda suficiente para poder fazer contribuições mensais para os planos de seguro. Porém, a maioria dos trabalhadores autônomos não mantém registros de renda e despesas, o que impede o planejamento adequado. Outro elemento a ser considerado é que as pessoas tendem a subestimar o risco e as consequências de problemas drásticos de saúde, que poderiam ser amortecidos por um seguro de saúde abrangente. Além disso, os trabalhadores podem subestimar a necessidade de acumular poupança previdenciária para cobrir suas necessidades de gastos na velhice devido a preconceitos presentes. Ou seja, eles podem estar confiantes demais de que qualquer situação de risco pode ser coberta por um produto de seguro. Isso está diretamente ligado à ilusão de manter o controle da renda, já que as probabilidades de variação são substancialmente maiores em comparação com os trabalhadores assalariados. Isto é, existe, um certo nível de otimismo em relação à situação em um determinado momento. Por fim, há o elemento gregário, em que a maioria dos autônomos não tem seguro, portanto, eles imitam o comportamento da maioria. Há também o elemento da falta de conhecimento sobre como aceder a esquemas de seguro e sua importância, o que é considerado parte da educação financeira.

As barreiras de oferta do seguro referem-se àquelas que limitam a cobertura de riscos por parte dos autônomos. Em particular, o seguro social foi desenvolvido com base no caso úni-

8. Veja: Azuara et al. (2021). Ahorro sin barreras: Lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro. Disponível em <https://publications.iadb.org/es/ahorro-sin-barreras-lecciones-de-las-intervenciones-del-laboratorio-de-ahorro-para-el-retiro>

co da relação entre empregadores e trabalhadores. Periodicamente, os primeiros fazem contribuições, pagas integralmente por eles ou em combinação com deduções dos rendimentos dos trabalhadores, para obter cobertura ante a riscos tradicionais de saúde, ocupacionais e de envelhecimento, dos quais poucos funcionários têm conhecimento. Em outras palavras, o seguro não se concentrou no desenvolvimento de produtos para os trabalhadores autônomos ou independentes, que são uma fração importante da força de trabalho. Isso, aliado a um planejamento financeiro deficiente, significa que os autônomos não veem os benefícios de obter cobertura, pois a consideram excessivamente cara e com poucos benefícios.

As barreiras de contexto referem-se a deficiências nos processos de inscrição e contribuição dos esquemas de seguro. Da mesma forma que os vieses do lado da oferta, os sistemas existentes contêm deficiências de projeto que desestimulam a inscrição e o pagamento regular das contribuições.⁹ Os trabalhadores podem enfrentar atritos processuais que determinam seu acesso e permanência no sistema de seguridade social devido à complexidade da escolha, fatores que tornam a conformidade onerosa ou a sobrecarga cognitiva.

Reduzir todos os preconceitos e obstáculos simultaneamente é muito complicado, mas é possível tomar medidas para aumentar a proporção do seguro. Cada um dos obstáculos ao seguro efetivo para os autônomos pode ser abordado com diferentes ferramentas e novos produtos. Entretanto, no segundo caso, há muitos desafios nos próprios sistemas de seguro de cada país, pois os esquemas e processos precisam ser modificados, o que é muito complicado. Além disso, não há evidências sólidas sobre a eficácia desses produtos, o que reduz o interesse das autoridades em incorporá-los.

Otimização dos sistemas existentes. Os esforços geralmente se concentram em melhorias tecnológicas no acesso, com pouco uso por parte dos funcionários. Há três fatores que explicam a baixa usabilidade. O primeiro é que as partes interessadas em potencial recebem poucas informações sobre como as soluções funcionam, portanto, na prática, poucas pessoas as utilizam. O preconceito sobre a complexidade dos processos necessários para obter a garantia é um fator predominante que impede uma adoção mais ampla. O segundo elemento é a falta de regulamentação e de capacidade técnica para implementar esses mecanismos. Na maioria dos países, os autônomos não são obrigados a fazer contribuições para serviços de saúde e seguro social; quer dizer, os níveis de controle dessa força de trabalho são muito limitados. Isso nos leva ao terceiro fator: a falta de interoperabilidade dos sistemas com o sistema de cobrança e pagamento de impostos. Na maioria dos países, esses três elementos operam de forma independente, deixando os trabalhadores sem incentivo para obter um seguro eficaz. Todos esses elementos têm origem na época em que os siste-

9. Os casos do México e do Peru são bons exemplos, pois estima-se que menos de 25% do total mantenham registros básicos de suas receitas e despesas. Banco Mundial, Global Findex (2021).

mas de seguro foram projetados, quando era mais fácil obter níveis mais altos por meio dos empregadores. Entretanto, os avanços tecnológicos atuais permitem o contato direto com cada indivíduo a um custo reduzido. Tudo isso exige uma revisão completa dos processos existentes, que são mostrados na seção a seguir.

IV.B Mapa de serviços: o caminho dos autônomos para o seguro social

O mapa de serviços é uma ferramenta que mostra graficamente os processos e as atividades que um indivíduo deve seguir para concluir o processo de seguro em questão.

Usamos essa ferramenta para identificar todos os requisitos que os trabalhadores autônomos em vários países devem seguir para se tornarem segurados com as ferramentas e os sistemas existentes. O plano descreve o caminho que um trabalhador autônomo deve seguir para se tornar segurado socialmente no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru. Também incluímos elementos de economia comportamental para detectar os aspectos mais controversos do encontro com os sistemas de seguridade social, ponderando os pontos de contato e a complexidade das tarefas, sistemas e interfaces.¹⁰ Em termos de estrutura, o mapa de serviços proposto consiste em três estágios de análise, que são apresentados de forma ilustrativa como linhas. As separações entre os estágios são entendidas como linhas de visibilidade, responsáveis por delinear as atividades que ocorrem no *frontstage*, onde os usuários evidenciam tangivelmente o serviço, e o *back office*, que está fora da vista ou do conhecimento dos usuários (Kim, Lee e Cha, 2017). Para este documento, as tarefas foram incorporadas como ações internas necessárias para a funcionalidade das atividades realizadas pelo usuário no *frontstage*.

10. O *frontstage* consiste em uma navegação do usuário como um diagrama visual e sequencial que fornece uma compreensão linear da experiência que um usuário tem ao interagir com um ou mais serviços. Neste estudo, a navegação do usuário nos permitirá analisar o comportamento do usuário do ponto de vista do usuário e de uma perspectiva multidimensional (Lemon e Verhoef, 2016). Da mesma forma, permitirá levantar os processos e as atividades que ocorrem paralelamente no serviço e identificar pontos de atrito que podem ser apresentados em código para melhorias na experiência. A linha de atividades refere-se às ações diretamente realizadas pelo trabalhador em cada uma das fases do processo que o levam a fazer parte do sistema de seguridade social no Chile. Essas atividades são apoiadas e complementadas pela navegação do usuário, um recurso visual que está conectado à linha de atividades por meio de ações numeradas. A partir das atividades, o restante das operações da linha de interação e o fim da visibilidade são acionados. O estágio intermediário entre o *frontstage* e o *backstage* é chamado de "interfaces", que é precedido pela linha de interação. Esse segmento permitirá a identificação e a análise dos dispositivos, objetos, sistemas ou espaços com os quais o usuário interage para executar determinados serviços ou processos. Para melhorar a compreensão, sugere-se que o leitor conceitue a interface como o meio que permite ao usuário, através da execução de atividades - sequenciais ou não -, acessar o serviço analisado. Por fim, os bastidores são apresentados como um segmento que permitirá que os leitores entendam como, após a linha de visão, há uma engrenagem complexa que exige ferramentas e infraestrutura para proporcionar usabilidade e uma boa experiência do usuário (Polaine, Løvlie e Reason, 2013).

Apesar da heterogeneidade dos sistemas de seguro, vários deles incluíram muitos avanços tecnológicos, mas o trabalhador tem a responsabilidade desde a filiação até as contribuições. Isso limita seu alcance. Em cada um dos casos, foram analisadas as interfaces que permitem que os autônomos usem os sistemas de seguro. Isso inclui os dispositivos, objetos ou espaços que permitem a realização das diversas atividades. A análise mostra uma penetração significativa da digitalização nos vários processos, embora com grandes desafios em termos de integração, usabilidade e cobertura. As informações coletadas dos processos internos, que não são necessariamente visíveis para o trabalhador (os chamados bastidores), são muito limitadas, o que significa que não é possível um acompanhamento individualizado para o cumprimento das obrigações. Isso se reflete em problemas na obtenção de seguro, pois os trabalhadores precisam multiplicar suas informações e não há como os processos serem usados para incentivá-los a fazer isso.

Com base na economia comportamental, a paralisia no processo de decisão é o principal motivo que impede uma cobertura maior e contribuições regulares. A lacuna intenção-ação se torna ainda mais forte quando a responsabilidade total pelo processo de seguro é transferida para o autônomo, com uma alta carga de informações e processos paralelos. Há também dois elementos comportamentais que reforçam esse baixo equilíbrio. Entre eles estão o otimismo e a inconsistência ao longo do tempo. As motivações dos autônomos para reservar uma quantia para o seguro social são limitadas. Existem medidas que podem ser implementadas para reduzir esses vieses comportamentais. Para cada país¹¹, há uma seção específica e algumas sugestões que podem ser implementadas para diminuir seus efeitos.

11. A informação considerada para a análise dos casos teve como data de corte dezembro de 2022.

A Brasil

O esquema de seguro brasileiro para trabalhadores informais concentra-se em empreendedores e autônomos, dentro do programa Microempreendedor Individual (MEI).

Devido à cobertura universal do sistema de saúde, a cobertura de outros benefícios se concentra em aposentadorias e usa o portal do Microempreendedor Individual (MEI). Esse esquema também inclui serviços profissionais informais. Além disso, os autônomos, que podem ter no máximo um empregado dependente, têm acesso ao seguro social ao se registrarem no programa MEI. A contribuição social corresponde a 5% do salário-mínimo e dá direito ao trabalhador de receber um benefício de aposentadoria equivalente ao salário-mínimo. O MEI autônomo também deve ser registrado formalmente como empresa.

O regime tem problemas de sustentabilidade fiscal, pois os benefícios oferecidos não correspondem às contribuições.

A taxa de contribuição do MEI é baixa em comparação com os benefícios oferecidos, resultando em um grande déficit atuarial. A maioria dos trabalhadores, que pode ser uma grande proporção de trabalhadores autônomos, não está registrada no regime do MEI e apenas 40% dos trabalhadores registrados no MEI contribuem para o seguro social. É possível o uso estratégico desse programa por parte dos trabalhadores e até mesmo por alguns empregadores, ou seja, falsos autônomos. Além disso, um novo esquema de previdência foi implementado em 2023 e está em sua primeira etapa. Ambos os elementos precisam ser estudados minuciosamente para verificar sua eficiência e bom funcionamento, que não é o objetivo deste documento.

i. Benefícios

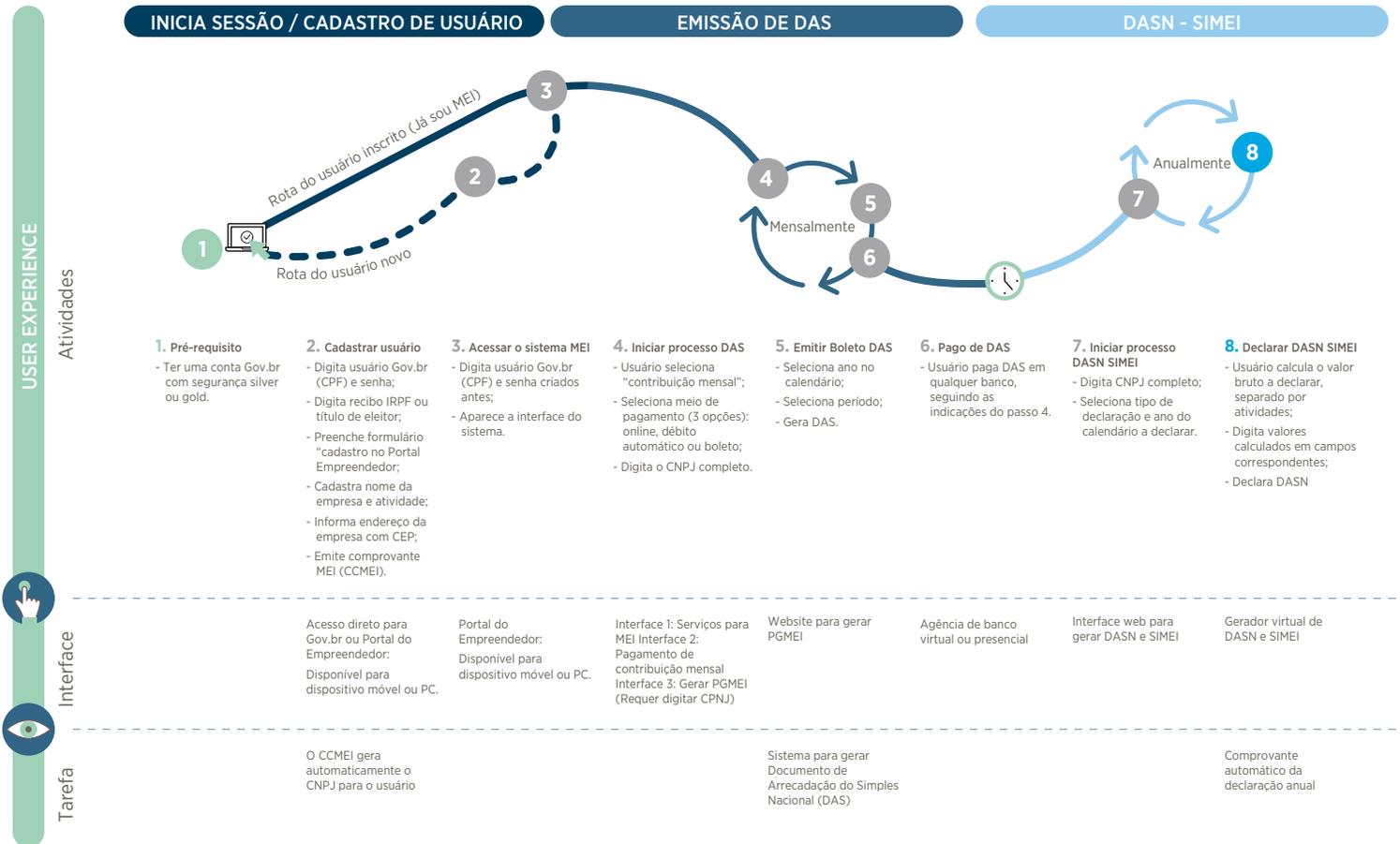
O trabalhador do MEI também obtém um número de registro fiscal (CNPJ) que lhe dá direito a todos os benefícios concedidos a empresas formais no Brasil, como acesso a crédito e ao sistema judicial. Além das contribuições para o seguro social, os trabalhadores autônomos do MEI são tributados em um sistema simplificado e com alíquotas reduzidas.

ii. Processos

A figura 1 mostra os 8 estágios do processo de garantia. Isso inclui os pontos de contato por meio de interfaces virtuais, com exceção do pagamento do DAS, que oferece a alternativa presencial.

