

## Nota Técnica nº 50

10 DE NOVEMBRO DE 2021

# O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei nº 14.176

---

Pedro Henrique Souza

## **SENADO FEDERAL**

### **Presidente do Senado Federal**

Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG)

## **INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**

### **Diretor-Executivo**

Felipe Scudeler Salto

### **Diretores**

Daniel Veloso Couri

Vilma da Conceição Pinto

### **Analistas**

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

### **Assessora de Comunicação**

Carla Cristina Osório Caldas

### **Estagiários**

Maria Vitória da Silva

Vinícius Quintanilha Nunes

### **Layout do relatório**

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

## O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei nº 14.176

Pedro Henrique Souza<sup>1</sup>

*A Lei nº 14.176, de 2021, promoveu uma série de mudanças para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), além de regulamentar o auxílio-inclusão, previsto na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015). A IFI calcula que as novas regras do BPC podem elevar as despesas em R\$ 43 bilhões em 9 anos. O auxílio-inclusão, por sua vez, tem efeito redutor sobre as despesas com o BPC, visto que o beneficiário que aderir ao auxílio tem o BPC suspenso para receber apenas metade de um salário-mínimo.*

### I Introdução

A Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016, estabelece quatro funções para a IFI, entre elas: “mensurar o impacto de eventos fiscais relevantes, especialmente os decorrentes de decisões dos Poderes da República, incluindo os custos das políticas monetária, creditícia e cambial”. Esta nota apresenta estimativas de impacto fiscal decorrente das mudanças previstas na Lei nº 14.176, de 2021, para a evolução das transferências do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

### II Regra anterior

O BPC é um benefício constitucional<sup>2</sup> que garante uma renda mensal de um salário-mínimo para pessoas com deficiência (PcDs) e idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Seção I do Capítulo IV da Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), regulamenta o BPC. As pessoas elegíveis ao benefício devem ser brasileiras, natas ou naturalizadas, ou portuguesas com residência fixa no Brasil, e ter renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo (fração equivalente a R\$ 275 ao mês em 2021). Para efeito de recebimento do benefício, a regra estipula que:

- Idoso é o homem ou a mulher com idade igual ou superior a 65 anos;
- Pessoa com deficiência é a pessoa de qualquer idade, com impedimentos de longo-prazo (mínimo de dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, capazes de obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições.

O Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de setembro de 2021 informa a existência de 4,8 milhões de beneficiários do BPC, sendo 45,5% idosos e 54,5% pessoas com deficiência, que equivalem a pouco mais de 13,2% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)<sup>3</sup>. O gasto com o benefício foi de R\$ 69,2 bilhões em 2020, a preços de setembro de 2021 (Gráfico 1). Com exceção dos gastos relacionados à pandemia da Covid-19, o BPC é hoje a terceira maior despesa primária da União em 2021, atrás apenas do gasto previdenciário e do gasto com pessoal ativo<sup>4</sup>. Em percentual do PIB, a despesa com BPC passou de 0,58% do PIB, em 2010, para 0,84%, em 2020, em função do crescimento do número de beneficiários e do aumento do valor do salário-mínimo no período.

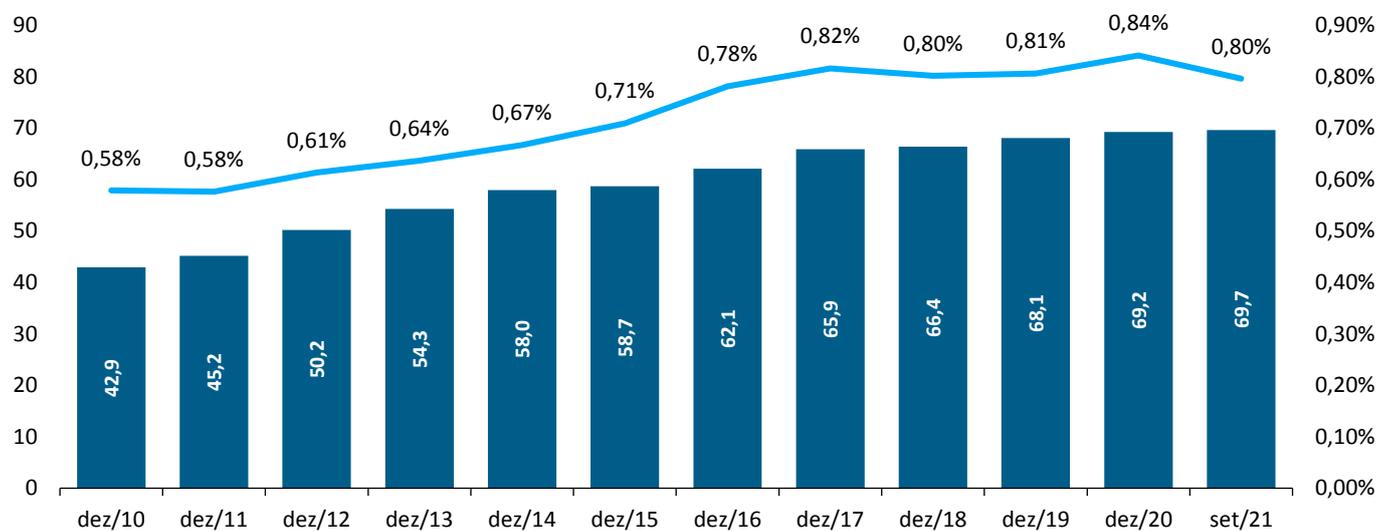
<sup>1</sup> Analista da IFI.

<sup>2</sup> Art. 203 da Constituição.

<sup>3</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social de setembro de 2021: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps092021-final.pdf>

<sup>4</sup> Resultado do Tesouro Nacional de setembro de 2021: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41791](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41791)

**GRÁFICO 1. DESPESA DA UNIÃO COM O BPC EM 12 MESES (EM R\$ BILHÕES DE SET/2021 E EM % DO PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

### III Novas regras na Lei nº 14.176

A Lei nº 14.176, de 2021, aumenta o limite de renda para elegibilidade ao BPC de  $\frac{1}{4}$  para  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo e regulamenta o auxílio-inclusão, previsto na Lei nº 13.146, de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). A nova lei modifica a LOAS, inserindo as condições para o público entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo e criando uma seção para o auxílio-inclusão para pessoas com deficiência.

As novas regras para o público com renda per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo exigem o cumprimento de três critérios, de acordo com o público elegível:

- a) para pessoas com deficiência, deve-se considerar o grau de deficiência;
- b) para os idosos, deve-se considerar a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e
- c) em ambos os casos, deve-se levar em conta o comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos, tratamentos de saúde, alimentos especiais, fraldas e medicamentos não disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que necessários à preservação da saúde e da vida.

