

# **I Relatório Parcial**

**Objetivos:**

**Definição do Conceito de “Microseguro”**

**Identificação do Público-Alvo: Definição do  
Conceito de “População de Baixa Renda” para  
fins de Microseguro**

**Agosto de 2008**

[Este documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP, instituído pela Portaria SUSEP 2.960, de 12/06/2008]

## Índice

Introdução	3
<i>MICROSSEGURO como ferramenta de inclusão</i>	3
<i>Foco do Microseguro</i>	4
<i>Importância de uma política adequada e da regulação para os microsseguros</i>	4
<i>Ações da SUSEP</i>	5
<i>Comissão Consultiva de Microsseguros do CNSP</i>	6
<i>Grupo de Trabalho de Microsseguros da SUSEP</i>	6
<b>I Relatório Parcial</b>	<b>9</b>
<b>1. Considerações Preliminares</b>	<b>9</b>
<b>2. Definição do conceito de “Microseguro”</b>	<b>9</b>
2.1 <i>Conceito de “Microseguro” para o Brasil</i>	10
<b>3. Definição do conceito de “População de Baixa Renda”</b>	<b>12</b>
3.1. <i>Classe de rendimento X educação</i>	15
3.2. <i>Classe de rendimento X características de domicílio</i>	17
3.3. <i>Conceito de “População de Baixa Renda”</i>	20
Conclusões e Recomendações	20
Membros do Grupo de Trabalho de Microsseguros da SUSEP	22
Bibliografia	22

## Introdução

A preocupação com a situação das populações menos favorecidas é hoje uma tendência mundial, não apenas pelas questões humanitárias envolvidas, mas pelas conseqüências sociais, econômicas, políticas e, até mesmo, ecológicas geradas pela desigualdade e pela miséria. O tema tem sido recorrente nos mais importantes fóruns de discussão internacionais, mobilizando os melhores especialistas de todas as áreas na busca de soluções que promovam a diminuição da pobreza e a inclusão social. O fato ganha vieses mais graves com os efeitos das mudanças climáticas em função do aquecimento global, cujos impactos nas populações carentes costumam ser ainda mais devastadores.

Nos últimos dois anos, não por acaso, o Prêmio Nobel da Paz esteve endereçado a ilustres humanitários mais preocupados com a promoção do bem-estar de seus semelhantes e com o equilíbrio do mundo em que vivemos, do que com a solução pacífica para conflitos internacionais específicos<sup>1</sup>.

De acordo com recentes pesquisas realizadas por conceituadas instituições internacionais, enquanto nos países desenvolvidos a maior parte da população está coberta por algum tipo de seguro, nos 100 países mais pobres do mundo pouco menos de 3% da população possui algum tipo de cobertura. Porém, são as famílias pobres que estão especialmente vulneráveis aos riscos, tanto aqueles causados pela natureza, tanto quanto os causados por ocorrências do cotidiano.

No Brasil não é diferente, pois as classes menos favorecidas estão mais freqüentemente expostas às doenças, acidentes, mortes e a uma série de danos e perdas relacionadas aos bens e a propriedade em função da natureza de suas atividades e do ambiente em que vivem. Estas ocorrências, além dos impactos sociais e econômicos causados aos mais carentes, geram a cada período uma série de gastos extraordinários para o Governo, cujos recursos poderiam ser mais bem empregados caso houvesse algum tipo de mecanismo que oferecesse uma proteção adequada para os segmentos mais pobres da população.

Estes segmentos são os mesmos que, nos últimos anos, obtiveram o acesso ao crédito através de instituições financeiras e que têm demonstrado capacidade para assumir e manter compromissos. Estas pessoas, embora enfrentem riscos múltiplos, não tem qualquer familiaridade com o seguro formal, e desconhecem a proteção que lhes pode ser concedida. Em conseqüência, elas continuam administrando seus riscos por meio de poupança pessoal, empréstimos de emergência ou outras maneiras informais e redes de proteção social. No entanto, quando da ocorrência de doenças, desastres naturais, perdas de lavoura, acidentes e danos aos bens e à propriedade, só para mencionar algumas possibilidades, verifica-se a incapacidade destas ferramentas para proporcionar a proteção desejada.

### MICROSSEGURO como ferramenta de inclusão

Neste contexto, o MICROSSEGURO surge como uma alternativa para beneficiar o crescimento econômico e o desenvolvimento humano, desempenhando um papel fundamental, já que se encontra na fronteira entre os serviços financeiros e a proteção

---

<sup>1</sup> 2006 – Muhamad Yunus e o Grameen Bank, por seus esforços em criar, do zero, desenvolvimento econômico e social.

2007 – Vice-Presidente Al Gore e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, por seus esforços em consolidar e disseminar um maior conhecimento sobre as alterações climáticas provocadas pela atividade humana, e para criar as condições necessárias para enfrentar essas mudanças.

social, incorporando elementos de ambos. Deve constituir-se, também, como parte de uma estratégia-chave de governo para diminuir a pobreza, ao tornar os sistemas financeiros mais inclusivos por meio da promoção do acesso aos serviços de poupança, de crédito e de seguros para a população de baixa renda.

Pode-se dizer que à medida que os outros segmentos das microfinanças, como o microcrédito e a poupança, ajudam às pessoas a progredir e adquirir bens, o microsseguro ajuda-as a proteger seus ganhos, constituindo-se assim, em importante e poderosa ferramenta de inclusão social. Por esta razão se depreende que o microsseguro, como o microcrédito, não é um programa assistencialista, já que envolve o pagamento de prêmios regulares em troca da adequada proteção ao segurado, estimulando o espírito empreendedor mais do que o consumidor.

### Foco do Microsseguro

O microsseguro não é um ramo ou modalidade específica de seguro; tampouco está limitado a um tipo de provedor específico; contudo tem um público-alvo específico: **a população de baixa renda.**

Por estarem direcionados a uma população menos favorecida economicamente e, freqüentemente, de baixo nível de escolaridade, os produtos devem ter preço acessível e atender às necessidades peculiares dos segurados no que se refere às coberturas, ao formato e à simplicidade de procedimentos, atentando principalmente para as questões que envolvem a devida proteção aos direitos dos consumidores.

### Importância de uma política adequada e da regulação para os microsseguros

O papel que os microsseguros podem exercer na sociedade segue uma lógica econômica básica. Se as pessoas na base inferior da pirâmide econômica tiverem a sua disposição mecanismos capazes de protegê-las contra os altos riscos a que estão expostas, elas poderão obter recursos com o propósito de investir, gerando mais empregos e riqueza nas suas comunidades. Um trabalho institucionalizado criará um ambiente mais seguro e o maior acesso ao capital com menores custos, levando ao crescimento econômico, desonerando o Estado, criando novas oportunidades de negócio e um novo mercado consumidor, protegendo a população mais carente e, fundamentalmente, promovendo a inclusão social.

O seguro é, assim, uma ferramenta vital para a sustentabilidade e o desenvolvimento econômico. Todavia, o que se verifica é que este serviço vem se mantendo além do alcance dos pobres. Muitos fatores inibem o segmento de baixa renda a ter acesso ao seguro, incluindo: os instrumentos financeiros inadequados, as dificuldades regulatórias e o ambiente operacional para os provedores, a informação insuficiente, a baixa percepção do risco, entre outros.

A administração adequada dos riscos e o desenvolvimento de melhores mecanismos para pulverizá-los tornam-se pontos críticos para amenizar a pobreza, pois, embora o seguro seja referido como intangível, ele toma uma dimensão material quando da ocorrência do sinistro.

Dessa forma, o microsseguro, fornecido tanto pelo setor privado como por programas públicos, deve obedecer a regras básicas de provimento: **os produtos e serviços devem estar em conformidade com os princípios de seguro geralmente aceitos.**

A idoneidade e a competência profissional dos provedores, bem como sua solvência e solidez financeira são essenciais para a manutenção da estabilidade e da credibilidade

dos programas, exigindo não apenas requerimentos financeiros adequados, mas um ambiente regulatório e tributário propício e estimulante.

Assim, o incentivo ao acesso aos microsseguros deve começar pela construção de mercados financeiros para as populações de baixa renda. O maior número de clientes e o grande número de transações atraem capital, serviços de suporte e outros coadjuvantes para um setor de negócios em crescimento que não pode ser ignorado.