- a. Inscrição prévia e acesso (Atividades 1, 2 e 3),
- b. Pagamento. Processamento e pagamento do documento de cobrança-DAS (Atividades 4, 5 e 6)
- c. Declaração anual para microempreendedores individuais DASN-SIMEI (Atividades 7 e 8).

FIGURA 1 MAPA DE SERVIÇOS DO BRASIL



iii. Pontos de atrito que podem ser melhorado

Conforme mostrado no mapa de serviços, o sistema brasileiro tem pelo menos três pontos de atrito ou oportunidades de melhoria.

1. Informações. Para obter os benefícios desse esquema, é essencial visitar o site <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor> e passar por todo o procedimento de registro. No entanto, não fica totalmente claro se os trabalhadores sabem como chegar ao site. Considerando os vieses comportamentais, isso pode impedir uma maior cobertura da seguridade social.

2. Elegibilidade e benefícios. De acordo com as informações obtidas:

- a. Nem todas as ocupações são elegíveis para o MEI e há também um limite máximo de renda bruta anual. Além disso, para os trabalhadores de baixa renda, ter um título de eleitor e um número de recibo de imposto de renda pode ser uma barreira à entrada.
- b. Para os trabalhadores autônomos de baixa renda, o programa de assistência social (BPC) oferece um benefício equivalente à sua aposentadoria (salário-mínimo), que pode ser considerado um benefício subvalorizado, apesar de seu baixo custo. Em particular, os trabalhadores com renda mais alta podem considerar esse benefício marginal.

3. Duplo registro. A obrigação de se registrar formalmente como uma empresa para o trabalhador autônomo significa, na realidade, limitar boa parte dos trabalhadores autônomos. Um relatório recente do Comitê de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) argumenta que isso pode introduzir alguns atritos no processo de registro se o trabalhador autônomo estiver interessado apenas na proteção do seguro social. Portanto, o CMAP (2022) recomenda o Esquema Simplificado de Contribuintes Individuais como uma possível melhoria na cobertura para trabalhadores autônomos de baixa renda.

B Chile

A estrutura jurídica do Chile para o trabalho autônomo é uma das mais abrangentes da região. Em 2019, foi promulgada a Lei 21.133, que visa alterar as regulamentações trabalhistas para incorporar os trabalhadores autônomos aos regimes de proteção social. Essa lei se concentra em garantir que os autônomos façam contribuições para o sistema previdenciário a fim de contar com as ferramentas de proteção disponíveis no sistema de seguro social, mantendo o equilíbrio fiscal entre benefícios e contribuições. Especificamente, ela estabeleceu as regras para a incorporação dos trabalhadores autônomos aos sistemas de proteção social para saúde e seguro social.

A lei obriga todos os trabalhadores que emitem boletos de pagamento (controle de contribuição) para cinco ou mais rendas mensais mínimas no ano civil e que tenham menos de 55 anos de idade para homens e menos de 50 anos de idade para mulheres a contribuir para o sistema. A base tributável sobre a qual as contribuições são calculadas para os diferentes esquemas de seguridade social é de 80% da renda anual bruta (Artigo 3, Lei 21.133 de 2019).

A obrigação de pagar contribuições para todos os regimes é anual, o que se materializa na declaração anual de imposto de renda em abril de cada ano, cobrada contra as retenções do ano anterior. Esse pagamento abrange todos os planos previdenciários entre julho do ano do pagamento e junho do ano seguinte. Entretanto, a lei também prevê duas opções de contribuição:

- a. Cobertura total:** os trabalhadores têm 100% de cobertura desde o primeiro dia, fazendo contribuições integrais para todos os esquemas de seguridade social, de acordo com os valores definidos por lei.¹²
- b. Cobertura parcial:** essa é a possibilidade temporária concedida por lei para que os trabalhadores autônomos façam contribuições progressivas ao sistema. Sob essa cobertura, o valor da contribuição aumenta a cada ano, até que a contribuição total seja atingida em 2028.

12. Descrição baseada em informações fornecidas pelo Chile Atiende. Consulte <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/12016-co-tizacion-de-trabajadores-que-emiten-boletas-de-honorarios#:~:text=Cobertura%20total%3A%20el%20trabajador%20o,destinar%C3%A1%20al%20pago%20de%20pensión%20de%20pensiones>

i. Benefícios

A principal conquista da Lei 21.133 é a introdução de contribuições obrigatórias para trabalhadores autônomos que emitem boletos (“de honorários”), o que lhes dá acesso a todos os benefícios do seguro social e garante a mesma proteção que os trabalhadores dependentes. Esse pagamento obrigatório teve início na operação de renda de 2019, recebendo cobertura previdenciária a partir de julho do mesmo ano. A nova regulamentação proposta pela Lei 21.133 é descrita a seguir, diferenciando cada um dos componentes do sistema de seguro social para trabalhadores autônomos.

a. Aposentadoria e pensões. Os trabalhadores autônomos agora podem contribuir para o sistema previdenciário para cobrir as contingências inerentes a esse sistema, como velhice, invalidez e morte. Assim como os trabalhadores dependentes, os autônomos poderão ter acesso a uma aposentadoria quando atingirem a idade definida (60 anos para mulheres e 65 anos para homens). Nesse sentido, eles terão acesso igualitário às diferentes modalidades de aposentadoria atualmente oferecidas pelo sistema (Artigo 1, Lei 21.133). Conforme mencionado acima, o valor da contribuição é suportado integralmente pelo trabalhador e seu valor dependerá do tipo de cobertura selecionado.

b. Saúde. Os trabalhadores remunerados que contribuem para o sistema de saúde têm direito aos benefícios e à licença médica oferecidos por esse sistema, que incluem consultas médicas, exames, procedimentos médicos, reabilitação, entre outros. Eles também têm direito a receber benefícios econômicos, como o subsídio por incapacidade para o trabalho no caso de uma incapacidade que os impeça de trabalhar. O valor das contribuições é definido de acordo com a modalidade de cobertura selecionada (Artigo 1, Lei 21.133).

c. Acidentes e doenças ocupacionais. A cobertura do seguro contra acidentes e doenças ocupacionais para trabalhadores autônomos permite que eles recebam assistência médica para acidentes ou doenças ocupacionais, com benefícios como assistência médica, hospitalização, medicamentos, entre outros. Eles também podem receber benefícios econômicos, como indenização por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho, pensões por invalidez ou pensões de sobrevivência. As contribuições para esse sistema devem ser pagas integralmente pelos autônomos (Artigo 2, Lei 21.133).

d. Seguro acompanhamento de crianças. Os contribuintes autônomos também têm direito a benefícios de acordo com a Lei SANNA, que dá aos pais de crianças

entre 1 e 18 anos de idade que sofram de câncer ou que tenham vivido com ou estejam aguardando um transplante de órgão e que isso suponha dificuldade para os pais de realizarem seu trabalho (Artigo 4, Lei 21.133), a licença com um subsídio por incapacidade.

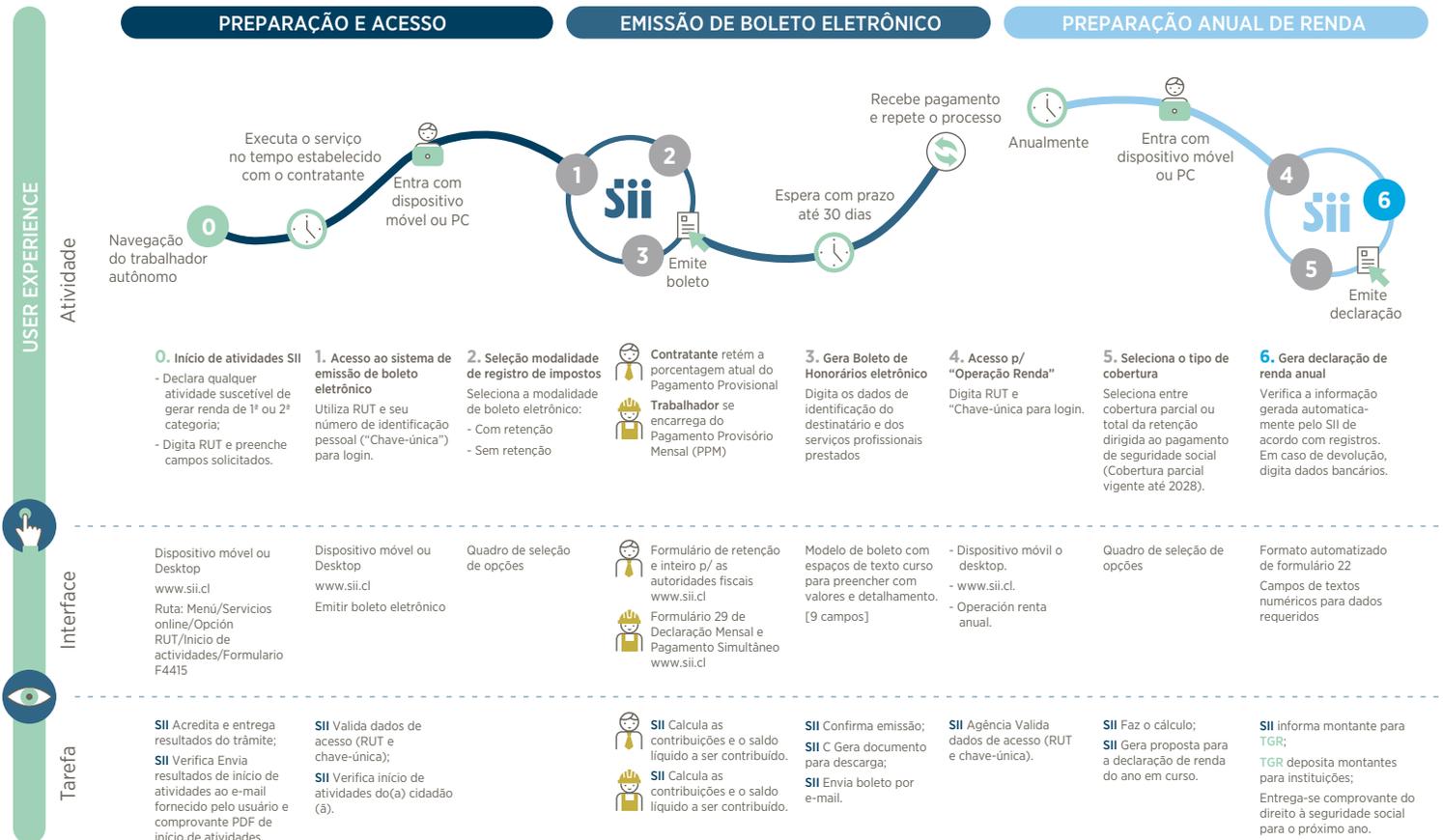
ii. Processos

No Chile, o acesso e a contribuição à seguridade social para os trabalhadores com honorários requerem pelo menos sete atividades. A figura 2 mostra essas atividades, que podem ser agrupadas em três categorias.

- a. Preparação e acesso ao Serviço de Impostos Internos on-line (atividades 0 e 1).
- b. Emissão de cédula eletrônica (atividades 2 e 3).
- c. Declaração anual de imposto de renda (atividades 4, 5 e 6).

Com a entrada em vigor da Lei de Modernização Tributária em janeiro de 2021, a interface da Web do serviço de impostos é o único meio de emissão de documentos. Esse tipo de interface se estende desde o login, passando pela emissão do recibo de imposto, até a declaração anual de imposto. As contribuições são feitas por meio de imposto retido na fonte ao gerar a declaração de imposto ou de forma independente por meio do SII. A declaração anual de imposto de renda permite a cobertura do seguro social para o ano seguinte.

FIGURA 2 MAPA DE SERVIÇOS DO CHILE



iii. Pontos de atrito que podem ser melhorados

Conforme mostrado no mapa de serviços, o sistema chileno tem pelo menos dois pontos de atrito ou oportunidades de melhoria.

- 1. Pagamento de impostos e viés atual.** Uma peculiaridade do sistema chileno é que ele permite a emissão de documentos fiscais eletrônicos sem retenção de impostos. Isso significa que o trabalhador é responsável pelo pagamento de seu seguro social em uma data posterior e por meio da plataforma do Serviço de Impostos Internos. Isso representa uma maior oportunidade de liquidez no curto prazo e, com isso, uma maior probabilidade de viés presente, embora no futuro o trabalhador seja obrigado a pagar impostos calculados sobre o valor do comprovante fiscal emitido. Em termos operacionais, a emissão de um boleto sem retenção implica que o trabalhador deverá enfrentar a Declaração Mensal e Pagamento Simultâneo

do Formulário 29, o que pode se tornar um fator adicional de desconforto diante da contribuição.