O valor do orçamento familiar comprometido deve ser definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias com essa finalidade.

O auxílio-inclusão, no valor de  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, será devido a pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, que passem a exercer atividades remuneradas em até 2 salários-mínimos e que os enquadrem como segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou filiados a algum Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de qualquer ente federativo. Além disso, o beneficiário deve atender aos critérios de renda para manutenção da renda familiar mensal per capita exigida para acesso ao BPC, excluindo os rendimentos do trabalho, estágio supervisionado ou aprendizado, até 2 salários-mínimos. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu art. 94, determina que os beneficiários aptos ao auxílio-inclusão devem possuir deficiência moderada ou grave, estando aptos ao auxílio os beneficiários ativos do BPC ou pessoas que foram beneficiários do BPC nos últimos 5 anos.

Do ponto de vista orçamentário, o novo auxílio é diferente do atual BPC. Ao aderir ao auxílio-inclusão, o beneficiário tem o BPC suspenso e passa a receber o auxílio-inclusão. O gasto correrá à conta do orçamento do Ministério da Cidadania,

enquanto o BPC está no âmbito do INSS. A inclusão de um beneficiário do BPC no mercado de trabalho reduz as despesas com BPC, mas aumenta a despesa com o auxílio-inclusão. O impacto líquido é de uma redução de metade da despesa do BPC, dado que o novo benefício é de ½ salário-mínimo.

O auxílio-inclusão entrou em vigor em outubro de 2021. Já os novos critérios de renda do BPC passam a valer a partir de janeiro de 2022.

**TABELA 1. GRUPOS APTOS AO BPC E VALOR DO BENEFÍCIO**

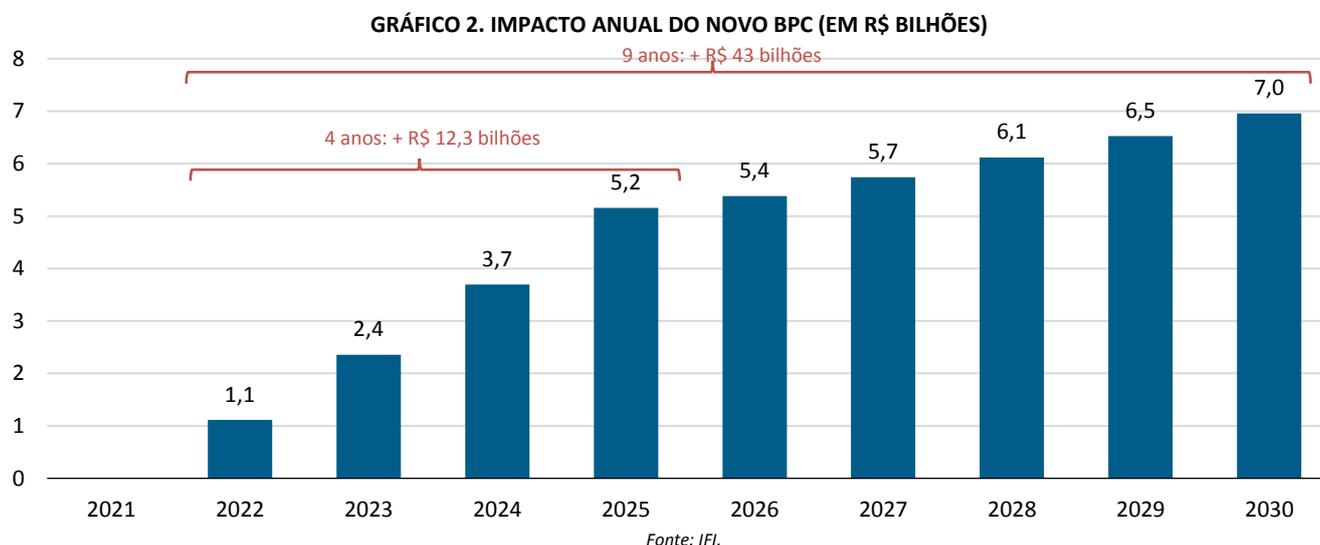
| Grupo  | Regra anterior | Nova regra    |
|--|----------------|---------------|
| Pessoas com deficiência e/ou com 65 anos ou mais e renda familiar per capita de até ¼ salário-mínimo             | R\$ 1.110,00*  | R\$ 1.110,00* |
| Pessoas com deficiência e/ou idosos com 65 anos ou mais com renda familiar per capita entre ¼ e ½ salário-mínimo | -              | R\$ 1.110,00* |
| Auxílio-inclusão   |                |               |
| Beneficiários ou ex-beneficiários do BPC com deficiência moderada ou grave                                       | -              | R\$ 550,00*   |

\* Utilizamos o salário-mínimo vigente em 2021 para comparação.

Fonte: Lei nº 14.176 e Constituição Federal de 1988. Elaboração: IFI.

## IMPACTO FISCAL DO NOVO CRITÉRIO DE RENDA

O impacto fiscal das medidas da Lei nº 14.176, de 2021, foi calculado a partir da diferença entre a manutenção das regras anteriores e a despesa prevista com os novos critérios. O cenário-base da IFI considera o salário-mínimo sem aumento real até 2026 e, a partir de 2027, com reajuste real pelo PIB defasado de dois anos, a partir de 2027<sup>5</sup>.



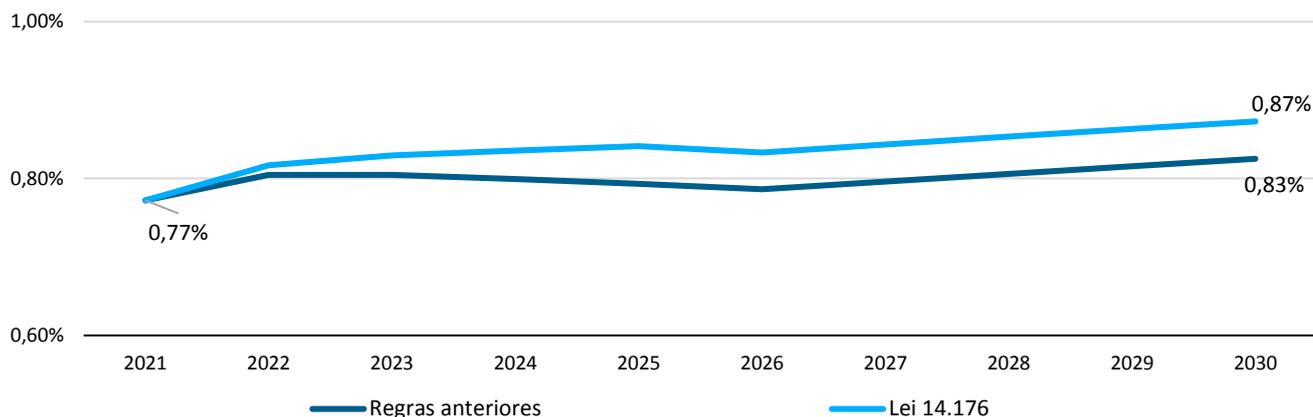
Os quatro primeiros anos da medida são de adesão progressiva do público-alvo. Em 2022, assume-se que 25% do público elegível aderirá ao BPC. Em 2023 e 2024, que 50% e 75% dos elegíveis aderirão, respectivamente. A partir de 2025, assume-se que todo público elegível estará no programa. Dessa forma, os quatro primeiros anos são de aumento progressivo do impacto fiscal, elevando em R\$ 12,3 bilhões as despesas com o BPC no acumulado em 4 anos.