Ao contrário do que ocorreu com outros segmentos das microfinanças, cuja regulação remonta a 20 anos atrás, a regulação do microsseguro em todo o mundo é hoje um campo emergente. Uma das lições aprendidas na prática das microfinanças é que a indústria para prosperar necessita de uma regulação adequada, favorável e tempestiva que, ao mesmo tempo que protege a estabilidade dos provedores, consumidores e do mercado como um todo, também ajuda a melhorar a habilidade dos provedores a fornecer serviços aos segmentos menos favorecidos de uma forma mais eficiente e eficaz.

### Ações da SUSEP

A Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, na qualidade de Órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro, atendendo **às diretrizes governamentais para incentivar a criação de produtos e serviços financeiros adaptados à realidade da população de baixa renda e dos micro-empresendedores formais e informais**, desde o final de 2003 tem implementado ações para incentivar a comercialização de seguros simplificados e de baixo custo voltados para estes segmentos.

Em 21/09/2004 foi editada a Circular SUSEP 267/2004 sobre seguro de vida em grupo popular, estabelecendo Condições Gerais padronizadas e respectivos parâmetros.

Em 17/11/2005 foi editada a Circular SUSEP 306/2005 sobre seguro popular de automóvel, estabelecendo Condições Gerais padronizadas para o ramo.

Outro fato relevante ocorrido em 2004, e que contou com a participação da SUSEP, foi a edição do Decreto 5.172/2004 que reduziu o IOF (Imposto Sobre Operações Financeiras) para o Ramo Vida, de 7% para 2%, chegando a alíquota zero em 2006. Esta mudança teve repercussão positiva na comercialização dos produtos do Ramo Vida em geral e foi a principal reivindicação da indústria à época da elaboração da Circular SUSEP 267/2004. Em 2007, este Decreto foi revogado pelo Decreto 6.306/2007.

Entre os resultados obtidos no Brasil desde o início das ações específicas, verifica-se que as normas editadas pela SUSEP estimularam as discussões sobre o microsseguro, já que o tema era desconhecido no país antes de 2004, e sensibilizaram o mercado segurador nacional. Desde então, muitos produtos de seguros foram lançados voltados para o consumidor de baixa renda, inspirados no desempenho positivo dos Seguros Populares de Vida, despertando assim o interesse para este segmento da população.

No cenário internacional, a SUSEP iniciou sua participação em fóruns de discussão sobre o assunto no início de 2006, por ocasião da formação do “*IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance (JWG-MI)*” ou, em português, “Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP sobre Microsseguros”, quando esta Autarquia foi convidada a participar como membro e colaborador.

É importante ressaltar que a International Association of Insurance Supervisors - IAIS<sup>2</sup>, da qual a SUSEP é membro, constitui-se como o principal fórum internacional nos assuntos ligados à supervisão de seguros, e dela são membros efetivos mais de 190 supervisores e reguladores, de mais de 140 países, além de observadores, representados por grupos seguradores, grandes consultorias e outras entidades internacionais afins<sup>3</sup>.

Merece destaque especial, ainda, o fato de que a IAIS elabora princípios globais de seguros que são internacionalmente aceitos e influenciam as atividades de supervisão em todo o mundo, sendo utilizados como parâmetros para medir o nível de desenvolvimento dos mercados seguradores nas avaliações efetuadas pelo FMI, Banco Mundial e outros organismos e consultorias internacionais. Portanto, não se pode falar em seguir as melhores práticas internacionais de seguros sem buscar a conformidade com os princípios e padrões da IAIS, elaborados por seus diversos comitês, subcomitês e grupos de trabalho.

Por sua vez, o CGAP Working Group on Microinsurance foi criado em 2002 e seus mais de 80 membros são representantes de organizações doadoras, agências internacionais de desenvolvimento, especialistas em desenvolvimento de sistemas financeiros, companhias de seguro privadas e outras partes interessadas que estão envolvidas na promoção e suporte dos microsseguros nos países em desenvolvimento, através da promoção do desenvolvimento e proliferação dos serviços de seguros para pessoas de baixa-renda. O grupo auxilia no desenvolvimento do microsseguro através de pesquisas, instrumentos de ação, coordenação e conscientização.

Em maio de 2007, durante reunião realizada no Rio de Janeiro, o JWG-MI finalizou o documento intitulado *“Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance”* (ou, em português, “Questões de Regulação e Supervisão de Microsseguros”), cujo objetivo é estimular e proporcionar embasamento para discussões sobre a regulação e a supervisão do microsseguro, entre reguladores, supervisores, provedores e outras partes interessadas, contando com uma estrutura integrada para o seu desenvolvimento, por intermédio de políticas favoráveis, adaptações legais e regulatórias e construção da capacidade institucional do setor, consistente com os princípios e práticas internacionalmente aceitos - notadamente, os Princípios Básicos de Seguros da IAIS - com foco em questões operacionais, prudenciais, de governança e conduta de mercado.

O *paper* também discute outros temas relevantes, identificando tipos de produtos, consumidores e provedores, destacando o papel dos supervisores e reguladores de seguros, na qualidade de responsáveis pelo provimento de mecanismos capazes, agindo como facilitadores no que se refere a esta tendência mundial.

Em reconhecimento ao trabalho desenvolvido pela SUSEP nos últimos dois anos, em outubro de 2007, o Superintendente da Autarquia, Senhor Armando Vergílio dos Santos Júnior, foi eleito presidente do JWG-MI (Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP de Microsseguros) e do Subgrupo de Trabalho de Microsseguro da IAIS, sendo esta a primeira vez que um representante do Brasil preside um Grupo de Trabalho no âmbito da mais prestigiada e reconhecida Associação Internacional do gênero.

---

2 [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org)

3 No Brasil, são membros da IAIS: a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); e observadores: Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG), Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG) e a Bradesco Seguros.

## Comissão Consultiva de Microseguros do CNSP

Em 15/04/2008, o Conselho Nacional de Seguros Privados, por meio do [Ato CNSP 10/2008](#), criou a Comissão Consultiva de Microseguros, presidida pelo Superintendente da SUSEP e composta por:

- dois representantes do Ministério da Fazenda;
- dois representantes da SUSEP;
- um representante do Banco Central do Brasil;
- um representante do Ministério da Previdência Social;
- dois representantes da Federação Nacional de Empresas de Seguros Privados e Capitalização - FENASEG;
- dois representantes da Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, e das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros – FENACOR; e
- dois representantes da Escola Nacional de Seguros – FUNENSEG.

A Comissão tem por objetivo promover estudos sobre microseguros e assessorar o CNSP no que se refere aos seus aspectos técnicos e operacionais, apresentando trabalho conclusivo até 31/12/2008.

A criação da Comissão Consultiva de Microseguros, por sua composição é um passo fundamental para a formação de uma estrutura regulatória adequada para o desenvolvimento do Microseguro no país, uma vez que é integrada por representantes de diversas partes interessadas, tanto do Governo como da iniciativa privada.

A participação de outros Órgãos Governamentais, além da SUSEP, possibilita o aumento da consciência das autoridades responsáveis pela definição das políticas do setor - uma recomendação básica para a obtenção do alinhamento de práticas de regulação e supervisão voltadas para as características particulares dos microseguros, além de facilitar o diálogo, especialmente sobre as questões fiscais e sociais. Por outro lado, a iniciativa privada poderá contribuir com sua experiência e conhecimento mercadológico, ajudando a estabelecer critérios mais consistentes para a elaboração de pesquisas específicas sobre o potencial mercado consumidor, suas características e demandas.

## Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP

Em 12 de junho de 2008, a SUSEP instituiu, por meio da Portaria SUSEP 2.960, o Grupo de Trabalho de Microseguros, com a finalidade de apresentar estudos e assessorar à Comissão Consultiva de Microseguros, em relação aos aspectos técnicos, legais e operacionais.

O Grupo está diretamente subordinado ao superintendente da SUSEP e tem 180 dias a partir da data da publicação da Portaria SUSEP 2.960 para apresentar seu Relatório Final.