2. Escolha de cobertura abaixo do ideal. Ao apresentar sua declaração anual de imposto de renda para se qualificar para o seguro social no ano seguinte, os trabalhadores autônomos enfrentariam o dilema de escolher entre a cobertura parcial ou total do seguro social. Embora essa seja uma medida transitória até atingir 100% em 2028, a cobertura parcial implica uma carga tributária menor para o trabalhador e também um acesso mais restrito aos serviços oferecidos pelo seguro social chileno, particularmente à cobertura do Subsídio de Incapacidade Ocupacional ou SIL (pagamento associado à licença médica).

Diante disso, alguns trabalhadores autônomos podem minimizar os riscos à saúde devido ao excesso de confiança ou ao viés otimista e optar pela cobertura parcial do seguro social. Contudo, esse mecanismo provisório pode ser visto como um ponto de partida para a discussão da flexibilidade dos mecanismos de contribuição para a seguridade social, com o desafio de encontrar mecanismos com porcentagens de contribuição mais baixas que não sacrifiquem aspectos da proteção ao trabalhador.

C **Colômbia**

O seguro social colombiana tem três componentes principais, cada um deles com regimes diferentes. O sistema de seguridade social é composto por três componentes: aposentadoria, saúde e riscos ocupacionais, que são descritos nesta seção.

Para a saúde, a Colômbia tem o Sistema Geral de Seguridade Social em Saúde para fornecer acesso ao serviço a toda a população, em todos os níveis de assistência. Ele é operado pelas Entidades Promotoras de Saúde (EPS) e o serviço é prestado pelas Instituições Prestadoras de Serviços de Saúde (IPS), ambas as instituições podem ser públicas ou privadas. Da mesma forma, na área de aposentadorias, há dois esquemas, definidos de acordo com a capacidade de pagamento das pessoas.

- a. Regime contributivo.** Contempla a filiação por meio de contribuição ao sistema, que pode ser paga exclusivamente pelo trabalhador contribuinte ou compartilhada entre o trabalhador e o empregador, dependendo da condição de autônomo ou dependente do trabalhador. A capacidade de pagamento é medida pela possibilidade de geração de renda mensal equivalente ou superior a um Salário-Mínimo Legal Mensal vigente.
- b. Regime subsidiado.** Seu objetivo é financiar a assistência médica para pessoas de baixa renda que não podem pagar contribuições, a fim de integrá-las ao sistema de saúde. É financiado com contribuições fiscais do país, departamentos, distritos e municípios.

O sistema previdenciário é composto por dois esquemas, que coexistem, mas são excludentes entre si:

- a. Regime de solidariedade de prêmio médio.** Esquema público operado pela Colpensiones (Administradora Colombiana de Pensões). Os membros não contribuem para uma conta de aposentadoria individual, mas para um fundo de pensão comum. Quando os requisitos para uma aposentadoria por idade são atendidos (1.300 semanas de contribuições e idade de 62 anos para homens e 57 para mulheres),
- b. Regime de Poupança Solidária Individual.** Esse plano é operado pelas Administradoras de Fundos de Pensões (privadas). Os associados contribuem para uma conta de poupança individual que não é compartilhada com outros associados e, quando se aposentam, podem obter uma anuidade vitalícia ou uma aposentadoria programada ou uma aposentadoria programada com anuidade vitalícia diferida.

O Sistema Geral de Riscos Laborais é o conjunto de entidades públicas e privadas destinadas a atender os trabalhadores contra os efeitos de doenças e acidentes que possam ocorrer por ocasião ou como consequência do trabalho que realizam. Esse sistema é financiado por meio de contribuições obrigatórias, determinadas pelo nível de renda e pela classificação do risco, e as Administradoras de Riscos Laborais (ARL) são as entidades responsáveis pela filiação, registro e cobrança de suas contribuições.

i. Benefícios

A legislação colombiana relativa à seguridade social para trabalhadores autônomos evoluiu e prevê benefícios semelhantes aos dos trabalhadores assalariados. A diferença entre a vinculação ao sistema de seguridade social de trabalhadores dependentes e independentes está no valor da contribuição e na relação empregador-empregado. Os trabalhadores autônomos ainda são obrigados a se filiar aos diferentes sistemas de seguridade social, mas todas as contribuições são arcadas inteiramente pelo trabalhador.¹³ Para aposentadoria, contribui-se com 16%; para saúde, contribui-se com 12,5%; e para riscos ocupacionais, 0,5%. A base de contribuição para trabalhadores autônomos deve ser baseada na renda declarada à entidade à qual pertence e deve corresponder à renda efetivamente recebida. Para maior clareza, as informações estão resumidas no quadro abaixo:

QUADRO 2 CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL DA COLÔMBIA

SEGURO	TRABALHO ASSALARIADO			TRABALHO AUTÔNOMO
	EMPLEADOR	TRABAJADOR	TOTAL	
Aposentadoria	12%	4%	16%	16%
Saúde	8,5%	4%	12,5%	12,5%
Riscos ocupacionais	0,5%		0,5%	0,5
Fundos de compensação	4%		4%	Opcional
TOTAL	25%	8%	33%	29%

Fonte: Elaboração própria com base em informações do Ministério do Trabalho.

13. A contribuição deve ser calculada sobre 40% da renda mensal recebida, que é chamada de Renda Básica de Contribuição. É sobre esse valor que os trabalhadores autônomos contribuem para os diferentes sistemas da seguinte forma: Sistema previdenciário: 16% de contribuição paga integralmente pelo trabalhador.

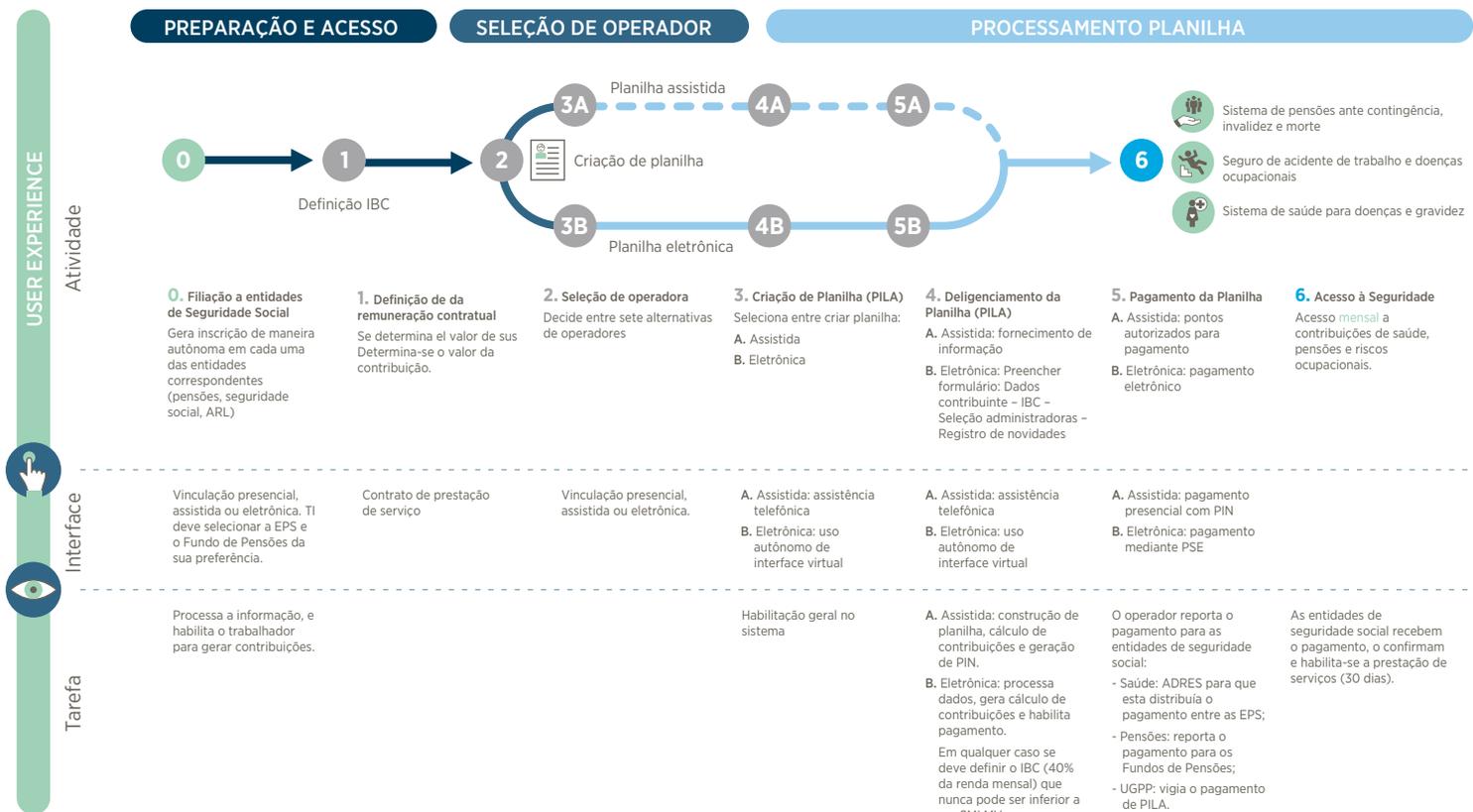
ii. Processos

Na Colômbia, o acesso à seguridade social para trabalhadores autônomos requer pelo menos sete atividades. Conforme mostrado na figura 3, há sete processos principais que possibilitam o direito ao seguro social por um (1) mês para os autônomos. Podem ser agrupados da seguinte forma:

- a. Prestação de serviços como trabalhadores autônomos (atividade 0 e 1),
- b. Seleção de operador (atividade 2)
- c. Processamento da Planilha Integrada de Liquidação de Contribuições (atividades 3, 4, 5 e 6).

O sistema adapta seus pontos de contato de acordo com as possibilidades de acesso dos trabalhadores, permitindo interfaces virtuais, assistidas e presenciais. O procedimento virtual possui uma interface web para uso autônomo, bem como uma interface web para uso autônomo com suporte telefônico.

FIGURA 3 MAPA DE SERVIÇOS DA COLÔMBIA



iii. Pontos de atrito que podem ser melhorados

O sistema colombiano tem pelo menos quatro pontos de atrito que podem estar afetando a filiação de trabalhadores autônomos, conforme mostrado no nível de serviço. São estes:

- 1. Filiação.** A paralisia da decisão (*decision paralysis*) e a complexidade da escolha (*choice complexity*) são problemas comportamentais que podem se manifestar com frequência na primeira etapa da filiação ao sistema colombiano, o que implica um exercício autônomo do trabalhador para escolher, entre uma série de alternativas, as opções mais adequadas para o asseguramento de saúde e velhice.
- 2. Seleção da operadora tecnológica. os trabalhadores enfrentariam atritos ao escolher as operadoras tecnológicas de seguridade social.** O sistema colombiano exige que os trabalhadores provem que fizeram contribuições para a seguridade social para receber as taxas derivadas da prestação de serviços como autônomos. Nesse cenário, o trabalhador pode ser motivado a procrastinar e adiar o processo de inscrição até o último minuto ou simplesmente manter seus serviços na informalidade, gerando uma lacuna entre intenção e ação (*intention-action gap*).
- 3. Capacidade tecnológica e interação com o trabalhador.** As plataformas tecnológicas das operadoras diferem em termos de facilidade de uso e capacidade de suporte ao usuário. Portanto, qualquer dificuldade enfrentada por um trabalhador autônomo para selecionar uma operadora e usar sua plataforma tecnológica terá um efeito negativo sobre a probabilidade de entrar e permanecer no sistema formal. A existência de plataformas separadas para cada instituição de seguros e operadora de tecnologia é geralmente complexa e com baixos níveis de integração.
- 4. Folha de pagamento e pagamentos.** O processamento e o pagamento da folha de pagamento são fundamentais para entender os incentivos e desincentivos do sistema para permanecer no processo. O procedimento exige a seleção entre diferentes tipos de folhas de pagamento e a declaração do tipo de contribuinte que gera a ação. Esses pontos de decisão tenderiam a criar complexidade de escolha e sobrecarga cognitiva (*cognitive overload*). Além disso, o ciclo mensal de contribuição previdenciária é posicionado como um atrito em si mesmo. A contribuição mensal de um trabalhador autônomo por meio de um operador tecnológico com os desafios processuais já vistos resultaria na recorrência de obstáculos cognitivos (sobrecarga cognitiva, fatores de desconforto e problemas de atenção limitada).

D México

A definição legal de trabalhador autônomo não existe no México. A estrutura regulatória atual no México refere-se a apenas um tipo de trabalhador, seja por causa de seu vínculo empregatício com o governo ou com um empregador privado. Isto é, a regulamentação não se refere e não define um trabalhador autônomo.

O Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), órgão autônomo responsável por regulamentar e coordenar o Sistema Nacional de Informação, Estatística e Geografia, fornece uma definição para a classificação do trabalho. Por ocasião da Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego, o INEGI definiu um trabalhador autônomo como uma pessoa que trabalha em seu próprio negócio e não depende de um chefe ou superior. Eles são divididos em dois grupos: empregadores e autônomos. Os trabalhadores autônomos têm suas próprias ferramentas ou meios de produção e buscam suas próprias matérias-primas e clientes; são proprietários do bem ou produto que produzem ou vendem; decidem como e onde promover seus produtos e serviços, enfrentando o risco econômico de perda ou ganho. Essa definição também se aplica ao grupo conhecido como autônomo.