<sup>5</sup> RAF de junho de 2021 em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/590036/RAF53\\_JUN2021.pdf#page=15](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/590036/RAF53_JUN2021.pdf#page=15)

Em 2025 e 2026, a despesa apresenta estabilidade, já que não há aumento real do salário-mínimo. De 2027 em diante, os aumentos decorrem, principalmente, da regra de aumento real do salário-mínimo, registrando um aumento de R\$ 43 bilhões em 9 anos, conforme o Gráfico 2.

Antes da Lei nº 14.176, de 2019, as despesas com BPC aumentariam de 0,77% do PIB, em 2021, para 0,83% do PIB, em 2030. Com as novas regras, os gastos chegariam a 0,87%, em 2030 (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3. DESPESA ANUAL COM BPC (EM % DO PIB)**



Fonte: IFI.

O gráfico acima considera adesão nula ao auxílio-inclusão. Por ser um dado de difícil estimativa, esta nota apresenta diferentes cenários de adesão ao novo benefício na seção seguinte.

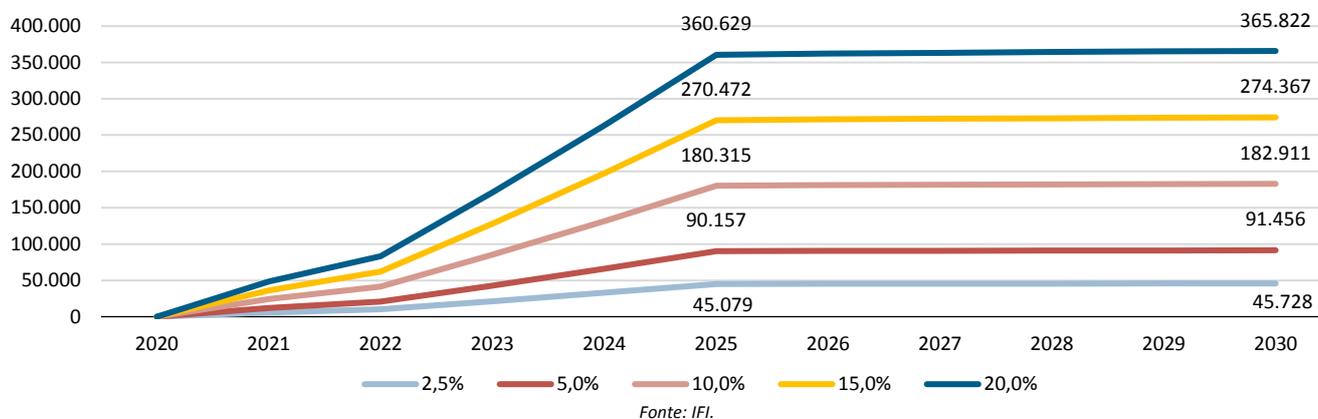
#### **IV Auxílio-inclusão**

O auxílio-inclusão é uma nova modalidade de benefício regulamentada pela Lei nº 14.176, de 2021. Ele equivale a ½ salário-mínimo e deve ser pago às pessoas com deficiência que são ou que tenham sido, nos últimos 5 anos, beneficiárias do BPC e que consigam um emprego formal com remuneração de até 2 salários-mínimos. O auxílio-inclusão, previsto na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, integra o orçamento do Ministério da Cidadania e sua vigência teve início em outubro.

Para ter direito ao auxílio-inclusão, a pessoa deverá se manter elegível ao BPC. Ou seja, a renda familiar per capita não poderá ultrapassar o limite do BPC, com o auxílio e a remuneração do trabalho não sendo contabilizados para o cálculo da renda.

A mensuração do impacto potencial do auxílio não é trivial, dado que ele depende não apenas da capacidade de o mercado de trabalho absorver potenciais trabalhadores com deficiência, como também da estimativa de pessoas que recebem BPC sem limitações que impeçam o trabalho. Nesse contexto, esta nota se limita a apresentar a projeção para casos arbitrários, que servem como balizadores do efeito efetivo do novo benefício. O Gráfico 4 apresenta algumas hipóteses de adoção do auxílio-inclusão. Considerou-se que entre 2,5% a 20% da população com deficiência receberão o auxílio. Assim como na projeção do BPC, a adesão seria progressiva: parte de 15%, em 2021, e alcança o público total em 2025.

**GRÁFICO 4. QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO POR % DE ADESÃO**

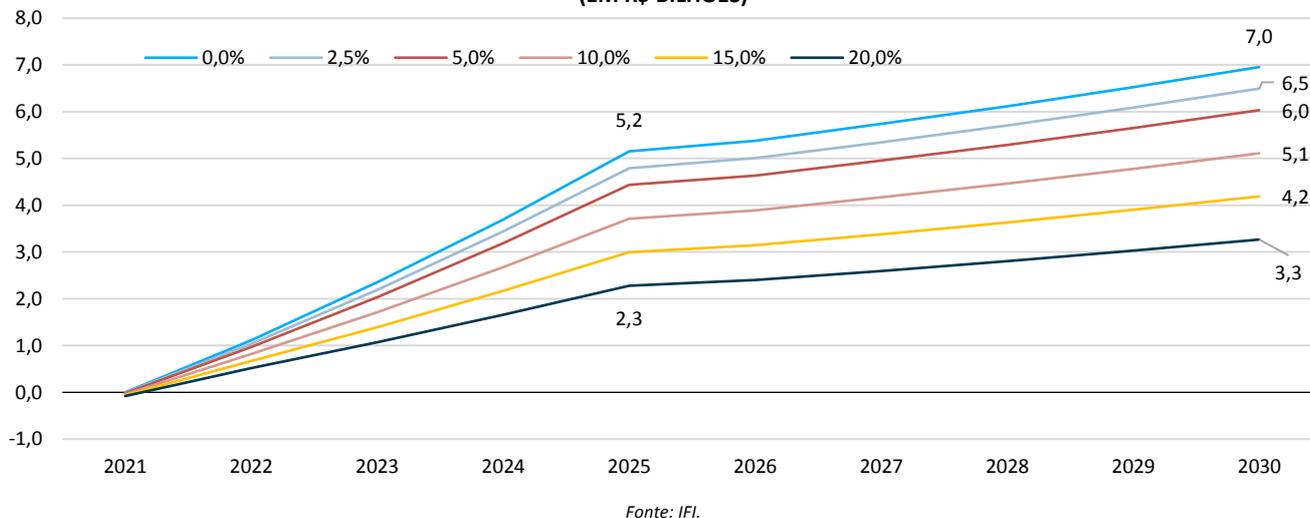


Na hipótese de apenas 2,5% da população com deficiência obterem o benefício, haveria a entrada de 45.079 pessoas até 2025. Na hipótese menos restritiva, com 20% das pessoas com deficiência recebendo o benefício, 360.629 pessoas seriam atendidas até 2025. Tal como no caso dos novos critérios de renda, a adoção segue em crescimento até 2025. Deste ponto em diante, o crescimento se pauta na taxa de aumento dos beneficiários adultos do BPC.