Em sua segunda reunião, o Grupo, entre outras decisões, aprovou um Cronograma de Trabalho que estabelece a apresentação de Relatórios Parciais ao Superintendente da SUSEP, antes da apresentação do Relatório Final, versando sobre os seguintes temas:

Relatório I - Definição do conceito de “microseguro”, identificação do público-alvo e definição do conceito de “população de baixa-renda” para fins de microseguro.

Relatório II - Identificação das Barreiras Regulatórias para o microseguro no Brasil.

Relatório III – Partes Interessadas em Microseguros e Respectivos Papéis  
Relatório IV – Produtos Prováveis de Microseguros e seus Parâmetros Mínimos.

Os conteúdos dos Relatórios Parciais servirão de base para a elaboração do Relatório Final.

**A seguir, o Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP (GT SUSEP), instituído pela Portaria SUSEP nº 2.960, de 12/06/2008, apresenta o primeiro destes relatórios parciais.**

## I Relatório Parcial

### **Definição do Conceito de “Microseguro”**

### **Identificação do Público-Alvo: Definição do Conceito de “População de Baixa Renda” para fins de Microseguro**

#### **1. Considerações Preliminares:**

Conforme o cronograma aprovado, o Grupo de Trabalho de Microseguros da SUSEP (GT SUSEP), instituído pela Portaria SUSEP nº 2.960, de 12/06/2008, em seu primeiro Relatório Parcial deve apresentar ao Superintendente, uma proposta para o conceito de “microseguros” no Brasil, definindo, ainda, o seu público-alvo, no caso a “população de baixa renda”, cujo conceito deve ser estabelecido para fins específicos de microseguros.

Como ponto de partida para a definição destes conceitos e considerando:

- i) A ativa participação desta Autarquia no IAIS-CGAP Joint Working Group on Microinsurance (JWG-MI) e no Subgrupo de Microseguros da IAIS, ambos presididos pelo Superintendente da SUSEP;
- ii) O fato de que a International Association of Insurance Supervisors - IAIS constitui-se como o principal fórum internacional nos assuntos ligados à supervisão de seguros, e que seus diversos grupos de trabalho elaboram princípios globais que são internacionalmente aceitos e influenciam as atividades de supervisão em todo o mundo.
- iii) Que não se pode falar em seguir as melhores práticas internacionais de seguros sem buscar a conformidade com os princípios e padrões da IAIS.

O GT SUSEP entende necessário que a definição de “microseguro” para o Brasil, que venha a ser utilizada em legislação específica, esteja alinhada com a definição contida no documento da IAIS “*Questões sobre Regulação e Supervisão de Microseguros*”, de junho de 2007, elaborado pelo JWG-MI.

No que tange à definição do conceito de “população de baixa renda” para fins específicos de microseguro, o GT SUSEP decidiu que seria fundamental ouvir, preliminarmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, notadamente a sua Gerência de Indicadores de Pobreza, complementado por contatos com especialistas do setor financeiro e/ou entidades como a FIECAFI/USP.

Ressalte-se que esta linha de atuação está em conformidade com as recomendações do documento da IAIS “*Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro*”:

*“(…) é importante que os supervisores compreendam o que é o microseguro, em geral, e o **definam para suas jurisdições** antes de ponderar qualquer abordagem regulatória diferente em termos de seu tratamento no que se refere a **aspectos prudenciais, de conduta de mercado e operacionais**”.* [grifos nossos]

#### **2. Definição do conceito de “Microseguro”**

O documento da IAIS “*Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro*”, utilizado pelo GT SUSEP como principal referência, adota a seguinte definição para microseguros:

*“Microseguro é o **seguro acessível à população de baixa renda**, fornecido por vários tipos diferentes de entidades, porém em conformidade com práticas de seguros geralmente aceitas (que devem incluir os Princípios Básicos de Seguros).*

*Principalmente, isso significa que o risco segurado por uma apólice de microsseguro é gerenciada de acordo com os princípios do seguro e custeada por prêmios. Portanto, as operações de microsseguro devem estar naturalmente enquadradas no escopo do regulador/supervisor de seguros local, ou qualquer outra autoridade competente em conformidade com a legislação nacional da jurisdição em causa.” [grifos nossos]*

*E também: “microsseguro não é nem um produto específico ou um ramo de seguro. Também não está limitado a um provedor específico. O microsseguro está voltado para um segmento de renda específico, isto é, o **segmento de baixa renda da população**”. [grifo nosso]*

Uma nota explicativa ressalta, ainda, que “o microsseguro não abrange (...) programas governamentais de bem-estar social, já que estes **não são custeados por prêmios com base no risco, e os benefícios não são custeados por um fundo comum que é administrado segundo princípios de seguro e risco**. Pelo mesmo motivo, ele não inclui a assistência emergencial fornecida por governos em casos de, por exemplo, **catástrofes naturais, enchentes/incêndios em localidades de baixa renda, etc**”. [grifo nosso]

Apesar disso, o Estado, “como o gerente de risco de última instância”, pode determinar sobre a necessidade de patrocinar o acesso ao microsseguro, por intermédio de práticas de redistribuição de recursos, financiando programas geridos **em conformidade com os princípios de seguro**. Neste caso, do ponto de vista político, seria fundamental que a linha de demarcação entre os programas sociais e as iniciativas de competência do mercado ficasse claramente definida, e que os eventuais subsídios não viessem a inibir as iniciativas do mercado.

Do documento da IAIS, depreende-se que o público-alvo dos microsseguros basicamente constitui-se por: i) **famílias de baixa renda**, “que podem não ter cobertura por outros seguros e/ou programas de seguridade social”; ii) **pessoas que trabalham na economia informal**, “que não têm acesso aos seguros tradicionais nem aos benefícios de proteção social providos diretamente pelos empregadores, ou pelo governo através dos empregadores”; e iii) **trabalhadores de baixa renda do setor formal**, “que também podem demandar serviços de microsseguros”.

Os microsseguros apresentam portanto, dois focos importantes: i) o foco na extensão da proteção social e ii) o foco na oferta de serviços financeiros vitais.

Os diversos trabalhos desenvolvidos no âmbito do IAIS-CGAP JWG-MI nos fornecem, ainda, importantes informações sobre as atividades de microsseguros em diferentes países, observando-se que, dependendo da jurisdição e/ou país, o “microsseguro” pode ter significados diferentes, assim como características comuns. Algumas dessas especificidades estão listadas a seguir:

- i) Na maioria dos países **o microsseguro não é considerado um tipo ou ramo distinto de seguro**, mas somente visto como um seguro disponível em valores pequenos, o que poderia explicar a não-existência de um conjunto de regras distinto para o microsseguro nesses países.
- ii) Os microsseguros **não se limitam a nenhum tipo de risco em particular**, cobrindo uma grande variedade de riscos, incluindo doenças, acidentes pessoais, morte e danos a bens – basicamente, qualquer risco que for segurável e cuja cobertura for estruturada de modo a ser financeiramente viável e acessível para famílias de baixa renda.

iii) Os microsseguros **podem ser oferecidos como um produto com apenas uma cobertura ou como um “pacote” de coberturas.**

iv) As coberturas podem ser concedidas em **apólices de seguro individual ou em grupo.**

v) **Com relação ao provedor**, no contexto mundial, pode-se dizer que o microsseguro é neutro em relação ao tamanho da entidade que assume o risco de seguro – podem ser pequenos ou grandes seguradores, que **podem assumir formas jurídicas diversas**, dependendo da legislação de cada país (Entre as entidades provedoras de microsseguros se incluem programas de pequenas comunidades de base, sociedades mútuas, cooperativas, ou companhias organizadas como sociedades anônimas). Podem ser **entidades com ou sem fins lucrativos** e nem todas são reguladas pela legislação de seguros.

vi) **Com relação aos canais de distribuição**, as entidades que operam microsseguros freqüentemente estabelecem vínculos com uma gama de outros operadores para alcançarem o mercado de baixa renda (cooperativas; instituições de microfinanças (IMF); governos federal, estadual e municipal; administradoras de serviços terceirizados; organizações de comunidades de base; sociedades mútuas de saúde; provedores de serviços, como companhias de telefonia celular; agências de correios; e organizações não governamentais (ONGs), entre outros).

Não obstante, é consenso entre os reguladores e especialistas em serviços financeiros que a maior parte das características do seguro tradicional se aplicam, em larga escala, ao microsseguro, tais como: os aspectos atuariais, de contabilidade, auditoria, documentação de apólice, resseguro, monitoração dos indicadores de desempenho, gerência técnica (adesão, processamento de sinistros), contratos com provedores de serviços de assistência médica, etc.