A seguridade social também se refere a esse tipo de trabalho, sem ter uma definição clara. O Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS) tem como objetivo organizar e administrar a seguridade social a fim de garantir aos trabalhadores o direito à saúde, à assistência médica, à proteção dos meios de subsistência e aos serviços sociais necessários para o bem-estar individual e coletivo, bem como a concessão de uma aposentadoria que, quando apropriada e sujeita ao cumprimento dos requisitos legais, será garantida pelo Estado. O IMSS distingue um trabalhador permanente de um trabalhador eventual, inclusive, de um trabalhador rural.¹⁴

A Lei do IMSS não identifica uma definição de trabalhadores autônomos, ainda que se refira a eles em vários artigos. Por exemplo, define dois tipos de regime: obrigatório e voluntário. Entretanto, o segundo caso se refere às pessoas que aderem voluntariamente ao regime obrigatório. Essa lei estabelece que os trabalhadores de indústrias familiares e os autônomos, como profissionais liberais, pequenos comerciantes, artesãos e outros trabalhadores não assalariados, podem ser segurados no esquema obrigatório. Para esse fim, será feito um acordo, que poderá ser individual ou coletivo, mediante solicitação, por escrito, da parte ou partes interessadas. No caso de incorporação coletiva, cada um dos

¹⁴. Um trabalhador permanente é um trabalhador que tem um vínculo empregatício por um período indefinido. Trabalhador temporário é um trabalhador que tem um vínculo empregatício para um trabalho específico ou por um período específico nos termos da Lei Federal do Trabalho.

segurados será responsável por suas obrigações com o IMSS, mas deverão ser pagas as contribuições correspondentes ao seguro de doença e maternidade e as contribuições correspondentes ao seguro de vida e invalidez, bem como de aposentadoria e velhice.

Para a incorporação voluntária, foi desenvolvida uma modalidade semelhante à dos trabalhadores assalariados. A modalidade 44 é o esquema que foi desenvolvido para trabalhadores autônomos e profissionais que não têm um empregador para aderir ao esquema obrigatório e contribuir com recursos para seu seguro de vida e invalidez. Se você é um trabalhador autônomo, como artesão, pequeno comerciante ou profissional liberal, como advogado ou jornalista, e deseja ter acesso ao sistema de saúde e seguro, é possível aderir voluntariamente por meio dessa Modalidade 44. O requisito indispensável para aderir à Modalidade 44 é que a renda obtida pelo trabalhador autônomo seja exclusivamente proveniente de trabalho individual, sem ter empregados.¹⁵ Em outras palavras, a principal característica é que as atividades dos trabalhadores autônomos e profissionais liberais devem ser exercidas com total independência do trabalho subordinado, por iniciativa própria e por conta própria.

i. Benefícios

Os benefícios obtidos sob o esquema atual para trabalhadores autônomos são homologados aos dos trabalhadores assalariados. A modalidade 44 do IMSS como trabalhador autônomo estabelece contribuições para a concessão dos seguintes benefícios:

- a. Serviços médicos do IMSS (seguro de doença e maternidade) e serviços hospitalares. Esses serviços serão fornecidos tanto para o trabalhador e o profissional autônomo quanto para seus dependentes econômicos. Esse benefício será fornecido a partir do primeiro dia do mês seguinte à inscrição.
- b. Aposentadoria por invalidez.
- c. Pensão de viúva, de órfão e de pai: esta última é destinada quando um dos pais sobrevive, sendo a pessoa economicamente dependente e morando no mesmo endereço.

¹⁵ Os trabalhadores autônomos, como aqueles que trabalham em indústrias familiares, profissionais, técnicos, pequenos comerciantes, artesãos, transportadores e outros assalariados que obtêm sua renda por meio de trabalho pessoal e independente, sem ter trabalhadores dependentes para seu desenvolvimento, são incorporados voluntariamente ao regime obrigatório.

d. Aposentadoria, seguro-desemprego e pensão por idade a partir dos 65 anos: desde que tenha contribuído com o número de semanas correspondente e que seus direitos estejam em vigor. Se o trabalhador contribuir na Modalidade 44, ele acumulará semanas de contribuição para sua aposentadoria.

e. Assistência para despesas de funeral para trabalhadores e autônomos.

A Modalidade 44 do IMSS é usada para incorporar pessoas que não têm um empregador ao esquema obrigatório, para que possam contribuir com recursos para seu seguro de vida e invalidez. O IMSS está implementando uma versão flexível dessa modalidade, mas ela tem basicamente os mesmos custos e serviços.

ii. Processos

O esquema implementado pelo Instituto Mexicano de Seguridade Social (IMSS) para o seguro de trabalhadores autônomos inclui sete atividades. A incorporação de trabalhadores autônomos à seguridade social por meio do esquema voluntário de acesso ao regime obrigatório de seguridade social é organizada em dois processos, conforme descrito na figura 4, que contém o mapa de serviços do IMSS. São eles:

a. Registro (atividades 0, 1 e 2)

b. Pagamentos de seguridade social (atividades 3, 4 e 5).

Após a conclusão das atividades, o trabalhador garante acesso a cinco seguros de seguridade social por períodos de cobertura de 1, 6 ou 12 meses, exigindo a iteração do procedimento em uma base mensal, semestral ou anual para garantir a continuidade do sistema.

FIGURA 4 MAPA DE SERVIÇOS DO MÉXICO



iii. Pontos de atrito que podem ser melhorados

O nível de cobertura de seguro dos trabalhadores autônomos no México é quase inexistente, o que torna essencial melhorar os processos existentes. A mobilização e a incorporação dessa força de trabalho aos esquemas de seguridade representam um desafio de política pública, mas há aspectos processuais que podem ser submetidos a ajustes econômicos para melhorar o acesso e a permanência na seguridade social no curto prazo. Nesse sentido, a análise mostra quatro momentos de maior atrito para os autônomos: inscrição, renovação periódica, estimativa de renda e pagamento de contribuições.

- 1. Inscrição.** A análise identifica que o processo de registro para incorporação ao esquema voluntário depende da obtenção de dados prévios: o Código Único de Registro Populacional (CURP) e o Número de Seguridade Social (NSS). Opcionalmente, é solicitado o código do Registro Federal de Contribuintes (RFC). A função do NSS é permitir que o sistema tenha um registro dos trabalhadores segurados. Para os trabalhadores autônomos que estão solicitando o NSS pela primeira vez, são necessárias etapas adicionais antes da atividade 0 do processo de inscrição e incorporação. Diferentemente da obtenção do código CURP, o microsite dos trabalhadores autônomos do IMSS não oferece links diretos para a obtenção do NSS pela primeira vez ou, para aqueles que pararam de contribuir por um longo período, não há link para encontrar o NSS atribuído anteriormente, o que poderia levar ao abandono da versão digital do procedimento ou desestimular a incorporação ao esquema. Da mesma forma, vincular o sistema de registro e incorporação a dois ou três canais de validação pode levar a um viés devido à sobrecarga de informações para o trabalhador, especialmente para aqueles que trabalharam anteriormente em empregos informais e não têm um NSS.
- 2. Renovação periódica.** O processo de incorporação ao regime de seguro social foi estabelecido em uma base mensal, semestral ou anual, com a opção de renovação periódica automática. A rigor, a etapa de registro e incorporação inicial visa obter os dados pessoais do trabalhador, gerar validação direta e reunir informações declaratórias. Embora durante as atividades de registro e primeira incorporação o processo permita a ativação da renovação automática para o período subsequente de cobertura, se o processo automático não for concluído com sucesso no backstage, o trabalhador poderá perder o incentivo da permanência prolongada no esquema, devido à necessidade de realizar o processo manualmente para garantir a continuidade da cobertura. Se um trabalhador autônomo que ativar a renovação mensal automática para a cobertura de janeiro de 2023 não receber em seu e-mail o comprovante de processamento e o formato de pagamento ou linha de captura nos dias indicados pelo sistema (primeiros 5 dias do mês anterior ao vencimento da cobertura), ele terá que entrar na plataforma e realizar novamente as atividades 0, 2 e 3. Isso pode se tornar um grande fator de atrito para aqueles que optam pela cobertura mensal. Por fim, dada a alta transferência de responsabilidades e a complexidade das interações, a necessidade de os trabalhadores garantirem os benefícios previdenciários desse esquema em parcelas fixas (mensais, semestrais ou anuais), sem a opção de fazer modificações ou ajustes entre elas (por exemplo, a cada três ou oito meses), é por si só um atrito.

3. Estimativa da renda e do salário-base mensal. A análise do processo também mostra que a incorporação poderia incentivar o viés do otimismo e o viés do presente quando o cálculo do salário-base e do valor da contribuição previdenciária é feito sobre a renda mensal declarada pelo trabalhador. Isso apresenta uma janela para que os trabalhadores declarem uma renda menor do que a real, a fim de reduzir o valor final da contribuição. Se a opção de renovação automática for escolhida, o trabalhador tem a possibilidade de modificar a renda declarada, e uma janela para declarar uma renda menor pode ser apresentada novamente a fim de reduzir a contribuição em períodos prolongados. A opção pela cobertura semestral ou anual também implicaria o pagamento integral em uma ou duas parcelas antes do início da cobertura, sem a possibilidade de fazer ajustes diante das variações naturais da renda recebida pelo trabalhador autônomo, convertendo-se em estimativas que poderiam diferir da renda real do trabalhador em períodos prolongados de cobertura, por exemplo, na cobertura anual.

4. Pagamento das contribuições. No processo de validação e processamento do pagamento por transferência eletrônica por meio do Sistema de Pagamentos Eletrônicos Interbancários (SPEI), o trabalhador autônomo é obrigado a enviar o comprovante de transferência por e-mail, adicionando mais uma etapa para aqueles que optam por essa opção, o que poderia resultar em incorporações malsucedidas ao sistema de seguro social. Da mesma forma, o microsite do IMSS, a partir de dezembro de 2022, não inclui um link direto para o processamento do pagamento da contribuição em todos os bancos afiliados, mas só o permite por meio de uma instituição financeira, o que poderia ser um fator negativo ao incorporar etapas adicionais na finalização do processo. Finalmente, para qualquer opção de pagamento escolhida pelo trabalhador autônomo, não há confirmação automática de sua incorporação e início da cobertura; o trabalhador deve solicitar separadamente uma prova de validade dos direitos para obter essas informações.

Uma vez concluído o processo de incorporação, para fazer uso do seguro, são necessárias atividades adicionais que o trabalhador deve realizar por conta própria e que não estão indicadas no processo de incorporação. É positivo que o IMSS tenha disponibilizado três meios de contato aos trabalhadores (telefone, chat e e-mail) para solucionar dúvidas e oferecer suporte em tempo real ao processo. Além disso, a disponibilidade de informações atualizadas sobre as vantagens do processo on-line no microsite poderia ajudar a incentivar mais trabalhadores autônomos a se filiarem voluntariamente ao sistema de seguro social mexicano.

E Peru

As autoridades peruanas têm definições específicas para trabalhadores autônomos. A Superintendência Nacional de Administração Aduaneira e Tributária (Sunat) define trabalhador autônomo como sendo toda pessoa que presta seus serviços de forma pessoal e individual, sem relação de subordinação, e realiza atividades como o exercício de uma profissão, arte, ciência ou ofício; diretor de empresa, mandatário, gerente de negócios, executor e atividades similares, bem como os subsídios recebidos pelos conselheiros de municípios ou conselheiros regionais e trabalhadores na modalidade de contratação administrativa de serviços (CAS). A Sunat define a renda de quarta categoria como a renda obtida pelo exercício independente de uma profissão ou comércio, sem estar subordinada a outra pessoa ou entidade.

O Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI), em sua Pesquisa Nacional de Domicílios (Enaho), inclui em sua definição de profissional liberal, autônomo e empregador. No primeiro caso, o trabalhador autônomo se refere a uma pessoa que dirige seu próprio negócio ou que exerce um ofício ou profissão por conta própria e que não tem trabalhadores remunerados sob sua responsabilidade. Da mesma forma, em sua definição de profissional liberal, a Enaho inclui pessoas que administram seu próprio negócio ou empresa, ou que exercem um ofício ou profissão por conta própria e têm um ou mais trabalhadores remunerados sob sua responsabilidade.

i. Benefícios

O Peru criou uma série de instituições e programas para aumentar o acesso à seguridade social de seus trabalhadores. A alta informalidade do mercado de trabalho peruano, o nível salarial dos empregos, a perspectiva de risco e as barreiras comportamentais são as condições para o acesso a um seguro eficaz, principalmente saúde e seguro, no Peru atualmente.