Adotamos a hipótese de que, na ausência do auxílio-inclusão, os indivíduos permaneceriam sem emprego recebendo o BPC. Portanto, a concessão do auxílio reduz a despesa primária total, dado que o valor do novo benefício equivale à metade do valor do BPC. No Gráfico 5 mostram-se as estimativas de impacto das novas regras do BPC para cada hipótese de adesão ao auxílio-inclusão.

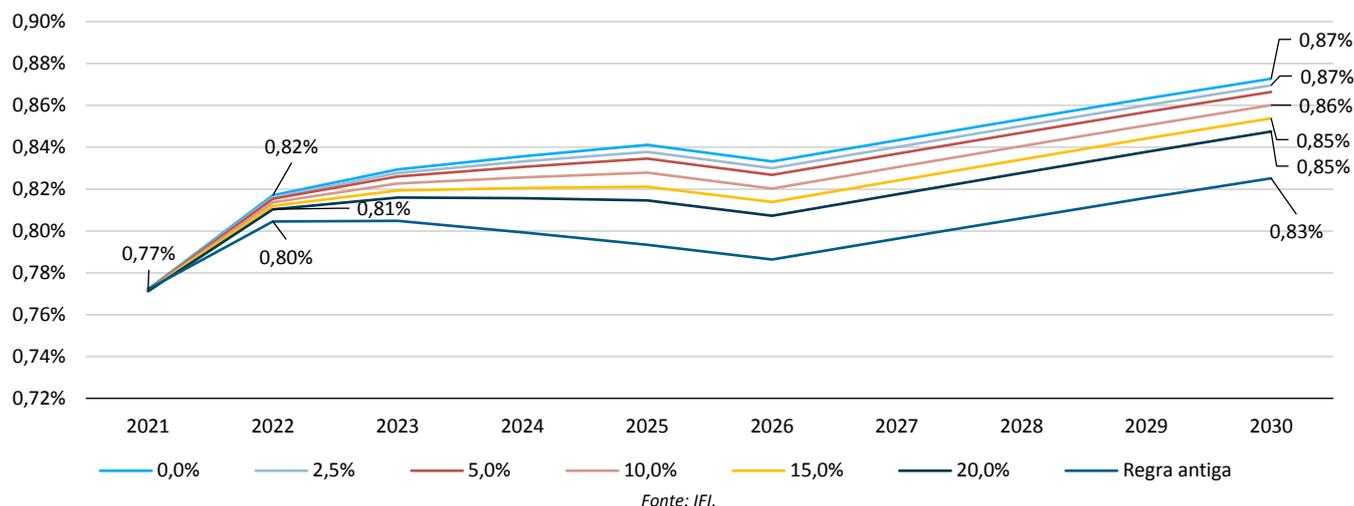
No pior cenário, ninguém adere ao benefício e o impacto decorre somente com a mudança do critério de renda que, conforme exposto anteriormente, teria um aumento de R\$ 43 bilhões em relação às regras antigas. Caso 2,5% dos beneficiários do BPC passassem a receber o auxílio-inclusão, a despesa primária aumentaria R\$ 40 bilhões no acumulado até 2030. No caso menos restritivo, a adesão ao auxílio-inclusão cresce gradativamente até atingir 20% da população elegível a partir de 2025 e impacto primário acumulado seria de R\$ 19,5 bilhões até 2030. Como o auxílio começa a vigorar antes dos novos critérios de renda do BPC, o impacto do auxílio para o primeiro ano é uma queda da despesa primária total.

**GRÁFICO 5. IMPACTO ANUAL DO NOVO BPC COM AUXÍLIO-INCLUSÃO EM RELAÇÃO ÀS REGRAS ANTIGAS (EM R\$ BILHÕES)**



O Gráfico 6 mostra a evolução da despesa anual com BPC e auxílio-inclusão em percentual do PIB. Com adesão de 20%, as despesas primárias com BPC e auxílio-inclusão passariam de 0,77% para 0,85% do PIB, entre 2021 e 2030. Para o caso de adesão mais restrita, 2,5% do público elegível, a despesa chegaria a 0,87% do PIB em 2030.

**GRÁFICO 6. DESPESA ANUAL COM BPC E AUXÍLIO-INCLUSÃO (EM % DO PIB)**



A Tabela 2 mostra o aumento da despesa em cada hipótese de adesão ao auxílio-inclusão. Essa tabela diz respeito apenas à conta do auxílio-inclusão. Os gráficos acima explicitam a queda na despesa primária total em cada hipótese. Já em 2021, é esperada uma despesa entre R\$ 0,1 a R\$ 0,8 bilhão com o benefício. Em 2030, o gasto anual com o benefício ficaria entre R\$ 0,46 bilhão a R\$ 3,69 bilhões.

**TABELA 2. GASTO ANUAL COM O AUXÍLIO-INCLUSÃO DE 2021 A 2030 (R\$ BILHÕES)**

| % de PcDs que recebem BPC e aderem ao auxílio | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2,5%  | 0,01 | 0,07 | 0,16 | 0,25 | 0,36 | 0,37 | 0,39 | 0,41 | 0,44 | 0,46 |
| 5,0%  | 0,02 | 0,15 | 0,32 | 0,51 | 0,72 | 0,74 | 0,79 | 0,83 | 0,87 | 0,92 |
| 10,0%   | 0,04 | 0,30 | 0,64 | 1,02 | 1,44 | 1,49 | 1,57 | 1,66 | 1,75 | 1,84 |
| 15,0%   | 0,06 | 0,45 | 0,96 | 1,53 | 2,16 | 2,23 | 2,36 | 2,49 | 2,62 | 2,77 |
| 20,0%   | 0,08 | 0,60 | 1,28 | 2,04 | 2,88 | 2,97 | 3,14 | 3,32 | 3,50 | 3,69 |

Fonte: IFI.