Entretanto, algumas características únicas dos microsseguros podem requerer uma abordagem regulatória diferente, como por exemplo: o fato de se tratar de uma ferramenta de inclusão social; as formas de cobrança de prêmios; os fluxos de caixa irregulares dos potenciais segurados; os intermediários pouco qualificados; a falta de educação financeira do consumidor; as importâncias seguradas pequenas; a necessidade de adoção de apólices simplificadas; a rapidez na regularização do sinistro, etc...

## 2.1 Conceito de “Microseguro” para o Brasil

Em função das considerações acima, o GT SUSEP entende que o microsseguro:

1. É um **serviço financeiro** que proporciona **proteção social**;
2. Deve ser necessariamente fornecido por **provedor autorizado, em conformidade com a legislação** e enquadrado no escopo do regulador/supervisor de seguros local;
3. Tem como **público-alvo a população de baixa renda**, incluindo pessoas que podem trabalhar tanto no setor formal, quanto no setor informal da economia;
4. Deve ter **prêmios proporcionais às probabilidades e aos custos dos riscos** envolvidos;
5. Deve **observar os princípios de seguros** globalmente aceitos.

Com base nestas premissas, o GT SUSEP propõe a seguinte redação como conceito de microsseguro:

**Microseguro é a proteção financeira fornecida por provedores autorizados para a população de baixa renda contra riscos específicos em troca de pagamentos de prêmios proporcionais às probabilidades e aos custos dos**

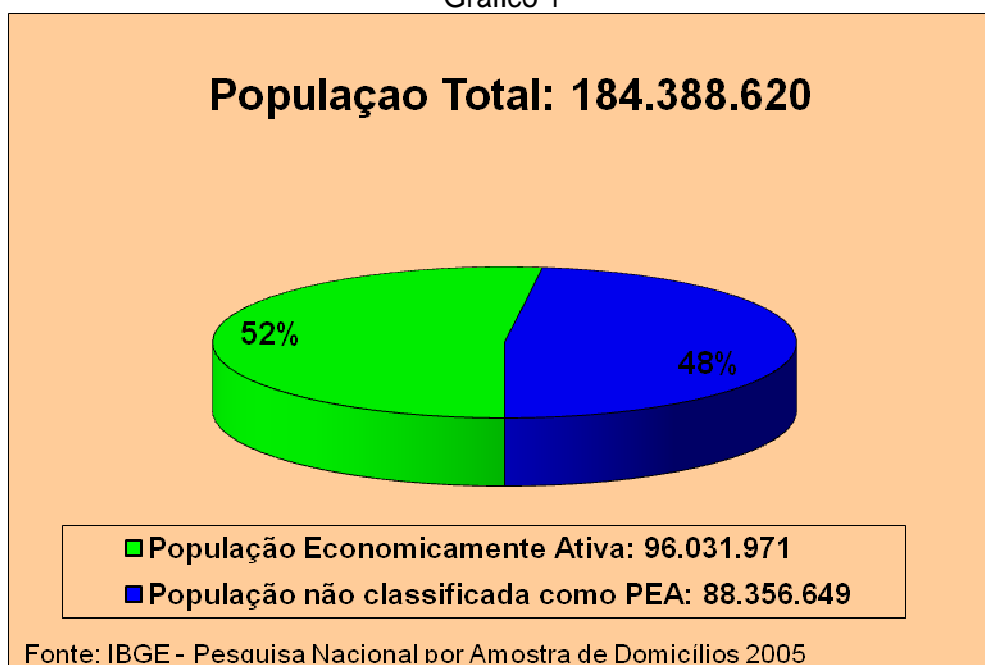
**riscos envolvidos, em conformidade com a legislação e os princípios de seguro globalmente aceitos.**

O GT SUSEP considera importante que o conceito que vier a ser adotado pelo Brasil para “microseguros” seja definido em norma específica, de forma a se obter um consenso sobre seu entendimento, tanto pelo Governo como por outras partes interessadas.

### **3. Definição do conceito de “População de Baixa Renda” para fins de Microseguro**

A população do Brasil, em 2005, de acordo com os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios - PNAD 2005-2006, do IBGE, era de 184.388.620 habitantes<sup>4</sup> e a sua população economicamente ativa<sup>5</sup> representava 52% desse total (gráfico 1).

Gráfico 1

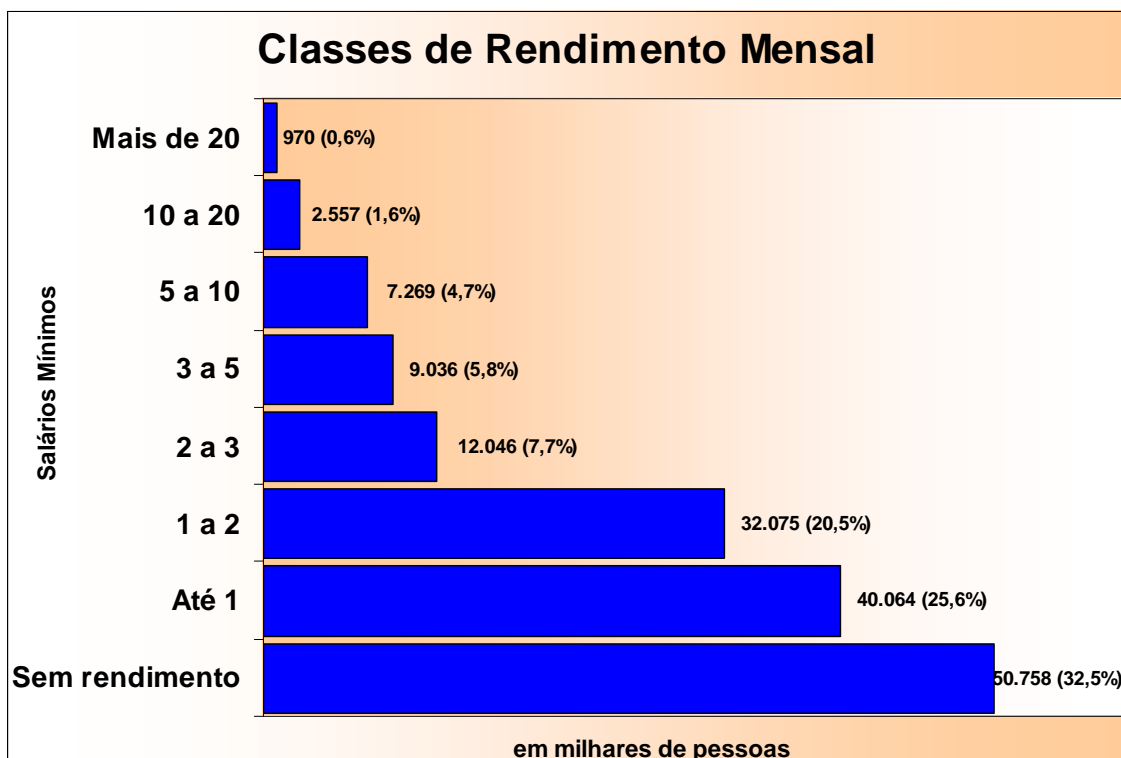


Os dados da PNAD/IBGE revelam também que uma grande parte dessa população percebia menos que três salários mínimos mensais. Na realidade, **46,1% tinha rendimento mensal per capita de até 2 salários mínimos** (gráfico 2) e, dependendo da região do país, este percentual podia ultrapassar os 50%. Assim, enquanto na Região Nordeste, 54,7% da população tinha renda mensal *per capita* de até 2 salários mínimos, na Região Sudeste este percentual era de 41,7%.