Saúde. Atualmente, os autônomos no Peru têm quatro opções principais para acessar o seguro de saúde; as duas primeiras alternativas estão dentro do sistema público de saúde:

- a. Sistema de Saúde Potestativo (opcional).** Esse sistema de saúde é fornecido pela EsSalud, que é um órgão público descentralizado vinculado ao Ministério do Trabalho e Promoção do Emprego, que busca oferecer aos seus segurados benefícios preventivos, promocionais, de reabilitação, econômicos e sociais que correspondem ao Sistema de Saúde do seguro Social. Para o trabalhador autônomo, há um sistema opcional, disponível para qualquer pessoa residente no Peru, nacional ou

estrangeira, sem limite de idade, desde que não esteja afiliada ao Sistema Integral de Salud (SIS). Esse sistema é voltado principalmente para os autônomos e seus dependentes.

b. Sistema Integral de Saúde (SIS). O Sistema Integral de Salud é um órgão público do Ministério da Saúde que oferece outra opção de acesso ao seguro de saúde para os independentes/autônomos. Esse seguro contributivo visa atender ao público com relativa capacidade de pagamento, mas com recursos limitados que não permitem a contratação de um plano de saúde privado. O SIS oferece cinco planos de saúde: i) SIS Gratuito; ii) SIS para todos; iii) SIS Empreendedor; iv) SIS Independentes/autônomos; e v) SIS Microempresas. O plano SIS Gratuito oferece atendimento gratuito a pessoas que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza. Da mesma forma, o SIS Para Todos permite que todas as pessoas que moram no Peru que não têm plano de saúde e que não podem pagar recebam uma atenção gratuita¹⁶. Os trabalhadores autônomos/independentes têm a possibilidade de acessar o Seguro de Saúde Integral por meio do plano SIS Empreendedor ou do plano “SIS Independente”. No caso do plano SIS Empreendedor, qualquer trabalhador que fizer três pagamentos mensais à Sunat nas categorias 1 ou 2 do Novo Regime Único Simplificado (NRUS) será automaticamente inscrito gratuitamente; ou seja, aqueles trabalhadores cuja renda não exceda 8.000 sóis por mês (US\$ 2.053) ou 96.000 sóis por ano (US\$ 24.637). Sob esse regime tributário, o trabalhador não é obrigado a apresentar uma declaração de imposto anual, pois só precisa fazer um único pagamento mensal entre 20 sóis (US\$ 5) e 50 sóis (US\$ 13). A cobertura do plano SIS Empreendedor inclui medicamentos, análises, operações, hospitalização, transferências de emergência, atendimento a 1.400 tipos de doenças, incluindo os tipos mais comuns de câncer, entre outros serviços. Inclui também um benefício por morte de até 1.000 sóis (US\$ 257).

c. Plano privado. Os trabalhadores autônomos com maior capacidade de pagamento podem contratar um plano diretamente com um operador de planos de saúde. Esse tipo de plano permite que os segurados busquem atendimento em instalações de saúde específicas, e alguns oferecem a possibilidade de ir a um médico ou instalação de sua escolha e solicitar o reembolso das despesas. Os custos do plano privado variam de acordo com a cobertura contratada e a operadora. Em geral, estima-se que o custo desses seguros varia entre 100 e 700 sóis por mês (US\$ 26

16. Em 21 de maio de 2021, por meio do decreto emergencial 046-2021, foi instituída a cobertura universal de saúde para todas as pessoas que enfrentarem contingências sem plano de saúde, independentemente de sua categoria de emprego.

e US\$ 180). Da mesma forma que os planos descritos acima, o pagamento mensal do plano (prêmio) também pode variar de acordo com a idade do segurado.

d. Plano especializado. Outra alternativa para os autônomos é contratar um plano especializado. Esse tipo de seguro oferece cobertura complementar para o atendimento de uma especialidade, como o tratamento de um tipo específico de câncer, ou para cobrir apenas casos de emergência ou hospitalização. Esse plano pode ser contratado em adição ao plano +Salud da EsSalud para adquirir cobertura para uma doença ou tratamento não coberto pelo plano da EsSalud. Esse não é o caso do Seguro Integral de Saúde, pois para ter o SIS você não precisa ter nenhum outro tipo de plano.

Aposentadoria e pensões. A seguridade social em termos de seguro no Peru opera sob um esquema paralelo no qual coexistem dois sistemas: o Sistema Nacional de Previdência (SNP) e o Sistema de Previdências Privadas (SPP). Os seguintes esquemas pertencem ao Sistema Público de Previdência:

a. Sistema Nacional de Previdência (SNP). É um sistema cujo alcance de aplicação inclui os trabalhadores que exercem uma atividade econômica independente (segurados facultativos). A contribuição mensal mínima para esses trabalhadores é de 13% do salário-mínimo vital. O SNP oferece benefícios para o trabalhador: aposentadoria e pensões por invalidez; e para os sobreviventes do trabalhador: pensões para viúvas, órfãos, pais e sobreviventes e capital por morte (valor fornecido quando não há beneficiários de pensão). As pensões concedidas a autônomos que contribuíram como segurados facultativos são cobertas pelos mesmos benefícios concedidos a um segurado obrigatório.

b. Sistema de Previdência Privada (SPP). É um sistema de financiamento individual em que as contribuições feitas por cada pessoa afiliada ao sistema são registradas em uma Conta Individual de Capitalização (CIC), que aumenta com as contribuições sucessivas e com os retornos gerados pelos investimentos do fundo. Os trabalhadores autônomos que optam por aderir a esse sistema têm direito aos benefícios de aposentadoria, invalidez e sobrevivência, bem como à cobertura de despesas funerárias que o sistema oferece aos trabalhadores assalariados. Os peruanos que trabalham permanente ou temporariamente no exterior também podem se filiar como autônomos. O CIC é financiado por dois tipos de contribuições, uma compulsória (10% da renda segurável) e outra voluntária.

ii. Processos

A cobertura de seguro social e saúde para os autônomos é feita individualmente, portanto, os processos devem ser contabilizados separadamente. A dificuldade e o tempo necessários para coletar as informações relevantes podem formar a percepção de que o processo é muito complexo e difícil de ser concluído, quando, na realidade, a maioria dos processos tem apenas algumas etapas. Além disso, o trabalhador autônomo precisa concluir várias etapas antes de iniciar um processo de filiação. Por exemplo, para se filiar ao sistema de aposentadoria, o trabalhador autônomo deve primeiro decidir se quer se filiar ao sistema nacional (SNP) ou ao sistema privado (SPP). Uma vez terminado o processo de decisão e tendo identificado a qual plano de saúde e sistema de seguro se filiar, o trabalhador terá de realizar mais de um processo para concluir o processo de filiação e o processo para fazer as contribuições correspondentes. Para facilitar a análise, agrupamos os processos em dois, conforme ilustrado na figura 5, que contém o mapa de serviços. São eles:

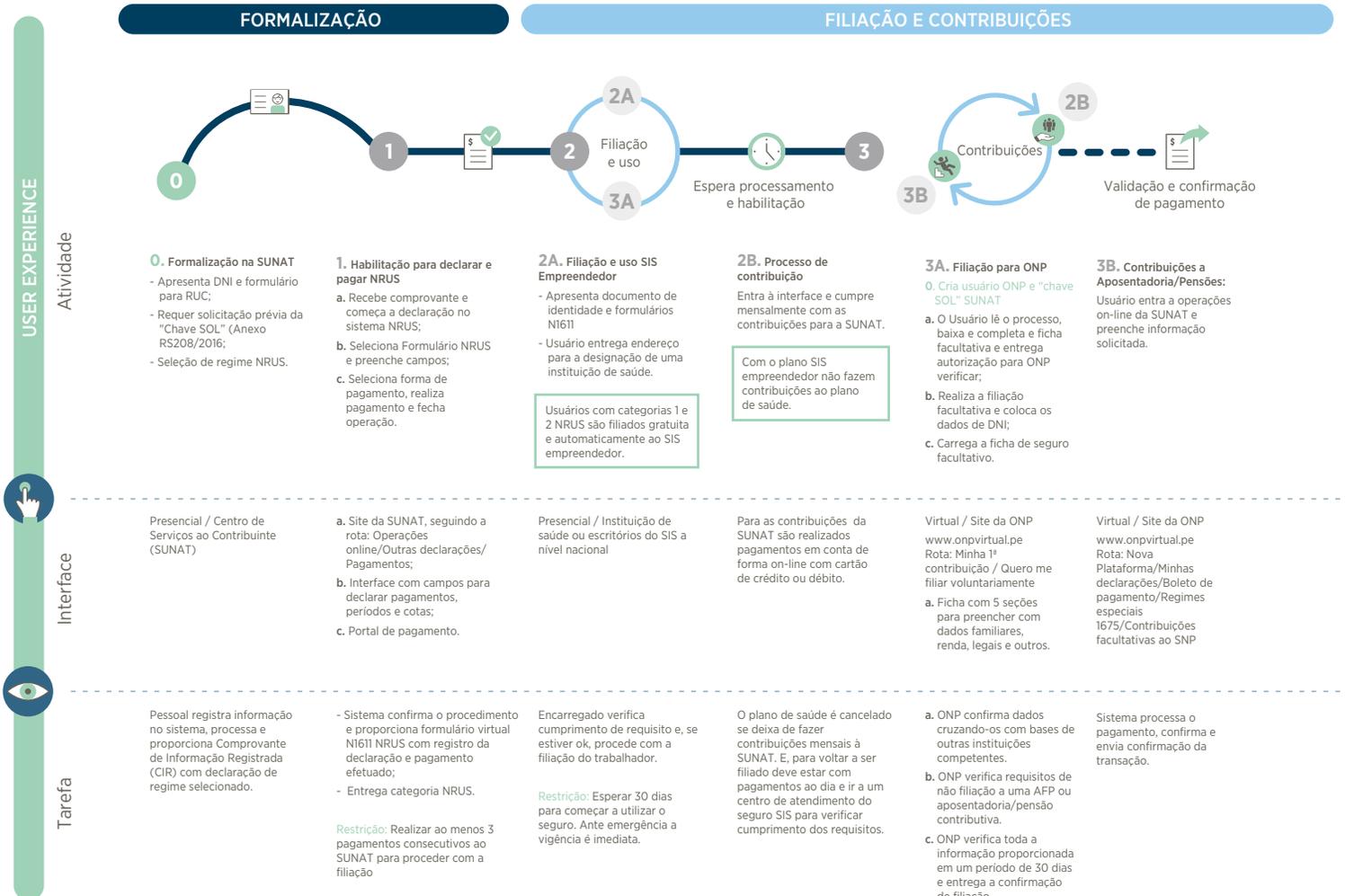
- a. Formalização (atividades 0 e 1)
- b. Filiação e contribuições para os sistemas (atividades 2a ou 2b, 3a ou 3b).

Conforme ilustrado na figura 5, há uma coexistência de vários sistemas. É por isso que são feitos alguns esclarecimentos relevantes para cada tipo de seguro.

Saúde. Os autônomos podem acessar dois planos de saúde dentro do Sistema Integral de Saúde (SIS): SIS Empreendedor e SIS Independente. Os trabalhadores autônomos que se enquadram nas categorias 1 ou 2 do NRUS são automaticamente filiados gratuitamente ao SIS Empreendedor. Como alternativa, os autônomos podem optar pelo plano de saúde SIS Independente, para o qual não precisam estar inscritos na Sunat. Para se filiar ao SIS Independente, o trabalhador deve ir a um escritório do SIS e fornecer as informações necessárias para preencher um formulário de filiação digital. Posteriormente, ele poderá fazer as contribuições mensais necessárias no Banco de La Nación ou virtualmente. O trabalhador autônomo também tem a possibilidade de acessar o plano opcional do +Salud, que está disponível para qualquer pessoa residente no Peru, nacional ou estrangeira, sem limite de idade, desde que não esteja afiliada ao Sistema Integral de Saúde (SIS).

Aposentadoria. Há também duas opções. Se o trabalhador autônomo decidir se filiar ao sistema público de previdência, ele poderá fazer isso virtualmente no site da ONP. Esse processo tem poucas etapas e a principal tarefa do trabalhador autônomo interessado em se filiar à ONP é preencher um formulário de informações e carregá-lo no sistema para solicitar a filiação. Se o trabalhador decidir se filiar ao sistema privado, há um processo simplificado que pode ser feito de forma rápida, fácil e remota. O trabalhador autônomo deve acessar o site da AFP que venceu a licitação.

FIGURA 5 MAPA DE SERVIÇOS DO PERU



iii. Pontos de atrito que podem ser melhorados

O nível de cobertura de seguro social dos trabalhadores autônomos no Peru é quase nulo, portanto, é essencial melhorar os processos existentes. A mobilização e a incorporação dessa força de trabalho aos esquemas de seguridade social representam um desafio de política pública, mas há aspectos processuais que podem ser objeto de ajustes econômicos para melhorar o acesso e a permanência na seguridade social no curto prazo. Nesse sentido, a análise revelou quatro momentos de maior atrito para os autônomos: registro, renovação periódica, estimativa de renda e pagamento de contribuições.

1. Formalização. O trabalhador autônomo no Peru deve concluir de forma independente três processos diferentes para formalização no sistema tributário, afiliação ao plano de saúde - SIS Emprendedor, SIS Independiente ou +Salud - e a um plano de previdência - sistema nacional (SNP) ou sistema privado (SPP). Isso representa um ônus excessivo para o trabalhador e se torna operacionalmente redundante, pois os processos são executados de forma independente, sem compartilhar registros ou informações. Um exemplo disso é que quase 90% dos trabalhadores autônomos não estão registrados na SUNAT.

2. Inscrição e filiação. No caso peruano, a falta de coordenação dos sistemas e o número de decisões a serem tomadas pelo autônomo se tornam uma barreira inicial muito importante. Em outras palavras, a probabilidade de enfrentar a chamada "paralisia decisória" é muito alta, dada a complexidade e a quantidade de informações exigidas e recebidas, o que implica uma demanda maior de recursos cognitivos e especializados para chegar a uma conclusão. Os trabalhadores, principalmente os autônomos, não têm tempo para tomar a melhor decisão, mesmo que os esquemas sejam muito simples. Os trabalhadores autônomos precisam tomar várias decisões, o que não é o caso dos trabalhadores assalariados. Por exemplo: quando e por quanto tempo trabalhar por dia, como se promover, como gerenciar o pagamento de impostos e o faturamento, quando e como fazer a manutenção do equipamento de trabalho e comprar os suprimentos necessários, qual provedor de plano de saúde melhor atende às suas necessidades, entre outras coisas. Ter que tomar essas decisões relacionadas ao trabalho diariamente dificulta que o autônomo tenha tempo, clareza mental e prioridade para tomar outras decisões relevantes, mas talvez não urgentes, como selecionar um plano de saúde ou de aposentadoria.

3. Fragmentação de processos. O processo é dividido em diferentes instâncias, exigindo que o trabalhador autônomo realize partes do processo em locais diferentes (por exemplo, com os planos de saúde do SIS, ele precisa fazer o download e preen-

cher formulários, depois ir a um escritório da instituição para realizar o procedimento e, finalmente, ir a uma terceira instância para fazer o pagamento). Isso aumenta a probabilidade de o trabalhador autônomo levar mais tempo para concluir o processo ou esquecer ou até mesmo perder o interesse em concluir o processo.

4. Dificuldades com a automação das contribuições. A possibilidade de automatizar o pagamento de planos de saúde não é evidente, enquanto a automação de pagamentos de aposentadoria está vinculada ao registro do usuário na SUNAT para pagamento à ONP e a uma renda mensal fixa no caso de contribuições à AFP.

5. Confusão e falta de informações sobre como obter serviços. Os longos períodos de espera para finalizar os processos (por exemplo, 30 dias para receber atendimento médico com o SIS, 3 meses para receber atendimento com o +Salud, 30 dias úteis para se afiliar ao sistema de aposentadoria com a ONP) podem levar a uma perda de motivação e interesse em fazer contribuições. Ao mesmo tempo, o longo tempo de espera pode levar à confusão sobre quando começar a fazer as contribuições correspondentes. Por fim, não há um canal claro de atendimento em caso de dúvidas ou dificuldades técnicas no acompanhamento das solicitações.