## V Judicialização do BPC

Um aspecto importante a se considerar para o BPC diz respeito à judicialização do benefício. O critério de renda per capita em  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo, definido no § 3º do artigo 20 da LOAS, tem sido questionado desde a década de 90. Em 2013, ele foi declarado inconstitucional pelo STF por ser muito restritivo. A regra continua valendo, mas não deve ser o único critério de avaliação na definição de miserabilidade. A decisão do STF não foi modulada, o que acaba por criar uma lacuna legal, que tem sido preenchida por outras decisões do Poder Judiciário.

Dados do Portal da Transparência mostram que, dos 4,7 milhões de benefícios ativos em agosto de 2021, 541,1 mil (11,6%) foram concedidos por via judicial. O Relatório de Avaliação nº 817021<sup>6</sup>, da Controladoria Geral da União (CGU), identificou que a maior parte das concessões por demandas judiciais ocorre em benefício de pessoas com deficiência

<sup>6</sup> Link para acesso: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/947946>

(17,21% das concessões totais, ou 443.287 benefícios em maio de 2020). Para pessoas idosas, esse percentual é de 5,6% das concessões totais (117.061 benefícios em maio de 2020).

O Acórdão nº 1.435, de 2020, do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>7</sup> lista, entre algumas razões para as judicializações: a falta de isonomia entre idosos e pessoas com deficiência; as diferenças dos critérios de renda e de família utilizados pelo BPC e por outras políticas assistenciais; e a fragilidade na avaliação da pessoa com deficiência.

A falta de isonomia se dá por uma lacuna legislativa. O parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741, de 2003, o Estatuto do Idoso<sup>8</sup>, estabelece que o BPC pago a idosos não é computado para fins de cálculo da renda familiar per capita. Assim, caso uma família tenha duas pessoas idosas e uma já receba o BPC, essa renda não deve ser considerada caso a outra pessoa também requeira o benefício. O mesmo não ocorre para pessoas com deficiência, de modo que a renda recebida pelo BPC por uma pessoa com deficiência entra no cômputo da renda familiar per capita, sendo este um fator de judicialização. O Judiciário age de modo a utilizar uma interpretação extensiva, utilizando a exclusão do BPC do cálculo para pessoas idosas e pessoas com deficiência, enquanto o INSS segue a letra da lei, não excluindo o BPC de pessoas com deficiência.

Outro entrave diz respeito ao conceito de família adotado para o BPC. Para o BPC, família é o conjunto de pessoas compostos pelo requerente, cônjuge ou companheiro (a), os pais ou padrastos ou madrastas, irmãos solteiros, filhos e enteados solteiros e menores tutelados, sob um mesmo teto. Este critério de família é diferente do critério adotado por políticas assistenciais, já que considera consanguinidade e vínculos civis, excluindo pessoas que vivam na mesma residência sem parentesco direto. O critério do BPC está mais próximo do utilizado por políticas previdenciárias do que o empregado em política assistencial. No âmbito do Cadastro Único, família é qualquer agrupamento de pessoas vivendo em um mesmo domicílio, contribuindo para os rendimentos ou para as despesas do domicílio.

O critério de renda também é alvo de controvérsias. O STF, julgando o Recurso Extraordinário nº 567.985<sup>9</sup>, o declarou inconstitucional em 2013, embora não tenha revogado o trecho, sendo utilizado pelo INSS nas concessões administrativas na inexistência de legislação que suprisse esse critério<sup>10</sup>. Conforme o Acórdão 1.435/2020 do TCU, as concessões administrativas acabam usando o critério de renda do texto da lei, sem considerar outros critérios de miserabilidade.

Ainda sobre essa questão, o Relatório de Auditoria nº 817.021 da CGU informa que havia cerca de 214.270 benefícios com índice de renda per capita superior a ¼ salário-mínimo, sendo 37.758 com despacho judicial, conforme a Tabela 3. Nota-se que 4,6% dos benefícios concedidos no mês de maio de 2020 apresentam índices de renda superior a ¼ de salário mínimo. O Acórdão nº 1.435, de 2020, do TCU informa que 25.787 benefícios foram concedidos por força de Ações Civis Públicas entre 2012 e 2019<sup>11</sup>, condenando o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar as despesas que decorram da deficiência, incapacidade ou idade avançada, comprovadamente requeridos e negados pelo Estado.

**TABELA 3. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS COM INDICATIVO DE RENDA SUPERIOR A ¼ SALÁRIO-MÍNIMO EM MAIO DE 2020**

| Situação                   | Benefícios com indicativo de renda superior a ¼ S.M. |                           |  | Total de benefícios de todos os gêneros [C] | % de benefícios c/ renda superior a ¼ S.M. [A]/[C] |
|----------------------------|--|---------------------------|--|---|--|
|                            | Total [A]  | Com despacho judicial [B] | Percentual com despacho judicial [B]/[A] |   |  |
| BPC-Pessoa com Deficiência | 155.823  | 30.982                    | 19,88%                                   | 2.575.882                                   | 6,05%  |
| BPC-Idoso                  | 58.447   | 6.776                     | 11,59%                                   | 2.089.194                                   | 2,80%  |
| <b>Total</b>               | <b>214.270</b>                                       | <b>37.758</b>             | <b>17,62%</b>                            | <b>4.665.076</b>                            | <b>4,59%</b>                                       |

<sup>7</sup> Link para acesso: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2407944%22>

<sup>8</sup> Link para acesso: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm)

<sup>9</sup> Link para acesso: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>

<sup>10</sup> Para não haver insegurança jurídica pela retirada do trecho, o STF o declarou inconstitucional, mas não houve anulação. Os ministros ressaltaram que o Poder Legislativo deveria promover mudanças para adequar a norma, mas não houve quórum para a aprovação da modulação de efeitos, que deixaria o trecho em vigor até o final de 2015, estabelecendo, portanto, um prazo para as alterações legais.

<sup>11</sup> Ver página 29 do referido relatório.

Fonte: Relatório de Auditoria nº 817021 – Controladoria Geral da União.

O último aspecto diz respeito às fragilidades da avaliação médica e social da pessoa com deficiência. Ainda segundo o Acórdão nº 1.435, de 2020, do TCU, elas derivam da falta de instrumentos para avaliação da deficiência, conforme prevê o Estatuto da Pessoa com Deficiência; da falta de revisões periódicas; e da ordem de realização das avaliações social e médica.

Os dados sobre benefícios concedidos por decisão judicial são importantes para se calcular o impacto fiscal da Lei nº 14.176, de 2021. Nos casos em que a decisão flexibiliza o critério de renda para pessoas com renda familiar per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo, a nova regra não implicará em aumento de despesa. Na ausência de dados precisos sobre essas situações, optamos por não considerar esse efeito nas projeções.