4 População do Brasil em 2008: 186.690.583 habitantes (fonte: IBGE)

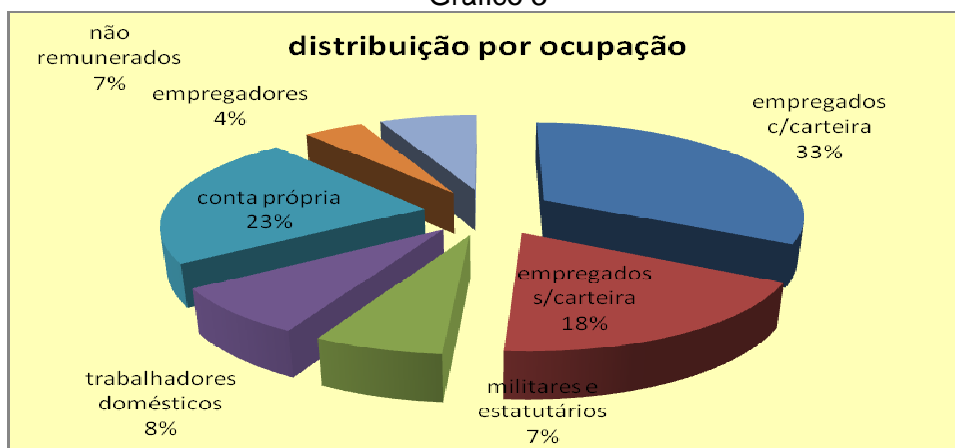
5 A PEA – População Economicamente Ativa compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas: i) população ocupada - aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias); e ii) População Desocupada - aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais, etc.).

Gráfico 2



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.  
Sem rendimento: inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

Gráfico 3



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005.

No que se refere à distribuição percentual da população economicamente ativa por posição na ocupação no trabalho principal<sup>6</sup>, **observa-se uma tendência à**

6 As pessoas ocupadas são classificadas em:

- a. Empregados - aquelas pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário, etc.). Incluem-se, entre as pessoas empregadas, aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada.
- b. Conta Própria - aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, sem empregados.
- c. Empregadores - aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com auxílio de um ou mais empregados.
- d. Não Remunerados - aquelas pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, pelo menos 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou em ajuda a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário.

**informalidade** (gráfico 3), pois 41% dos indivíduos dessa população exerceriam atividades classificadas como por conta própria (23%) ou seriam empregados sem carteira assinada (18%). Esta tendência aumenta nas classes de rendimento inferiores (tabela 1).

Tabela 1<sup>7</sup>

Ocupação	Até 1/2 salário	Mais de 2 salários
Empregados sem carteira	30,3	15,8
Empregados com carteira	11,6	26,0
Militares e estatutários	6,1	46,3
Trabalhadores domésticos	34,3	5,4
Conta própria	28,9	18,3
Empregadores	4,1	61,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005.

Como já dito anteriormente, de acordo com o documento da IAIS “*Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro*”, o público-alvo dos microsseguros se constitui de: i) **famílias de baixa renda**; ii) **pessoas que trabalham na economia informal**; e iii) **trabalhadores de baixa renda do setor formal**.

**Mas, no Brasil, qual seria a linha que demarcaria o segmento da população classificado como de baixa renda?**

De acordo com a Gerência de Indicadores de Pobreza do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no que se refere à mensuração da pobreza, **o Brasil não possui uma “linha de pobreza oficial”**, embora sua definição constitua-se em compromisso do atual Governo. Verifica-se, no entanto, que algumas “linhas” vem sendo divulgadas por instituições e pesquisadores independentes. A grande dificuldade reside no fato de muitas serem as variáveis que influenciam e interferem no conceito de pobreza e que, no Brasil, estes fatores se agravam devido aos contrastes existentes entre as suas diferentes regiões. Por este motivo, no IBGE há um consenso de que especial atenção deve ser dada à construção de fontes estatísticas confiáveis que permitam viabilizar o desenvolvimento de diversas medidas.

Entre as diversas variáveis que influenciam o conceito de “pobreza”, **além do valor médio do rendimento familiar, encontram-se o nível de escolaridade e os dados que caracterizam a estrutura física do domicílio**, tais como as condições de ocupação, serviços de saneamento disponíveis, acesso à iluminação elétrica, existência de linha telefônica fixa, a posse de bens duráveis, entre outros.

Assim, considerando as inúmeras variáveis que influenciam o conceito de “pobreza” e, por outro lado, a necessidade de se obter dados objetivos que possibilitem atender às metas específicas definidas no Cronograma de Atividades relacionadas ao primeiro Relatório Parcial, entre elas, a definição do conceito de “população de baixa renda” para fins de “microseguro” no Brasil, o GT SUSEP decidiu adotar, preliminarmente, variáveis vinculadas à “educação” e às “características de domicílio”, notadamente ao provimento de serviços básicos, associadas ao “rendimento”, tanto familiar como *per capita*.

7 O IBGE realiza comparações entre pessoas com rendimento *per capita* de até ½ salário mínimo e superior a 2 salários mínimos, objetivando evidenciar o nível de desigualdades sociais em que se encontram tais segmentos populacionais.

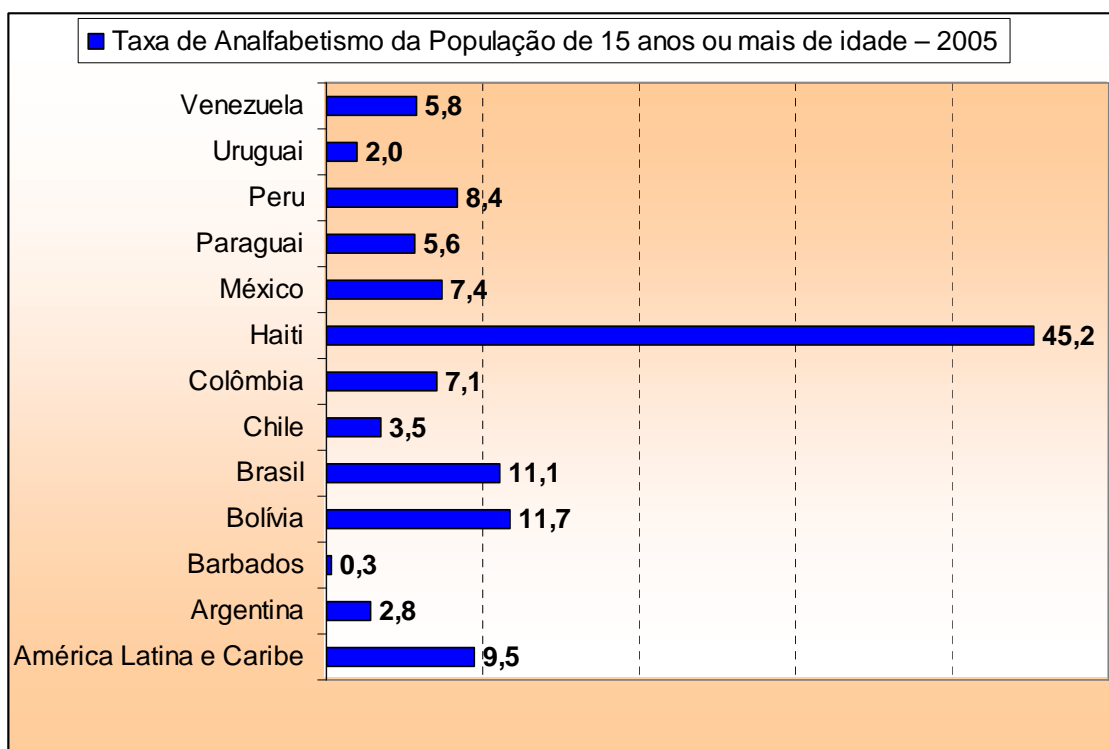
A escolha destas variáveis tem por objetivos iniciais:

- i) realizar uma investigação preliminar sobre o perfil de escolaridade do potencial consumidor dos serviços de microsseguro; e
- ii) verificar possíveis canais de distribuição e/ou redes de coleta de prêmios de microsseguro.

### 3.1. Classe de rendimento X educação

Embora a situação venha melhorando nos últimos anos, **o analfabetismo e o baixo nível de escolaridade constituem-se em graves problemas para o país**. De acordo com os dados de 2005 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, a taxa de analfabetismo brasileira da população de 15 anos ou mais de idade, de 11,1%, é superior à média da América Latina, de 9,5% (gráfico 4).