V Como melhorar o seguro social para os autônomos

A cobertura do seguro para os trabalhadores autônomos na América Latina é limitada, refletindo em um projeto de seguro social que não está adaptado à realidade de uma parte significativa de seus mercados de trabalho. A maioria dos sistemas de previdência social da região baseia-se em modelos em que havia algum consenso sobre o valor dos benefícios concedidos e em que as características sociodemográficas, institucionais e fiscais facilitavam o cumprimento das obrigações. Os processos de filiação, pagamento e prestação de serviços foram projetados principalmente com base na premissa de uma relação assalariada, em que a responsabilidade principal é dos empregadores, o que é muito eficiente em termos de custo e tempo em comparação com um enfoque baseado no trabalhador individual. No entanto, a evolução dos mercados de trabalho não convergiu para esse modelo, pois é um mercado segmentado, em que boa parte das unidades econômicas não tem retorno econômico suficiente. Como consequência, uma porcentagem significativa da população não está segurada e é vulnerável aos riscos de doenças, acidentes e envelhecimento, o que significa que a ligação direta entre os sistemas de seguridade social e os mercados de trabalho por meio do pagamento de contribuições gera uma falta de cobertura contra riscos, já que grande parte da força de trabalho não contribui regularmente.

As políticas para aumentar e igualar as oportunidades de acesso ao emprego formal são consideradas a principal ferramenta para aumentar a cobertura da seguridade social. No entanto, a viabilidade e o escopo dessas medidas podem ser limitados, já que muitos trabalhadores buscam outras formas de trabalho além do emprego assalariado. Sem dúvida, o funcionamento dos mercados de trabalho na região precisa ser aprimorado para que as habilidades da força de trabalho sejam alocadas de forma mais eficiente às unidades produtivas e para gerar maior riqueza agregada em benefício da sociedade. Isso inclui o aprimoramento da intermediação de mão de obra, a promoção de iniciativas de apoio ao primeiro emprego, o fortalecimento do treinamento para a inserção ou reinserção de adultos no mercado de trabalho, a promoção de políticas de apoio à renda durante o desemprego, a regulamentação e a redução de custos não salariais e a fiscalização.¹⁷ Há outras medidas mais profundas para melhorar o funcionamento dos

17. Alaimo et al. (2019).

mercados de trabalho e dos sistemas de seguridade social, que exigem reformas legislativas e realocações orçamentárias. Com isso seria possível aumentar tanto o número de trabalhadores contribuintes quanto o total da população segurada e, conseqüentemente, os riscos agregados da população poderiam ser segurados da melhor forma.¹⁸ Infelizmente, essas reformas podem não ser tão abrangentes quanto o desejado por dois motivos. Primeiro, uma grande parte da população de autônomos não tem interesse em trabalhar como empregado assalariado. Os resultados de várias pesquisas com aqueles que usam as plataformas para gerar renda mostram que 40-60% dos que as usam não estão interessados em um emprego tradicional, portanto, os esforços são limitados. Em segundo lugar, essas reformas são muito complexas, com enormes custos políticos e horizontes de implementação de vários anos, cujos resultados não são imediatamente visíveis. Muitas vezes, isso faz elas não serem convincentes.

Há outros tipos de reformas e melhorias administrativas no projeto atual dos sistemas que poderiam aumentar a cobertura dos autônomos no curto prazo. Isso inclui a inclusão de esquemas para trabalhadores individuais, o uso de elementos eletrônicos e a complementaridade com outros sistemas. Os casos descritos nos mapas de serviços mostram a experiência que os trabalhadores têm ao se tornarem segurados. Em vários casos, mostra-se que os trabalhadores optam por não continuar com os processos devido à baixa avaliação dos benefícios em relação ao custo (em vários casos, é preciso pagar o valor total da cobertura), a duplicação de procedimentos já realizados com outras entidades, bem como a complexidade e a recorrência de processos que terminam sendo tediosos. O quadro 3 mostra uma lista dos processos identificados no plano de serviços que podem ser considerados críticos para melhorar o seguro efetivo desses trabalhadores. Esses processos incluem: registro eletrônico do trabalhador; descontos automáticos por padrão; flexibilidade de cobertura que inclui alternativas de cobertura mínima e ajustada em nível individual; complementaridade com a cobertura fornecida por outros empregos; coordenação com o sistema tributário para conformidade no pagamento de contribuições e impostos; incentivos fiscais que possam ser obtidos por ser autônomo; e coordenação com o sistema financeiro.

18. Azuara et al (2012).

QUADRO 3 PROCESOS CRÍTICOS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Processos críticos	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru
1. Registro eletrônico (celular ou computador)	X	X	X	X	*
2. Agregação de receitas para cálculo de contribuições e impostos					
3. Descontos automáticos para o pagamento de contribuições**		X			
4. Coordenação com o sistema tributário para obter o pagamento coordenado de impostos e seguros		X			
5. Coordenação de informações com o sistema financeiro		X			
6. Flexibilidade de cobertura, oferecendo diferentes produtos de seguro	X		X		
7. Incentivos fiscais	X		X		
Processos em vigor em cada país	3	4	3	1	1

Fonte: Elaboração própria.

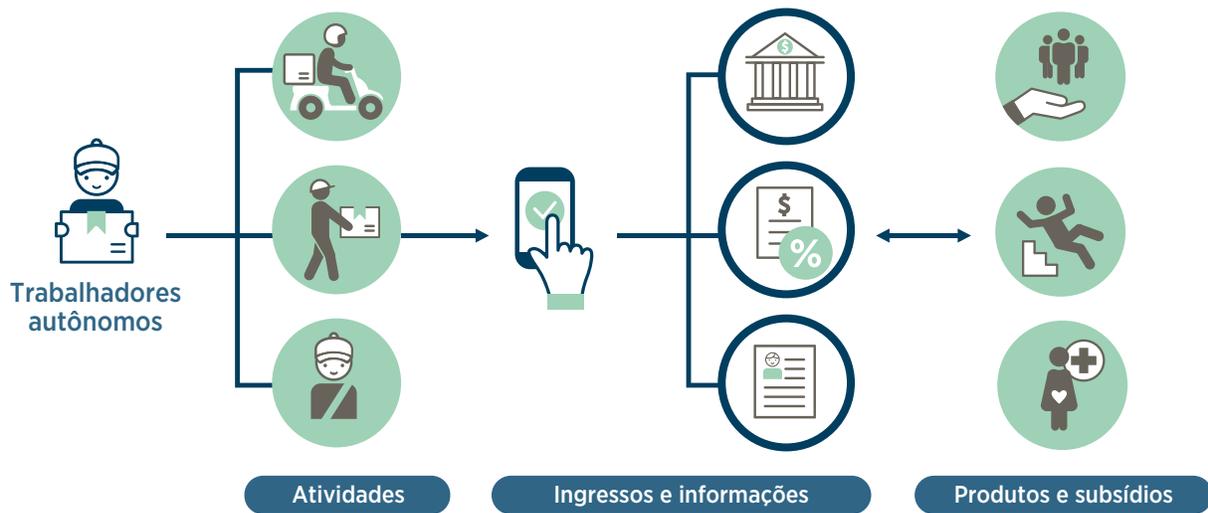
* É determinado de forma independente para saúde e aposentadorias (e pensões).

** Não deixar a responsabilidade recorrente para o trabalhador.

Ainda que não exista uma única uma solução, a modificação dos processos permitiria ajustar a cobertura e aumentar a cobertura dos segmentos da população de autônomos.

O Quadro 3 mostra a existência de processos críticos para cada país onde o mapa de serviços foi elaborado. Destaca-se o caso do Chile, onde existem 4 dos 7 processos identificados, seguido do Brasil com 3 e da Colômbia, com 2, e do México e do Peru, no final, com 1, respectivamente. A figura 6 apresenta uma descrição gráfica de cada um desses processos, que são explicados a seguir.

FIGURA 6 OPERAÇÃO DE PROCESSOS CRÍTICOS



Fonte: Elaboração própria com base nos mapas de serviços.

V.A Cadastro eletrônico

O primeiro passo para o seguro efetivo dos trabalhadores é o seu registro eletrônico.

Os problemas de incentivo associados ao acesso e à contribuição para os sistemas de seguridade social na região tendem a se concentrar entre os trabalhadores autônomos de baixa renda. Um primeiro desafio na região diz respeito à filiação aos respectivos sistemas. Os países analisados dispõem de ferramentas para o registro não presencial nos sistemas, com certo grau de facilidade. Há uma grande variedade de alternativas, embora na maioria dos casos as ferramentas de identificação nacional sejam usadas para obter o registro no sistema por meio de um formulário eletrônico em site da Internet ou aplicativos móveis. Dessa forma, é possível autenticar o trabalhador, procedendo com sua inscrição no sistema. No entanto, em vários casos, as interfaces com outros sistemas - identificação nacional ou fiscal - não são totalmente funcionais, tornando os processos de filiação -principalmente de trabalhadores autônomos - complexos. A construção de portais de registro não é, por si só, a solução para um seguro efetivo. Embora seja uma condição básica para o seguro independente, os seguintes elementos são necessários para facilitar o processo.

V.B Declaração de renda

Os autônomos realizam uma ampla gama de atividades, o que torna a declaração de renda um grande desafio. A alta valorização da flexibilidade representa um obstáculo para os esquemas de trabalho tradicionais, portanto, é necessário ir além da definição. A agregação de rendimentos por meio de esquemas eletrônicos interoperáveis pode ser uma alternativa efetiva. Os trabalhadores autônomos estão presentes em vários ramos econômicos, incluindo serviços profissionais (advogados, médicos, engenheiros), comércio varejista, artesanato, agricultura, transporte, serviços pessoais (cuidados), entre muitos outros. Eles costumam variar suas ocupações regularmente, dependendo das alternativas disponíveis, o que torna muito complexa a tentativa de identificar seu seguro por meio do vínculo empregatício. Também valorizam muito a flexibilidade na definição de horários, escolha de projetos e clientes. Essa flexibilidade se traduz em baixa produtividade e instabilidade de renda, dificuldades no crescimento dos negócios e oportunidades de financiamento, bem como falta de capacitação. Nesse sentido, a gestão profissional muitas vezes não é organizada, o que resulta em inadimplência no pagamento de obrigações e seguros. Nesse contexto, a rastreabilidade das receitas torna-se essencial, tanto para melhorar o valor agregado de suas atividades quanto para melhorar o pagamento das contribuições. A implementação de tecnologia para calcular a renda total é fundamental, tanto para os autônomos quanto para a sua asseguarção. Um melhor conhecimento da renda gerada de forma ordenada poderia facilitar um melhor planejamento financeiro para os autônomos. Isso inclui o uso de ferramentas digitais que facilitem o registro e a monitorização da renda, sua regularidade e o prazo dos pagamentos. Como resultado, isso facilitaria a base a partir da qual as contribuições para o seguro e os pagamentos de impostos podem ser calculados.

V.C Deduções automáticas para o pagamento de contribuições

A região enfrenta desafios de contribuição, que poderiam ser melhorados com deduções automáticas da renda total das pessoas por meio do sistema financeiro. A dedução automática das contribuições para a seguridade social ou para cobrir os esquemas de seguro provou ser uma das ferramentas mais eficazes para alcançar a cobertura oportuna, pois elimina uma das armadilhas mais difíceis dos esquemas em que a responsabilidade total pelo cumprimento é deixada para o trabalhador. A literatura mostra que esse tipo de desconto inibe efetivamente três fortes barreiras comportamentais: aversão

às perdas envolvidas no pagamento das contribuições, falta de atenção ao cumprimento das obrigações e quebra da inércia de não estar segurado. No caso dos trabalhadores assalariados, esse esforço é centralizado por parte dos empregadores, que são legalmente obrigados a fazer os descontos correspondentes aos trabalhadores para complementar suas próprias contribuições. Assim, a aversão à perda é menor para os trabalhadores assalariados, enquanto os autônomos precisam fazer seus próprios pagamentos, o que significa tomar consciência do custo do seguro. Dado esse comportamento, as deduções automáticas da renda total dos trabalhadores são muito efetivas, pois os trabalhadores não as contabilizam no orçamento mensal e não são consideradas perdas, pois não são depositadas na conta corrente do trabalhador.¹⁹ Além disso, a atenção ao cumprimento das obrigações de seguro é minimizada e, finalmente, ter cobertura se torna a referência.²⁰

V.D Coordenação com o sistema fiscal: tributação e seguro

A tributação é talvez um dos principais problemas para o seguro de trabalhadores autônomos. A complementaridade do pagamento de impostos e das obrigações de seguro é uma questão pendente importante em vários países. Os dados disponíveis mostram que os autônomos em geral têm níveis mais baixos de cobertura e contribuições para a seguridade social, mas também têm menos probabilidade de estarem sujeitos à tributação. Para que essa situação melhore, é indispensável uma abordagem integral que trate dos aspectos legais e administrativos, bem como dos fatores socioeconômicos que melhoram a conformidade. Isso inclui o uso e a troca de informações entre diferentes órgãos e entidades governamentais para reduzir a probabilidade de não conformidade. O compartilhamento de dados entre autoridades fiscais, entidades de seguridade social e outras instituições relevantes, por exemplo, sistema financeiro ou companhias de seguro, pode permitir uma melhor detecção de irregularidades e um controle mais eficaz da conformidade tributária. Ou seja, o estabelecimento de sanções e medidas dissuasivas para o cumprimento das obrigações tributárias pode ter alcance limitado se não for baseado em informações completas sobre a renda dos trabalhadores. Em outras palavras, a melhoria efetiva da cobertura dos autônomos exige o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e, ao mesmo tempo, a criação e adoção de medidas legais para identificar e apoiar

¹⁹. Mandrian (2004), Azuara et. al. (2021).