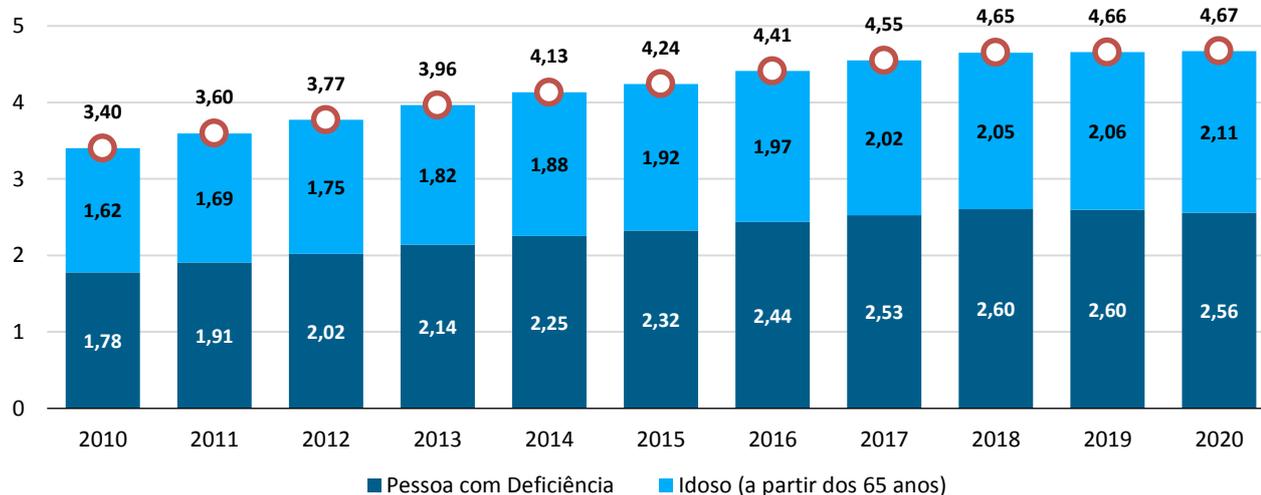
## VI Metodologia de cálculo

O exercício de simular a evolução da despesa e do impacto fiscal consistiu em projetar a evolução dos estoques de beneficiários, que depende de alterações demográficas, e do valor do benefício, assumindo as hipóteses de crescimento real nulo no salário-mínimo até 2026 e crescimento real indexado pelo PIB a partir de 2027.

A projeção anual para o gasto com o BPC foi obtida multiplicando-se o estoque de beneficiários pelo valor do benefício, pelo número de parcelas recebidas durante um ano (12) e pela taxa de adesão da população elegível. A projeção de crescimento do PIB, da inflação e a hipótese de crescimento real do salário-mínimo estão presentes no cenário-base da IFI, publicado em outubro de 2021.

Nos últimos anos, a quantidade de benefícios emitidos no BPC seguiu trajetória de aumento até 2017, quando iniciou movimento de estabilização, como pode ser visto no Gráfico 7. Em 2010, a quantidade de benefícios no âmbito do BPC era de 3,4 milhões, sendo 52,3% pessoas com deficiência. Já em 2020, a quantidade de benefícios emitidos no BPC foi de 4,67 milhões, sendo 54,8% pessoas com deficiência.

GRÁFICO 7. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO BPC POR GRUPO DE BENEFICIÁRIOS (MILHÕES)

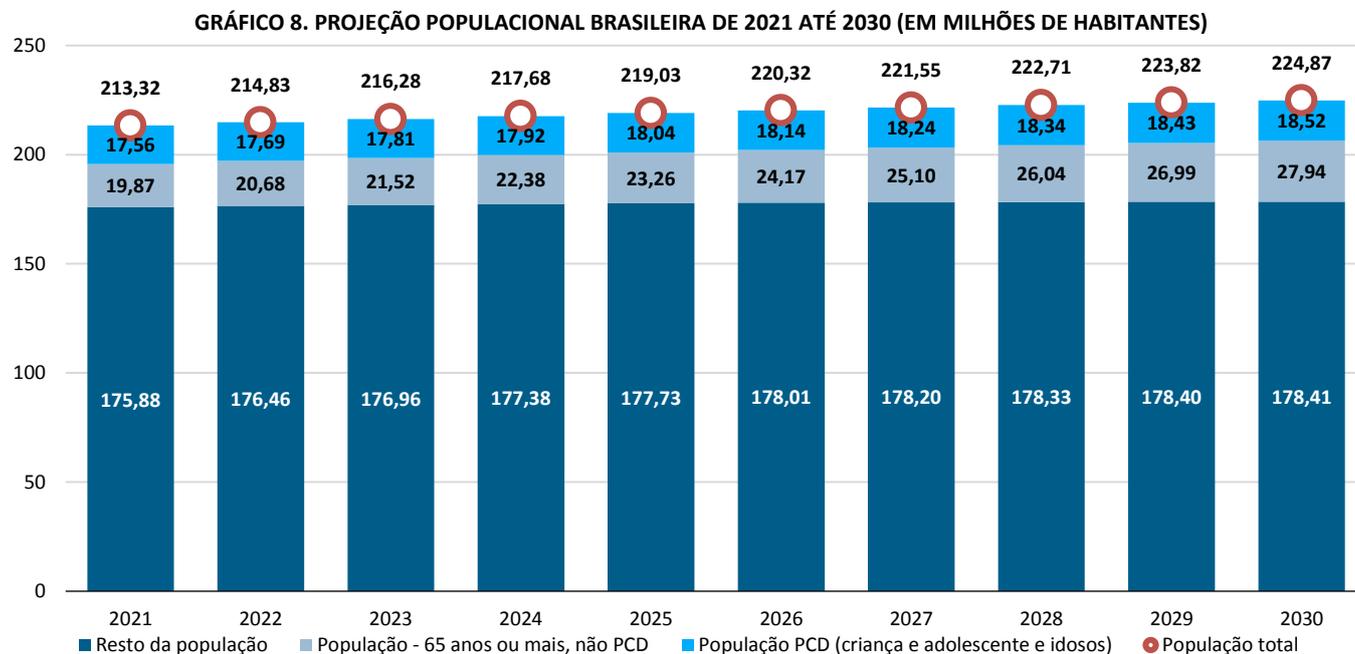


Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS. Elaboração: IFI.

Utilizando as informações do BEPS e da projeção populacional do IBGE, foi possível observar que as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC representam cerca de 14,8% da população com deficiência no Brasil. Já os idosos de 65 anos ou mais que recebem BPC representam cerca de 11,6% da população idosa (exceto com deficiência) nessa faixa etária.