Gráfico 4



Fonte: Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 1998; Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

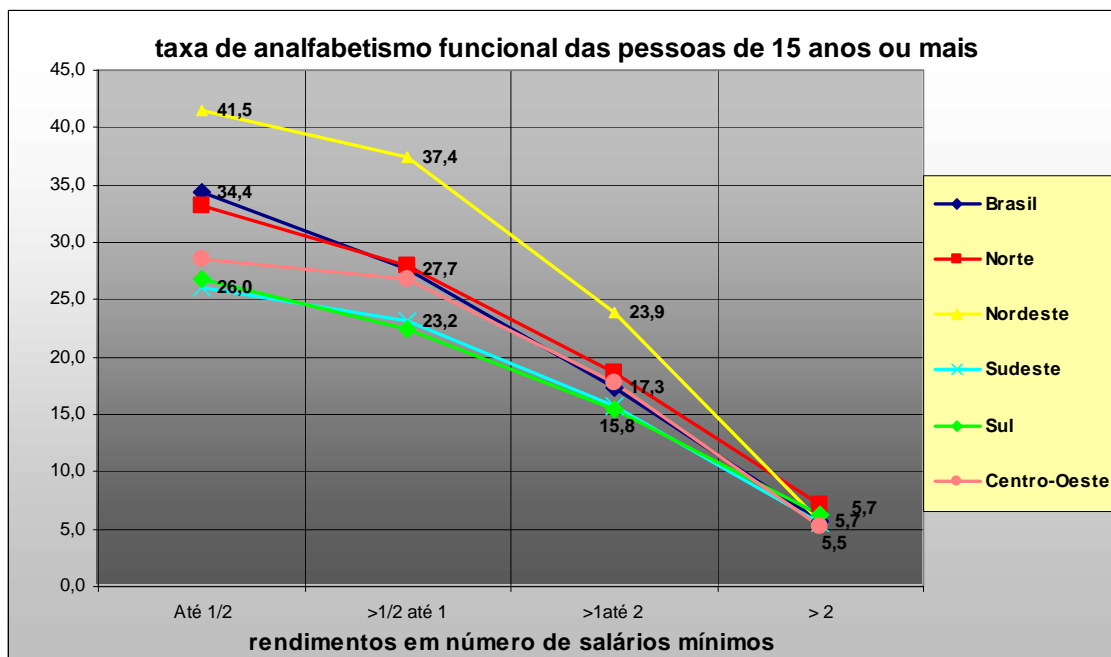
A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2006, do IBGE, aprofunda e detalha a questão, demonstrando que esta análise não é tão simples, principalmente se considerarmos as diferentes situações observadas em cada região do país.

A taxa de analfabetismo funcional<sup>8</sup> das pessoas de 15 anos ou mais de idade varia consideravelmente nas diferentes regiões, atingindo altos percentuais nas classes de rendimentos inferiores. Na Região Nordeste, por exemplo, na classe de rendimento médio mensal familiar *per capita* de até ½ salário mínimo, a taxa de analfabetismo atinge 41,5%, enquanto na Região Sudeste esta taxa é de 26,0% e a média nacional de 34,4%. Já nas classes de rendimento médio mensal familiar *per capita* de mais de 2 salários mínimos as diferenças são menos acentuadas, 5,7% e 5,5%,

<sup>8</sup> Analfabetismo funcional: falta de domínio de habilidades em leitura, escrita, cálculos e ciências, em correspondência a uma escolaridade de até 3 séries completas do ensino fundamental ou antigo primário.

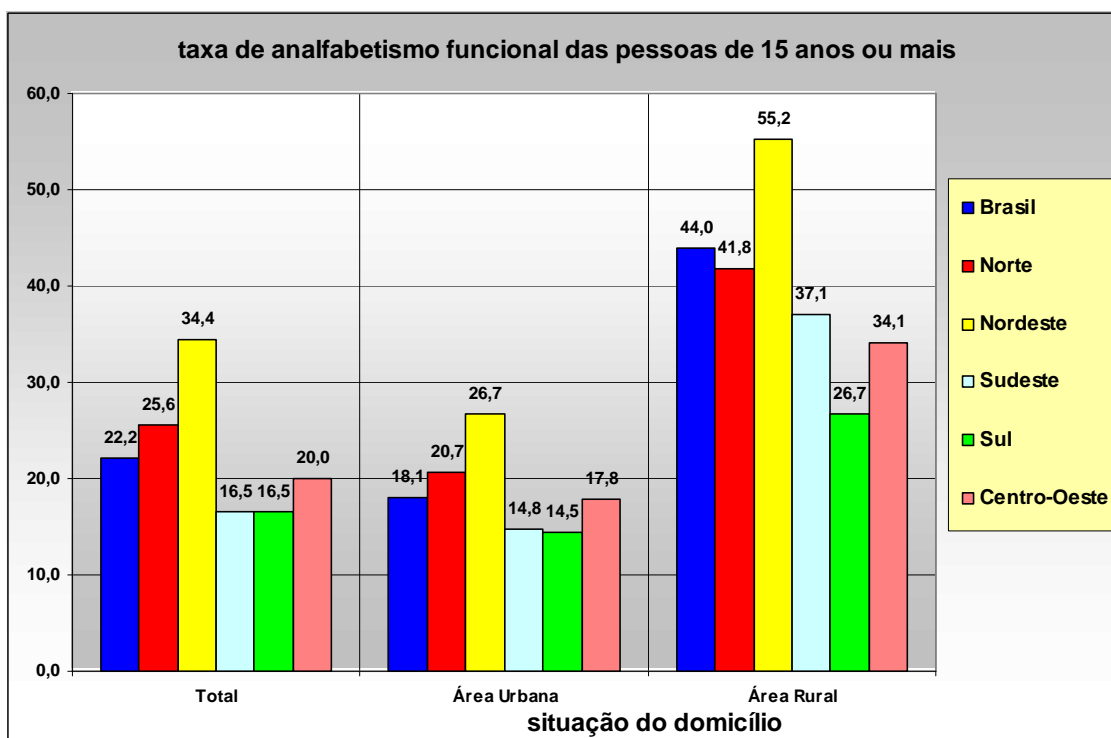
respectivamente, para as regiões Nordeste e Sudeste, para uma média nacional de 5,7% (gráfico 5), bem abaixo da média latino-americana.

Gráfico 5



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

Gráfico 6



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

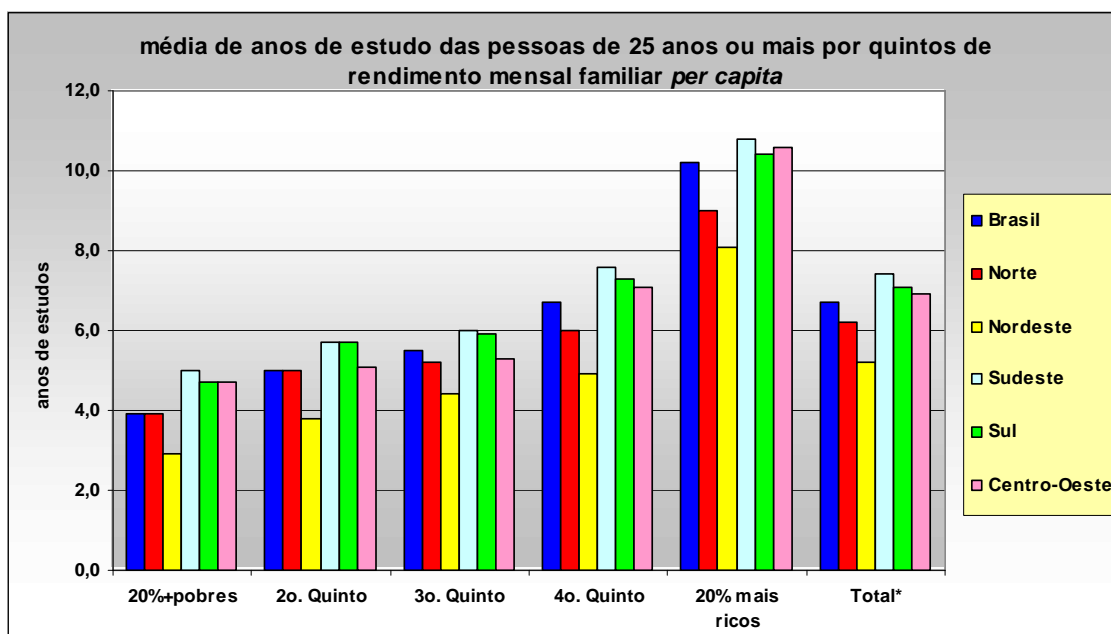
Também se pode observar que a taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade por situação de domicílio é maior nas áreas rurais, onde a taxa do país atinge 44% contra 18,1% nas áreas urbanas. Contudo, estas condições variam

significativamente quando realizadas comparações entre as grandes regiões do país (gráfico 6).