²⁰. Um exemplo de como os descontos automáticos poderiam melhorar a situação atual é o caso colombiano, em que os filiados do esquema subsidiado têm pouco incentivo para migrar para o esquema contributivo, devido às contribuições de renda do trabalho desse último e aos longos processos de reinserção no esquema subsidiado em casos críticos.

aqueles que poderiam fazê-lo, mas não estão segurados. As deficiências nos esquemas de controle se devem, em grande parte, à falta de penetração tecnológica para o cumprimento integral das obrigações, usando a renda gerada por todas as fontes de trabalhadores. Há alguns casos de melhor desempenho em que estão sendo feitos esforços para alcançar mais contribuições. Por exemplo, a modernização tributária que digitaliza a emissão de recibos fiscais no caso chileno é um esforço muito importante que facilita a arrecadação de contribuições para a seguridade social. Em resumo, o desafio para melhorar o esquema de seguro e o controle do trabalho autônomo é encontrar a fórmula tecnológica para que os trabalhadores autônomos tenham incentivos para pagar suas obrigações.

V.E Coordenação de informação com o sistema financeiro

A verificação das receitas para auditoria e pagamento de contribuições é o elemento crítico da cobertura. Isso pode ser feito com a rastreabilidade do pagamento, não necessariamente por meio dos bancos tradicionais. Um dos aspectos que a tecnologia mudou é o custo da rastreabilidade do pagamento por meio da digitalização com instrumentos tradicionais, como cartões, mas também por meio de transferências eletrônicas via telefones celulares. Esse aspecto se torna um trunfo quando se trata de repensar as formas não apenas de oferecer incentivos, mas também de coletar contribuições, tanto fiscais quanto para o pagamento da cobertura do seguro. As instituições financeiras tradicionais e as novas instituições financeiras (bancos, fintechs, plataformas) detêm uma grande quantidade de informações financeiras sobre os autônomos, que podem ser usadas para verificar a renda declarada e, com base nisso, determinar os pagamentos de impostos e contribuições correspondentes para a cobertura de seguro. Entretanto, a tecnologia por si só não é a solução. Conforme mencionado na seção anterior, para que ela seja efetiva, é necessário melhorar a coordenação do sistema financeiro e o pagamento de impostos no que se refere aos autônomos. Isso inclui a definição de mecanismos para a troca de informações entre instituições financeiras, autoridades fiscais e seguradoras por meio da implementação de tecnologias interoperáveis e padrões comuns em cada sistema. Em conclusão, devem existir mecanismos de acesso às informações individuais de forma segura e confidencial para que haja certeza e, conseqüentemente, uma tributação mais efetiva.

V.F Flexibilidade de cobertura: produtos de seguro

Tornar os esquemas e mecanismos de seguro mais flexíveis na América Latina é um desafio importante diante dos sistemas de seguridade social criados para proteger as pessoas com status de emprego formal. Levy (2018) documenta que um trabalhador assalariado é aquele que executa tarefas definidas pelo empregador em um determinado local e horário, pelas quais recebe um salário, que não está necessariamente vinculado à produção total do trabalhador. Além disso, o trabalhador assalariado tem direito a um pacote de benefícios de seguridade social, que são pré-estabelecidos pelas autoridades. O financiamento desses benefícios é determinado pelas autoridades, e o pagamento é uma função dos salários pagos aos trabalhadores. Para determinar esse custo, são feitas estimativas de prêmios médios calculados a partir das distribuições da população segurada. Em outras palavras, a fórmula tradicional do seguro social foi projetada em um ambiente em que o cálculo individualizado do seguro era excessivamente complicado e caro, de modo que os esquemas facilitam o cumprimento, embora para os trabalhadores dependentes o custo não seja atraente. Em outras palavras, as características dos sistemas atuais proporcionam cobertura a custos padronizados e inadequados para trabalhadores de baixa renda ou autônomos com volatilidade em seus ganhos reais. Uma alternativa a essa situação é identificar esquemas econômicos para trabalhadores autônomos com cobertura limitada, mas que os cubram contra o risco de problemas de saúde ou acidentes, e que gerem incentivos para que, no final, tenham cobertura total. Isso significa estabelecer novos produtos de seguro que convergem com a cobertura tradicional. Alguns países desenvolveram alguns esforços nesse sentido. Por exemplo, o Programa de Benefícios Econômicos Periódicos (BEPS) da Colômbia permite que os trabalhadores com baixa renda, mesmo abaixo do salário-mínimo, poupem voluntariamente e de forma flexível, cobrindo a necessidade de opções de poupança que não são viáveis no seguro social tradicional, uma vez que esta exige contribuições a partir de um salário-mínimo. Na mesma linha, o Brasil está trabalhando para diferenciar os planos de modo a incluir os autônomos, que podem participar do sistema e receber benefícios, com exceção do seguro-desemprego.

V.G Incentivos fiscais

Além de melhorar a tributação, o seguro dos autônomos pode se tornar mais atraente por meio de uma série de incentivos fiscais que minimizem as distorções na tomada de decisões laborais. O uso de incentivos fiscais é uma questão controversa, pois em muitos casos eles são concedidos sem o conhecimento das mudanças nas decisões de emprego dos trabalhadores para obter o maior benefício (comportamento estratégico). No caso dos autônomos, os esquemas tributários precisam ser elaborados para evitar a criação de incentivos para permanecer em esquemas de baixa tributação e reduzir o potencial das atividades econômicas. Ou seja, antes de estabelecer taxas mais baixas de contribuição e para o seguro, devem ser feitas as comparações necessárias com os pagamentos para trabalhadores assalariados e estabelecer mecanismos para um tratamento semelhante. Isso também pode ser feito por meio de isenções temporárias de impostos ou apoio temporário ao seguro. Para esse último, é necessário ter informações históricas sobre renda, contribuições e pagamentos. Em outras palavras, é preciso ter certeza de que o benefício é temporário e que, no final, será dado um tratamento não diferenciado. Em particular, conseguir cobertura inicial para saúde ou pensões pode ser a maneira de identificar cada pessoa para que ela venha a fazer contribuições completas. O conjunto de incentivos deve ser acompanhado de medidas de controle e monitoramento para evitar abusos e garantir o cumprimento adequado.

Há uma relação positiva entre o número de processos críticos cobertos e o nível de asseguaração dos autônomos. Vários dos processos descritos nesta seção existem em vários países, em graus variados. Sua existência coincide com níveis mais baixos de informalidade, conforme descrito no Quadro 9 na primeira parte do documento, sendo o Chile o país com o maior número de processos (9) e a maior porcentagem de cobertura (40%). Em contraste, o Peru e o México têm apenas um desses processos e seu nível de cobertura é próximo de zero. Isso sugere que é possível melhorar o seguro independente por meio de medidas concretas que são relativamente simples de implementar em comparação com mudanças radicais nos sistemas de seguro e seguridade social. Em outras palavras, há um conjunto de medidas que podem ser implementadas dentro das estruturas institucionais existentes e que resultariam em níveis mais altos de seguro. O que é importante, entretanto, é a complementaridade das medidas, com o objetivo de reduzir o poder discricionário dos trabalhadores para cumpri-las, ao mesmo tempo em que se mantêm os incentivos e estímulos para o cumprimento. Para isso, ferramentas comportamentais e inovações tecnológicas e financeiras podem ser usadas para tornar mais pessoas seguráveis. Essas medidas, implementadas de forma coordenada, podem trazer benefícios adicionais, pois, com melhores registros, é mais viável que outras instituições, por exemplo, bancos, gestores de fundos de pensão, empresas Fintech, possam atender a esse grupo, a um custo relativamente baixo.

V.H Inovação de produtos e processos para o seguro social do autônomo

O seguro social efetivo para o trabalho autônomo em cada país pode melhorar partindo de uma maior transparência da renda do trabalho. Há grande oportunidade de desenvolver melhorias nos processos e produtos existentes com base em sua transformação digital.

As seções anteriores mostram as áreas de oportunidade existentes para assegurar que mais pessoas possam ter cobertura ante diferentes riscos. O aspecto crítico disso é colocar a pessoa no centro de atenção, não as empresas, e desenvolver produtos e processos para que as receitas sejam verificáveis, as contribuições sejam justas e, quando for o caso, os recursos fiscais sejam mais bem utilizados. Além disso, a facilidade para alcançar a interoperabilidade dos esquemas de asseguramento com os sistemas financeiros e fiscais. Para isso, a digitalização das transações, o controle de renda e a rastreabilidade das operações no mercado de trabalho são indispensáveis. Fenômenos como a economia de plataforma ou a economia gig são experiências recentes que demonstram que, enquanto as instituições trabalhistas não se adaptarem às mudanças de paradigma, é menos provável que consigam capturar e assegurar efetivamente a força de trabalho que gera renda por meio delas. A digitalização incorporou novos elementos que são altamente valorizados por empregadores, intermediários e trabalhadores: diminuição dos custos operacionais, eficiência nos fluxos operacionais, flexibilidade trabalhista e adaptabilidade. A inovação, por sua vez, atua como um veículo para transformar as brechas de adaptação em soluções concretas. Inovar em produtos e processos de seguridade social é uma alternativa econômica frente aos esforços de reformas estruturais que pareceriam exigir longos períodos de tomada de decisão sem garantir resultados concretos.

VI Conclusões

A tecnologia está mudando o mundo do trabalho, abrindo novas oportunidades para melhorar o funcionamento das instituições trabalhistas da América Latina e do Caribe, principalmente para os autônomos. Existe uma certa prevalência dos efeitos negativos da adoção da tecnologia no mercado de trabalho. Entretanto, sua adoção acelerada pode trazer benefícios para milhões de pessoas, o que pode se traduzir em melhorias de produtividade e crescimento sustentado e inclusivo. As novas tecnologias tornam muito mais fácil e menos oneroso encontrar fornecedores e demandantes de serviços, o que se traduz em maior geração de valor em uma economia. De fato, milhares de pessoas na região são consideradas como trabalhadores que geram rendas mais altas, o que não seria o caso na ausência dos recentes avanços tecnológicos. Porém, as melhorias poderiam se concentrar não apenas na renda direta obtida em diferentes atividades, mas também nos mecanismos institucionais usados para assegurar os trabalhadores em geral por meio da seguridade social.

A informação tradicional para medir os mercados de trabalho precisa ser ajustada para entender melhor o trabalho autônomo e as novas formas de emprego, pois seu dinamismo geralmente não é capturado. As estimativas baseadas em pesquisas domiciliares em cada país mostram que cerca de 50 milhões de trabalhadores podem ser considerados autônomos na América Latina e no Caribe, o que representa um quarto do total. Essas porcentagens permaneceram estáveis desde 2010, e é muito provável que, com a aceleração da adoção tecnológica, essa porcentagem, inclusive, aumente. A proporção de trabalhadores autônomos é maior nos primeiros decis de renda, mas menor no nível de formalidade. Em outras palavras, a maioria dos autônomos é considerada informal, pois não faz as contribuições correspondentes à seguridade social e, portanto, não conta com os mecanismos de seguro existentes. Essas porcentagens não mostram a dinâmica do trabalho autônomo, pois alguns desses trabalhadores entram e saem de uma relação de subordinação regularmente. Tal dinâmica é ainda mais clara para os trabalhadores que usam plataformas digitais. De acordo com dados coletados pelo BID com diferentes plataformas, entre 60% e 80% de todos os trabalhadores com renda nesse setor não o consideram uma alternativa permanente. Em outras palavras, é muito provável que, à medida que mais setores utilizem esquemas de colaboração flexíveis, mais pessoas os utilizem como uma alternativa ocupacional. Apesar disso, esses dados são aproximados e são necessárias medições melhores para entender a dinâmica de emprego dos autônomos em geral e dos usuários de plataformas em particular.

As tendências do trabalho autônomo, o surgimento de plataformas em diferentes setores, assim como os estragos da pandemia mostram da necessidade urgente de melhorar os esquemas de seguro existentes. O trabalho autônomo é visto como uma opção melhor por muitos trabalhadores. Isso significa que o projeto atual da maioria dos sistemas de seguro vinculados ao emprego não responde da melhor forma às necessidades e características dos autônomos, já que o modelo principal é projetado para trabalhadores assalariados. A seguridade social está vinculada ao trabalho tradicional e geralmente é projetada para um único empregador. Como resultado, o nível de seguro para os autônomos é significativamente menor ao de assalariados em todos os países. Em outras palavras, o trabalho autônomo não está em conformidade com o paradigma tradicional de acesso à seguridade social, que não é alterado pelo estabelecimento do acesso eletrônico voluntário a alguns dos esquemas formais de seguro. Por exemplo, no México, é possível contribuir voluntariamente para o sistema de aposentaria e pensões e realizar outras formalidades usando o aplicativo AforeMóvil. Na Colômbia, o Programa de Benefícios Econômicos Periódicos (BEPS) permite que os colombianos poupem para a aposentadoria de forma voluntária e flexível, atendendo à necessidade de opções de poupança para pessoas com renda baixa ou volátil. Entretanto, em ambos os casos, os níveis de adesão são limitados.

Os sistemas com ajustes nos processos críticos para segurar os autônomos têm níveis mais altos de cobertura de seguro. Este documento mostra o caminho que os trabalhadores autônomos devem seguir para utilizar os mecanismos em vigor no Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru. Em cada caso, desenvolvemos um modelo de serviço, documentando, a partir da experiência do usuário, quais etapas devem ser seguidas para cumprir as obrigações estabelecidas nas normas vigentes, tanto para o seguro social quanto para o pagamento de impostos. Em cada esquema, documentamos uma variação significativa na complexidade de cada sistema e identificamos áreas de oportunidade em pontos críticos (pontos de atrito) ao longo da rota, tanto do ponto de vista processual quanto do ponto de vista da economia comportamental. Apesar de não existir uma solução única para todos os casos, documentamos que existem processos específicos que fornecem as informações necessárias para facilitar o cumprimento das obrigações dos trabalhadores. Esses processos incluem: registro, agregação de renda de várias fontes, deduções automáticas, coordenação com o sistema financeiro, esquemas de seguro flexíveis com novos produtos e, por fim, incentivos fiscais.