A simulação consiste, em um primeiro momento, em projetar a população idosa e a população com deficiência assistida pelo programa. Dados da Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 indicam que 8,23% da população brasileira vivem com alguma deficiência visual, auditiva, física, mental ou intelectual. Esta taxa é utilizada para a projeção da população com

deficiência, aplicando-a à projeção populacional até 2030, do IBGE. Conforme ilustrado no Gráfico 8, a população brasileira deve chegar a 224,9 milhões de pessoas em 2030. O envelhecimento populacional pode ser percebido com a maior participação da população idosa sem deficiência, que passa de 11,3% da população, em 2021, para 15,7% em 2030.



Em relação à população com deficiência, assumimos que se mantém a proporção de 8,23% da população total brasileira de 2021 até 2030, incluindo idosos com alguma deficiência. A única alteração é a composição da população com deficiência: com o envelhecimento da população, a proporção de idosos com deficiência aumentará, a de crianças diminuirá e a de adultos não mudará.

Uma segunda etapa do trabalho é obter quais grupos estão aptos a receber o BPC nas novas regras. O novo grupo elegível ao BPC deve possuir renda entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo. Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD Contínua) de 2016 a 2019, constatou-se que 2,45% dos idosos estão nessa faixa de renda<sup>12</sup>. Como a PNAD não dispõe de informações sobre pessoas com deficiência, o critério de renda para esse grupo foi obtido utilizando a Pesquisa Nacional de Saúde de 2019 (PNS de 2019). De acordo com a PNS, 18,91% da população com deficiência possuem renda familiar per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo. Caso o critério fosse unicamente o de renda, em 2022, cerca de 505.856 idosos (exceto com deficiência) estariam aptos ao BPC, enquanto 3.344.423 pessoas com deficiência estariam aptas ao BPC.

Para pessoas com deficiência, existe ainda o critério de grau da deficiência. Até o momento da escrita desta nota, o IBGE não havia publicado o módulo com informações de grau da deficiência. Para contornar o problema, utilizou-se o grau de dificuldade para a realização de algumas atividades causadas por deficiência permanente. Caso a pessoa não consiga realizar, de maneira alguma, qualquer uma das atividades, ela será considerada apta ao BPC<sup>13</sup>. Os dados da PNS de 2019 mostram que 16,58% das pessoas com deficiência na faixa de renda do BPC estariam aptas ao BPC sob esses dois critérios.

<sup>12</sup> 2,45% diz respeito aos idosos com renda familiar per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo que não estão aposentados, visto que não é permitido o acúmulo do BPC com aposentadoria ou pensão.

<sup>13</sup> Utilizamos as variáveis G083, G070, G071, G079, G080, G081, G082, G057, G058, G046 e G047, todas da PNS 2019. A determinação é feita por escalas, do grau de maior dificuldade para o menor. Por exemplo, caso o respondente tenha dificuldade permanente de audição (não consegue de modo algum), mas não tenha dificuldade para se locomover, ele é enquadrado como "Não consegue de modo algum", porque a deficiência auditiva é limitante, embora outras não sejam ou não estejam presentes.

Ou seja, desconsiderando o critério comprometimento do orçamento com gastos essenciais à vida e saúde do beneficiário, cerca de 554.494 pessoas com deficiência estariam aptas a receber o BPC em 2022.

Em relação aos idosos, há um critério de grau de dependência. Esse trabalho utiliza o critério de dificuldade de realizar Atividades da Vida Diária, tais como comer, tomar banho, ir ao banheiro, locomover-se em casa, e deitar-se ou levantar-se da cama sozinho, disponíveis na PNS de 2019. Os graus de dificuldade podem ser enquadrados como “0 - Não consegue”; “1 - Grande Dificuldade”; “2 - Pequena Dificuldade”; e “3 - Não tem dificuldade”. Para elegibilidade ao BPC, assumiu-se que o idoso deva ter pelo menos dificuldade grau 2. Os dados da PNS mostram que pelo menos 30,77% dos idosos na faixa de renda do BPC estariam aptos a receber o BPC sob o critério de renda e grau de dificuldade. Ou seja, sem o critério de comprometimento orçamentário, cerca de 155.676 idosos estariam aptos a receber o BPC em 2022.

Por fim, resta o critério de comprometimento orçamentário com gastos essenciais à saúde e à vida do beneficiário. Como ainda não foi publicado o ato conjunto que regulamenta o nível do comprometimento do orçamento familiar, este trabalho utilizou como critérios os gastos com saúde em percentual de  $\frac{1}{4}$  salário-mínimo nas famílias com renda per capita entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo.

Utilizando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017 (POF), consideraram-se aptos ao BPC membros das famílias que tenham pelo menos 50% do orçamento familiar comprometido em gastos com saúde. Como a POF não permite discriminar quem tem ou não alguma deficiência, utilizou-se como critério as famílias que tenham idosos com 65 anos ou mais, sendo esse critério adotado tanto para idosos quanto para pessoas com deficiência. Assim, cerca de 43,62% das famílias com renda familiar entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo gastam pelo menos 50% de  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo (isto é, pelo menos R\$ 138,50 com gastos em saúde). Levando em conta os três critérios, cerca de 241.874 pessoas com deficiência (inclusive idosos com deficiência) estariam aptas ao novo BPC em 2022 e 67.907 idosos (exceto idosos com deficiência).

Na Tabela 4 vê-se o número de potenciais elegíveis ao BPC para cada critério analisado, considerando-se uma adesão de 100% (isto é, todos resolvem aderir em 2022, que não é considerada na projeção feita). As células cinzas mostram o público potencial na adoção de cada critério individualmente. A combinação total contempla os três critérios.

No grupo de pessoas com deficiência, é possível perceber que os critérios de renda e de grau de limitação são os mais restritivos para o público elegível ao BPC. Isto é, a adoção destes critérios limita mais a entrada de novos beneficiários no BPC que o de comprometimento do orçamento familiar. Em relação aos idosos, o crivo mais restritivo é o de renda. Isso se deve ao fato de que grande parte do público nessa faixa de renda já está aposentada, de acordo com os dados da PNAD Contínua, então não estão aptos a receber o BPC. Fazendo a combinação de todos os critérios, cerca de 309.781 pessoas estão potencialmente aptas ao novo BPC em 2022.