Com relação à média de anos de estudo da população, percebe-se que, embora o rendimento a influencie de forma determinante, há uma variação significativa em função da região e unidade da federação de domicílio das pessoas. Por exemplo: em Alagoas a média de anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais de idade é de 5,1 anos e no Piauí de 5,4 anos; já no Rio de Janeiro e São Paulo a média é de 8,2 anos, chegando a 9,2 anos no Distrito Federal.

Entretanto, assim como ocorre com as taxas de analfabetismo, esta variação se acentua quando analisada a correlação entre rendimentos e anos de estudo (gráfico 7). Enquanto a média nacional de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, classificadas entre os 20% mais ricos, atinge 10,2 anos, a dos 20% mais pobres é de apenas 3,9 anos. Entre o 2º. e o 3º. quinto, as variações observadas são menos expressivas.

Gráfico 7



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006

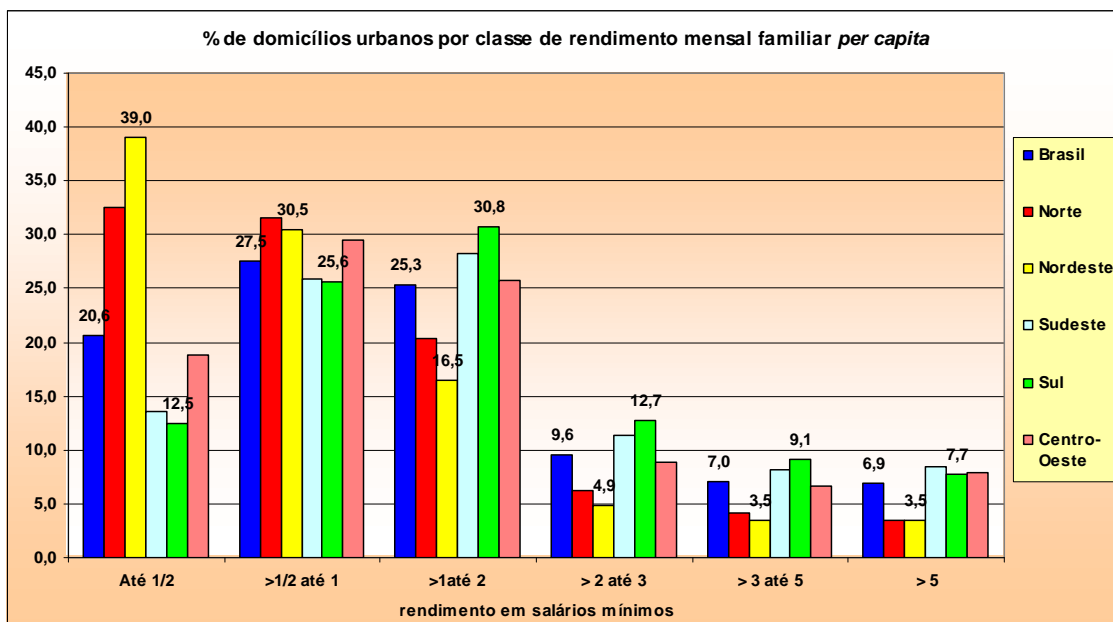
### 3.2. Classe de rendimento X características de domicílio

De acordo com a PNAD/IBGE, há cerca de 55 milhões de domicílios no país, com um número médio de 3,4 pessoas por domicílio. Destes, **46,3 milhões de domicílios estão localizados em áreas urbanas, correspondendo a uma taxa de urbanização de 85%**. Esta tendência - a urbanização intensa - pode ser observada, em maior ou menor grau, em todo o continente latino-americano.

A distribuição percentual dos domicílios particulares permanentes urbanos por classes de rendimento mensal domiciliar *per capita* nas grandes regiões do país (gráfico 8) confirma que o perfil da população urbana no Brasil é constituído em sua grande maioria por domicílios com renda *per capita* de até 2 salários mínimos. Na Região Nordeste, o percentual da população urbana com rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 2 salários mínimos chega a atingir 86%. Mesmo nas Regiões Sul e Sudeste este percentual se mantém elevado, respectivamente em 68,9% e 67,7%.

Observa-se, ainda, que dessa maioria, 20,6% dos domicílios urbanos brasileiros estão na faixa de até ½ salário mínimo de rendimento domiciliar *per capita*. Porém, mais uma vez, esta situação varia significativamente conforme a região, pois, se na Região Nordeste 39% dos domicílios apresenta este rendimento médio mensal, na Região Sul este percentual não ultrapassa os 12,5%.

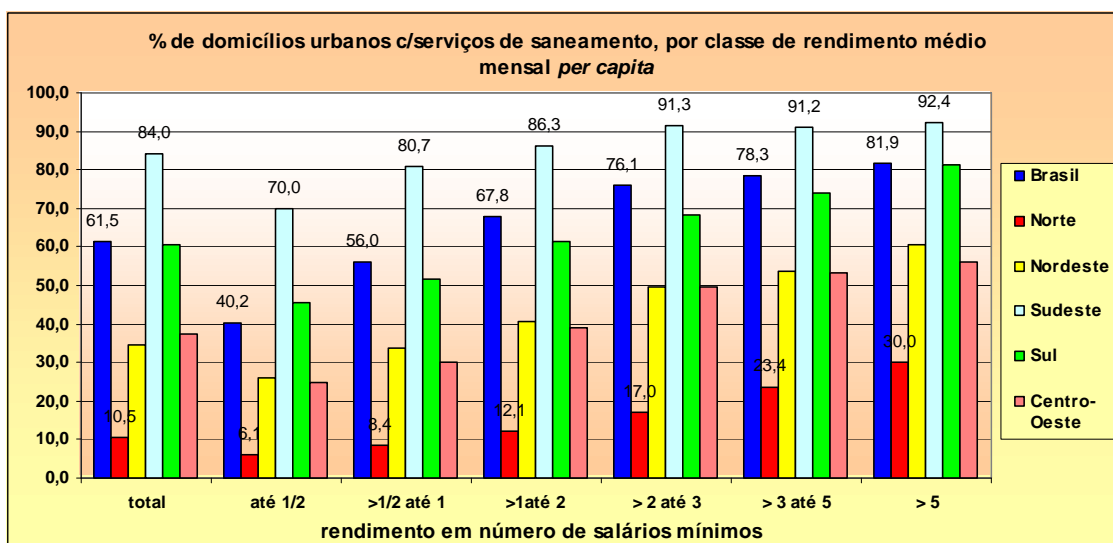
Gráfico 8



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006

No que tange aos diversos elementos que caracterizam a estrutura física do imóvel, o GT SUSEP limitou-se a observar a vinculação ao rendimento daqueles ligados ao fornecimento de serviços básicos, como saneamento (no qual se inclui o abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) e iluminação elétrica, e outros como telefonia fixa e Internet, visando à obtenção de dados que podem vir a influenciar na definição de possíveis canais de distribuição e na rede de coleta de prêmios de seguro.