A base para uma maior efetividade do seguro é a rastreabilidade da renda individual e a interoperabilidade dos dados bancários e fiscais. Essas informações forneceriam certeza sobre o número e os valores necessários para aceder a um mecanismo de

proteção contra diferentes riscos, principalmente saúde e envelhecimento. Há uma relação positiva entre o número de processos desenvolvidos em cada país e seu nível de seguro. Nos países em que foram desenvolvidas instituições para prestar assistência aos autônomos, os níveis de conformidade são mais altos. O ponto de partida é o registro da renda de cada pessoa nas diferentes fontes, o que permite consolidar o total obtido nos períodos. Para que esse registro possa ser usado para diferentes fins, a base é poder usar a tecnologia para rastreabilidade, o que é mais viável por meio do uso de instrumentos do sistema de pagamento, seja no sistema bancário (ou seja, cartões bancários) ou no sistema de pagamento (via smartphones). Um dos principais benefícios da expansão do uso de meios eletrônicos de pagamento é o registro de receitas, que podem ser usadas para determinar contribuições fiscais e de seguro ou até mesmo algum tipo de benefício.

Além da modernização na fiscalização de receitas, é essencial repensar os produtos de seguro existentes. Sem dúvida, a chave para expandir a cobertura do seguro é uma base sólida de contribuições que reflita a renda total dos indivíduos e que possa ser verificada. Entretanto, o trabalho autônomo pode ter altos níveis de sobrevivência e volatilidade, já que os indivíduos geralmente não geram renda suficiente para atender a todas as suas necessidades. Isso torna essencial identificar como reduzir as barreiras ao seguro que existem atualmente nos sistemas tradicionais. Três delas são identificadas no documento: a inclusão de descontos automáticos; a criação de novos esquemas de seguro; e incentivos fiscais. No primeiro caso, a economia comportamental é clara. O custo do seguro geralmente está associado a um imposto, o que reduz a probabilidade de pagamento. O mecanismo de desconto automático aumenta essa probabilidade, pois os indivíduos são obrigados a pagar suas contribuições. Entretanto, o custo de muitos esquemas tradicionais é relativamente alto e pode pesar para os autônomos, ainda mais do que para os empregados. Uma alternativa é explorar novos esquemas, nos quais os níveis de cobertura e benefícios são limitados e, portanto, o custo pode ser reduzido. Por fim, esse custo também pode ser reduzido por meio de subsídios diretos para esses trabalhadores, caso eles não cubram níveis suficientes de renda. Em suma, esses elementos buscam adaptar os esquemas tradicionais, que se mostraram ineficazes.

Em conclusão, a flexibilidade do trabalho autônomo é algo que tem sido permanente na América Latina e no Caribe, e a tecnologia o tornará uma alternativa valiosa por mais trabalhadores. É hora de modernizar os esquemas de seguro para melhorar suas vidas, o que dependerá da rastreabilidade das rendas pessoais. Proteger efetivamente os autônomos contra riscos de saúde, doença e velhice, requer repensar os esquemas de seguro social para adaptá-los à realidade dos mercados de trabalho da região. As tendências de carreiras de trabalho com várias transições entre setores e tipos de emprego

se tornarão cada vez mais frequentes e, portanto, é essencial identificar soluções para evitar que as pessoas enfrentem os riscos de não contarem com seguro. Algumas dessas soluções podem ser alcançadas por meio do aprimoramento dos mecanismos existentes, usando ferramentas tecnológicas. Em outras palavras, a transformação do trabalho que estamos vivenciando aumenta a necessidade de adaptar os esquemas de seguridade social às necessidades dos trabalhadores e não vice-versa. Temos a oportunidade de tentar implementar novos produtos e processos que não necessariamente seguem o esquema tradicional de seguridade social. No Laboratório de Segurança Social Digital do BID, estamos empenhados em encontrar evidências que permitam uma discussão mais informada sobre esse tópico e continuaremos a colaborar com os governos, o setor privado e os empresários para melhorar a vida dos trabalhadores autônomos.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D., Autor, D. (2012). What Does Human Capital Do? A Review of Goldin and Katz's *The Race between Education and Technology*. *Journal of Economic Literature*, 50:2, 426-463.
- Alaimo, V. Chaves, M., Soler, N. (2019). O futuro do trabalho na América Latina e no Caribe: como garantir os direitos dos trabalhadores na era digital? Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Álvarez, F., Argente, D., Lippi, Francesco (2020). Um problema de planejamento simples para o lockdown da COVID-19. *Imprensa do Centro de Pesquisa de Política Econômica*, Edição 14.
- Antón, A, F. Hernandez e S. Levy. 2012. *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance [Reforma fiscal para o seguro social universal]*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Antón, A. "The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Informality" [O efeito dos impostos sobre a folha de pagamento no emprego e nos salários em condições de alta informalidade]. *Revista IZA de Trabalho e Desenvolvimento*. 2014. 3:20.
- Azuara Herrera, O., Keller, L., González, S. (2019). Quem são os motoristas que usam plataformas de transporte na América Latina: Perfil dos motoristas do Uber no Brasil, Chile, Colômbia e México. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Azuara Herrera, O., Pagés, C., Rucci, G., Amaral, N., Ospino, C., Torres, J., González, S. (2019). The future of work in Latin America and the Caribbean: What are the most in-demand occupations and emerging skills in the region? Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Azuara et. al. (2021). "Saving without Barriers: Lessons from the Retirement Savings Laboratory Interventions" [Poupar sem barreiras: lições das intervenções do laboratório de poupança para aposentadoria]. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Bernal, R., M. Eslava e M. Melendez. 2015. "Taxing Where You Should: Formal Employment and Corporate Income vs. Payroll Taxes in the Colombian 2012 Tax Reform." *Econ Estudio*.
- Bustelo, M. Suyaya, A. Viollaz, M. (2019). O futuro do trabalho na América Latina e no Caribe: como será o mercado de trabalho para as mulheres? Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Betcherman, G., M. Daysal e C. Pagés. 2010. "Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey." *Labour Economics*, 17 (2010) 710-722.
- Bird, R. e M. Smart. 2014. "Financing Social Expenditures in Developing Countries: Payroll or Value-Added Taxes?" (Financiamento de despesas sociais em países em desenvolvimento: impostos sobre a folha de pagamento ou sobre o valor agregado? Capítulo 13 em *Social Insurance, Informality and Labor Markets: How to Protect Workers while Creating Good Jobs (Seguro Social, Informalidade e Mercados de Trabalho: Como Proteger os Trabalhadores e Criar Bons Empregos)*. Frolich, M., D. Kaplan, C. Pages, J. Rigolini e D. Robalino Editores. Oxford U. Press. Unidos
- Bosch, M., A. Melguizo e C. Pagés. 2013. *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean [Melhores Pensões, Melhores Empregos: Rumo à Cobertura Universal na América Latina e no Caribe]*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Bracha, Anat e Mary A. Burke (2021), How Big is the Gig? The Extensive Margin, The Intensive Margin, and The Hidden Margin, *Labour Economics*, 2021, vol. 69, issue C.
- Borrowman, Mary e Stephan Klasen (2020). Drivers of Gendered Sectoral and Occupational Segregation in Developing Countries *Feminist Economics*, 2020, vol. 26, edição 2, 62-94.
- Bruhn, M., D. Karlan e A. Schoar. 2013. *The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises Evidence from a Randomized Trail in Mexico [O impacto dos serviços de consultoria em pequenas e médias empresas: evidências de uma trilha aleatória no México]*. Policy Research Working Paper 6508, Banco Mundial.
- Bruhn, M. e D. McKenzie. 2014. "Entry Regulation and the Formalization of Microenterprises in Developing Countries" [Regulamentação de entrada e formalização de microempresas em países em desenvolvimento]. *The World Bank Research Observer*. Oxford University Press.

- Bruhn, M., D. Karlan e A. Schoar. 2010. "What Capital Is Missing in Developing Countries?" (Que capital está faltando nos países em desenvolvimento?) *American Economic Review*, 100:2, 629-633.
- Busso, M., M.V. Fazio e S. Levy Algazi. 2012. "(In) Formal and (Un) Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico" IADB Working Paper Series.
- BID-WP-341. Washington D.C. Choi, James J., David Laibson, Brigitte C. Madrian e Andrew Metrick (2004), "For Better or for Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior", em *Perspectives on the Economics of Aging*, David Wise (ed.), NBER.
- Dolado Juan J., Florentino Felgueroso e Juan F. Jimeno, 2003. "Where do Women Work Analysing Patterns in Occupational Segregation by Gender?", *Annals of Economics and Statistics*, GENES, edição 71-72, páginas 267-292.
- Duflo Esther, Gale William, Liebman Jeffrey, Orszag Peter e Saez Emmanuel (2005). "Saving Incentives for Low and Middle-Income Families: Evidence from a Field Experiment with H&R Block". "The Retirement Savings Project (Projeto de Poupança para Aposentadoria) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20050509galeorszag.pdf>.
- Ferreira, F. H. G., J. Messina, J. Rigolini, L. F. López-Calva, M. A. Lugo e R. Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class [Mobilidade Econômica e a Ascensão da Classe Média Latino-Americana]*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Flores Lima, R., S. Zamora e E. Contreras. 2013 "Transitions between formal and informal work and means of labour intermediation in Mexico 2005-10." Nota técnica. BID-TN-525. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Hall, J. V., e Krueger, A. B. (2018). *An Analysis of the Labor Market for Uber's Driver-Partners in the United States [Uma análise do mercado de trabalho para motoristas parceiros da Uber nos Estados Unidos]*. *ILR Review*, 71(3), 705-732. <https://doi.org/10.1177/0019793917717222>.
- Hand, A., Rodríguez Tapia, C., Silva-Porto, M. (2020). *O que os downloads de nossos aplicativos dizem sobre viver e trabalhar em quarentena?* Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Hatayama, M., Viollaz, M., Winkler, H. (2020). Jobs' Amenability to Working from Home: Evidence from Skills Surveys for 53 Countries [Acessibilidade dos empregos ao trabalho em casa: evidências de pesquisas sobre habilidades em 53 países]. Documento de trabalho de pesquisa de políticas; nº 9241. Banco Mundial.
- Hsieh, C., Olken, B. (2014). The Missing "Missing Middle" (A falta do "meio-termo"). Escritório Nacional de Pesquisa Econômica.
- Kahneman, Daniel e Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica* 47, no. 2: 263-91. <http://doi:10.2307/1914185>.
- Karlan, Dean, Aishwarya Lakshmi Ratan e Jonathan Zinman. 2014. Savings by and for the Poor: A Research Review and Agenda [Poupança dos pobres e para os pobres: revisão e agenda de pesquisa]. *Review of Income and Wealth* 60 (1): 36-78. *The Changing Nature of Work* (2019). Banco Mundial.
- Levy, S. 2008. Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico [Boas Intenções, Maus Resultados: Política Social, Informalidade e Crescimento Econômico no México]. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Levy, S. e N. Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution" (O desafio da política social da América Latina: educação, seguro social e redistribuição). *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 27, No.2. 193-218.
- Levy Algazi, S. (2018). Esforços mal recompensados. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Llorente, Analía. (27 de agosto de 2019). Freelancers: os trabalhos on-line mais procurados por freelancers na América Latina. BBC News Mundo.
- Madrian, Brigitte C. e Dennis F. Shea (2001), "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.116, No.4, pp.1149-1187.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E. e Ernst, C. (2019). Platform economy and employment: What is it like to work for an app in Argentina? CIPPEC-BID-ILO. Buenos Aires.
- Novella, R., Repetto, A., Robino, C., Rucci, G. (2018). Millennials na América Latina e no Caribe: trabalhando ou estudando? Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Observatório do Trabalho COVID-19 (2020). Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Observatório do Trabalho da COVID-19 (2020). Op. cit.

Pagés, C. (2013): A educação termina quando você sai da escola? Não em países bem-sucedidos. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Perry, G., O. Arias, J. López, W. Maloney, P. Fajnzylber, P. Mason e J. Saavedra-Chanduvi. 2007. "Informality: Exit and Exclusion," Banco Mundial.

Pew Research Center (2021). State of Gig Work in 2021 (Estado do trabalho Gig em 2021). Disponível em <https://www.pewresearch.org/internet/2021/12/08/the-state-of-gig-work-in-2021/>.

Teletrabalho no século XXI: uma perspectiva evolutiva (2019). Organização Internacional do Trabalho.

Thaler, R.H. & Sunstein, C. (2008), Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven, CT: Yale University Press.

Tuesta, D. (2020). A seguridade social do futuro na América Latina: superando mitos. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Anexo

TRABALHO DE PESQUISA DE PRESENÇA E AUSÊNCIA EM PLATAFORMAS DIGITAIS

País	Pesquisa	Aplicativo	Pergunta direta em plataformas digitais
Argentina	Pesquisa domiciliar permanente (EPH)	Trimestral	Não
Bolívia	Pesquisa contínua de emprego (ECE)	Trimestral	Não
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc)	Trimestral	Não
Chile	Pesquisa Nacional de Emprego (ENE)	Trimestral	Sim
Chile	Pesquisa de renda suplementar (ESI).	Anual	Não
Colômbia	Grande Pesquisa Domiciliar Integrada (GEIH)	Mensal	
Costa Rica	Pesquisa contínua de emprego (ECE)	Trimestral	Não
México	Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego (ENOE)	Trimestral	Não
México	Pesquisa de Emprego e Ocupação por Telefone (ETOE)	Trimestral	Não
México	Pesquisa Nacional de Ocupação e Emprego - Nova Edição (ENOEN)	Trimestral	Não
Peru	Pesquisa de Emprego Permanente (EPE)	Mensal	Não
Uruguai	Pesquisa domiciliar contínua (ECH)	Mensal	Não