Gráfico 9



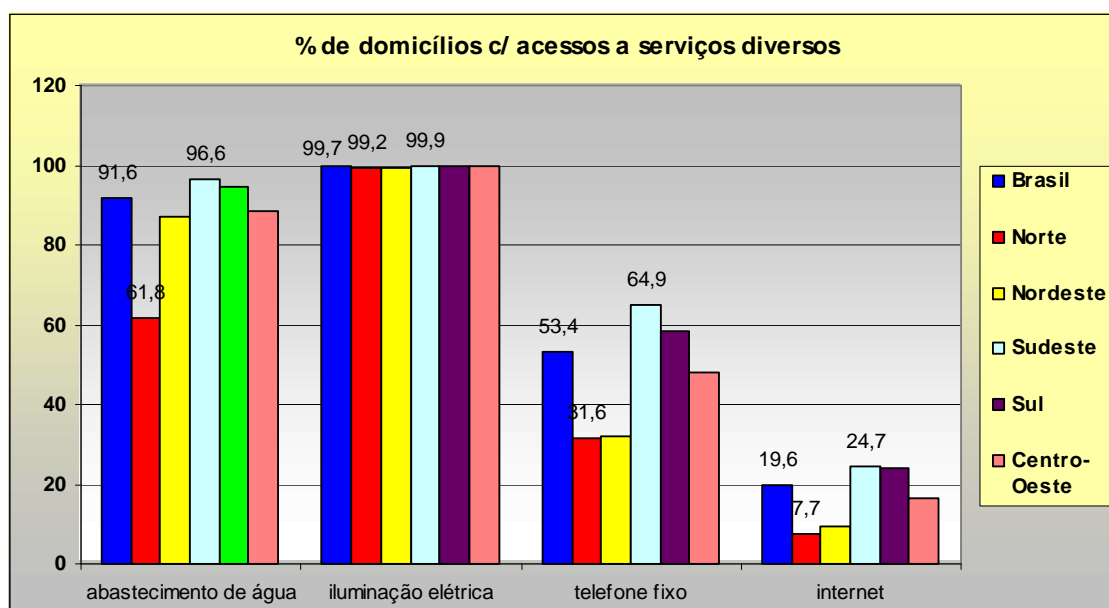
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

À primeira vista, o acesso aos serviços básicos e de comunicação, embora apresente uma correlação importante com o rendimento, está predominantemente associado à infra-estrutura urbana existente, refletindo o nível de desenvolvimento sócio-econômico regional.

Por exemplo, os dados da PNAD/IBGE 2006 sobre a proporção dos domicílios com serviços de saneamento básico<sup>9</sup>, por classes de rendimento familiar *per capita* (gráfico 9), indicam que, embora haja variações significativas no provimento dos serviços em função do rendimento, estas mesmas variações são bem maiores quando considerada a região do país de localização do domicílio.

Estas diferenças regionais relacionadas ao provimento de serviços de abastecimento de água<sup>10</sup>, iluminação elétrica e de comunicação nos centros urbanos brasileiros podem ser claramente observadas no gráfico 10.

Gráfico 10



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006

Os gráficos proporcionam, ainda, importantes informações sobre possíveis canais de distribuição e/ou redes de coleta de prêmios de microsseguros nas regiões urbanas do país. Conforme se pode inferir, mesmo apresentando cenários regionais bastante diferentes, a quase totalidade da população urbana é abastecida por serviços de iluminação elétrica (99,7%) e um percentual significativo é provido por serviços de abastecimento de água (91,6%) e telefonia fixa (53,4%).

O GT SUSEP acredita que uma pesquisa mais abrangente realizada por entidade especializada poderá inferir conclusões mais consistentes a partir de outros fatores importantes, como a posse de alguns bens duráveis (como computador e eletrodomésticos) e outras características ligadas ao tipo de domicílio (se casa, apartamentos, cômodos...) e sua condição de ocupação (imóveis próprios, alugados

<sup>9</sup> Consideram-se com saneamento básico adequado ou completo os domicílios com serviços simultâneos de abastecimento de água por rede geral com canalização interna, ligados à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial, e com serviço de coleta de lixo.

<sup>10</sup> Embora os serviços de saneamento básico completos já incluam os serviços de abastecimento de água, o gráfico apresenta a variação regional no provimento deste serviço, observado seu provimento de forma não simultânea com os serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo.

ou cedidos), fornecendo um panorama bastante amplo acerca do perfil do potencial consumidor de microsseguros no Brasil.

### 3.3. Conceito de “População de Baixa Renda”

Em função do acima exposto e considerando:

1. Que os microsseguros, em conformidade com o entendimento da IAIS, estão direcionados a: i) **famílias de baixa renda**; ii) **pessoas que trabalham na economia informal**; e iii) **trabalhadores de baixa renda do setor formal**;
2. Que, no Brasil, cerca de 46% da população possui **rendimento mensal per capita de até 2 salários mínimos**.
3. A tendência à **informalidade** observada na população economicamente ativa, principalmente entre as pessoas com renda mensal *per capita* de até 2 salários mínimos.

O GT SUSEP propõe a seguinte redação a ser utilizada como conceito de população de baixa renda:

**População de baixa renda para efeitos de microsseguro no Brasil é o segmento da população com rendimento mensal *per capita* de até dois salários mínimos, cuja posição na ocupação pode estar classificada tanto no setor formal, quanto no setor informal da economia.**

### Conclusões e Recomendações

O GT SUSEP recomenda que o conceito que vier a ser adotado pelo Brasil, tanto para “microsseguro” como para “população de baixa renda” seja incluído nas normas específicas, de forma a se obter um consenso sobre estes entendimentos, tanto pelo Governo como por outras partes interessadas, propondo as seguintes redações:

***“Microsseguro é a proteção financeira fornecida por provedores autorizados para a população de baixa renda contra riscos específicos em troca de pagamentos de prêmios proporcionais às probabilidades e aos custos dos riscos envolvidos, em conformidade com a legislação e os princípios de seguro globalmente aceitos.”***

***“População de baixa renda para efeitos de microsseguro no Brasil é o segmento da população com rendimento mensal per capita de até dois salários mínimos, cuja posição na ocupação pode estar classificada tanto no setor formal, quanto no setor informal da economia.”***

Considerando as análises e estudos realizados até a presente data, o GT SUSEP considera pertinente, ainda, fazer as seguintes observações e recomendações:

- i) O perfil de escolaridade do potencial consumidor dos serviços de microsseguro – apresentando baixa média de anos de estudos, significativamente influenciada pela região e unidade da federação de domicílio, e altas taxas de analfabetismo funcional, principalmente entre os mais pobres - deverá ensejar programas de educação financeira adequados, capazes de sensibilizar este segmento da população;
- ii) O perfil de escolaridade do potencial consumidor dos serviços de microsseguro deve ser considerado quando da elaboração de legislação específica, principalmente àquela relacionada à contratação de produtos e à defesa do consumidor;

- iii) O domicílio do potencial consumidor de serviços de microsseguro no Brasil é predominantemente urbano, o que poderia indicar que os programas e políticas para o desenvolvimento do microsseguro no país podem estar, em sua fase inicial, direcionados à população de baixa renda dos grandes centros urbanos do país;
- iv) A quase totalidade da população urbana, na qual se inclui o segmento da população com rendimento mensal *per capita* de até 2 salários mínimos, é abastecida por serviços de iluminação elétrica (99,7%) e um percentual significativo é provido por outros serviços, cujos provedores devem ser considerados como potenciais canais de distribuição e/ou redes de coleta de prêmios de microsseguro.
- v) Uma pesquisa mais abrangente deve ser realizada por entidade especializada, de forma a inferir conclusões mais consistentes acerca do perfil do potencial consumidor de microsseguros no Brasil.
- vi) O conceito que vier a ser adotado pelo Brasil para “população de baixa renda” seja incluído em norma específica, de forma a se obter um consenso sobre seu entendimento, tanto pelo Governo como por outras partes interessadas.

## Membros do Grupo de Trabalho Conjunto IAIS-CGAP

1. Regina Lidia Giordano Simões - Departamento de Controle Econômico (Coordenadora)
2. Olavo Ribeiro Salles – Secretaria-Geral
3. João Luis Nascimento Vieira - Departamento de Controle Econômico
4. Christine de Faria Zettel – Departamento Técnico-Atuarial
5. Wagner Clemenceau Rodrigues Ramos - Departamento Técnico-Atuarial
6. Rossano Orsini Junior – Departamento de Fiscalização
7. Alessandra Ribeiro Conceição – Departamento de Administração e Finanças

## Bibliografia

Questões de Regulação e Supervisão do Microseguro (2007): International Association of Insurance Supervisors e CGAP Working Group on Microinsurance, Basileia.

Síntese de Indicadores Sociais – Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2007 (2007): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005/2006 – PNAD (2006): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro.

Sabóia, A. e Cobo, B. (2004): Um panorama recente da desigualdade no Brasil a partir dos dados da PNAD 2002, Textos para discussão, Diretoria de Pesquisas, Número 16, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro.

Tábua Biométrica do Banco de Dados da GEEST – Gerência de Estatística do Departamento de Controle Econômico da SUSEP.