TABELA 4. QUANTIDADE DE NOVOS BENEFICIÁRIOS APTOS A RECEBEREM O BPC EM 2022 POR CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

| Pessoas com deficiência       |                    |                               |                    |
|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|
| Grupos                        | Renda 1/4 - 1/2 SM | Grau de limitação             | Orçamento familiar |
| Renda 1/4 - 1/2 SM            | 3.344.423          | 554.494                       | 1.458.863          |
| Grau de limitação/Dificuldade | -                  | 2.932.813                     | 1.279.316          |
| Orçamento familiar            | -                  | -                             | 7.716.178          |
| <b>Combinação total</b>       | <b>241.874</b>     |                               |                    |
| Idosos                        |                    |                               |                    |
| Grupos                        | Renda 1/4 - 1/2 SM | Grau de dificuldade           | Orçamento familiar |
| Renda 1/4 - 1/2 SM            | 505.856            | 155.676                       | 220.658            |
| Grau de dificuldade           | -                  | 6.364.502                     | 2.776.244          |
| Orçamento familiar            | -                  | -                             | 9.021.175          |
| <b>Combinação total</b>       | <b>67.907</b>      |                               |                    |
| Todos                         |                    |                               |                    |
| Grupos                        | Renda 1/4 - 1/2 SM | Grau de limitação/Dificuldade | Orçamento familiar |
| Renda 1/4 - 1/2 SM            | 3.850.279          | 710.170                       | 1.679.521          |
| Grau de limitação/Dificuldade | -                  | 9.297.315                     | 4.055.560          |
| Orçamento familiar            | -                  | -                             | 16.737.353         |
| <b>Combinação total</b>       | <b>309.781</b>     |                               |                    |

Fonte: IFI.

## VII Conclusões

As simulações possuem limitações em razão dos dados disponíveis. Um primeiro aspecto diz respeito aos gastos familiares com saúde e itens essenciais à vida dos dependentes. A POF de 2017 não permite discriminar famílias com membros que possuam alguma deficiência. Além disso, como não há normativo regulamentando o critério de renda, e como a POF não permite identificar possíveis deficiências nos respondentes, adotou-se um critério de renda arbitrário único de gastos a partir de 50% de  $\frac{1}{4}$  salário-mínimo.

Os critérios de renda também são possíveis entraves. A PNS não permite identificar quem recebe o BPC, assim como a PNAD não identifica quem é pessoa com deficiência. Assim, os percentuais de renda considerados neste trabalho vieram de duas pesquisas distintas e foram aplicados sob uma mesma base de crescimento.

Os dados administrativos do BPC também não permitem distinguir se uma pessoa idosa com deficiência é classificada como idosa ou como pessoa com deficiência, de modo que consideramos idosos com deficiência no grupo de pessoas com deficiência. Isso pode gerar estimativas diferentes, como exposto anteriormente, dados os parâmetros serem distintos em relação à faixa de renda e ao grau de limitação ou de dificuldade para os dois grupos analisados.

Essa nota também não considerou efeitos do mercado de trabalho sobre a concessão do auxílio-inclusão, que podem afetar a dinâmica de entrada e saída de beneficiários. É razoável supor que, com desemprego mais baixo e mais ofertas de trabalho, um número maior de pessoas com deficiência possa vir a requerer o auxílio-inclusão.

Por fim, as judicializações no âmbito do BPC também não permitem inferir quanto indivíduos alcançados pela mudança legal já recebem por conta de decisão da Justiça. Para fins de cálculo do impacto fiscal, consideraram-se todos os potenciais beneficiários, independentemente de já receberem o auxílio. Por essa razão, os valores estimados, de certa forma, podem ser entendidos como limites superiores do impacto fiscal da nova regra. Um resumo dos resultados pode ser visto na Tabela 5.

**TABELA 5. EVOLUÇÃO DA DESPESA PRIMÁRIA COM O BPC (R\$ BILHÕES)**

|  | 2020*       | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        | 2025        | 2026        | 2027         | 2028         | 2029         | 2030         |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Regra antiga</b>                      |             |             |             |             |             |             |             |              |              |              |              |
| Pessoa com Deficiência                   | 26,8        | 34,4        | 37,7        | 39,5        | 41,1        | 42,6        | 44,2        | 46,8         | 49,5         | 52,3         | 55,3         |
| Idoso (a partir dos 65 anos)             | 33,5        | 30,4        | 34,5        | 37,3        | 40,1        | 43,0        | 46,0        | 50,3         | 54,9         | 59,9         | 65,2         |
| <b>Total</b>                             | <b>60,3</b> | <b>64,8</b> | <b>72,2</b> | <b>76,9</b> | <b>81,2</b> | <b>85,6</b> | <b>90,2</b> | <b>97,0</b>  | <b>104,3</b> | <b>112,2</b> | <b>120,6</b> |
| <b>Lei 14.176/2021</b>                   |             |             |             |             |             |             |             |              |              |              |              |
| Pessoa com Deficiência 1/4 SM            | 26,8        | 34,4        | 37,7        | 39,5        | 41,1        | 42,6        | 44,2        | 46,8         | 49,5         | 52,3         | 55,3         |
| <b>Pessoa com Deficiência até 1/2 SM</b> | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,9</b>  | <b>1,8</b>  | <b>2,8</b>  | <b>3,9</b>  | <b>4,1</b>  | <b>4,3</b>   | <b>4,6</b>   | <b>4,8</b>   | <b>5,1</b>   |
| Crianças                                 | 0,0         | 0,0         | 0,2         | 0,5         | 0,8         | 1,0         | 1,1         | 1,1          | 1,2          | 1,2          | 1,3          |
| Adultos                                  | 0,0         | 0,0         | 0,5         | 1,1         | 1,8         | 2,4         | 2,5         | 2,7          | 2,8          | 3,0          | 3,1          |
| Idosos com deficiência                   | 0,0         | 0,0         | 0,1         | 0,2         | 0,3         | 0,5         | 0,5         | 0,5          | 0,6          | 0,6          | 0,7          |
| <b>Idoso 1/4 SM</b>                      | <b>33,5</b> | <b>30,4</b> | <b>34,5</b> | <b>37,3</b> | <b>40,1</b> | <b>43,0</b> | <b>46,0</b> | <b>50,3</b>  | <b>54,9</b>  | <b>59,9</b>  | <b>65,2</b>  |
| <b>Idoso até 1/2 SM</b>                  | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>0,2</b>  | <b>0,5</b>  | <b>0,9</b>  | <b>1,2</b>  | <b>1,3</b>  | <b>1,4</b>   | <b>1,6</b>   | <b>1,7</b>   | <b>1,9</b>   |
| <b>Total</b>                             | <b>60,3</b> | <b>64,8</b> | <b>73,3</b> | <b>79,2</b> | <b>84,9</b> | <b>90,8</b> | <b>95,5</b> | <b>102,7</b> | <b>110,5</b> | <b>118,7</b> | <b>127,5</b> |
| <b>Impacto anual</b>                     | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>1,1</b>  | <b>2,4</b>  | <b>3,7</b>  | <b>5,2</b>  | <b>5,4</b>  | <b>5,7</b>   | <b>6,1</b>   | <b>6,5</b>   | <b>7,0</b>   |
| <b>Impacto primário acumulado</b>        | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b>  | <b>1,1</b>  | <b>3,5</b>  | <b>7,2</b>  | <b>12,3</b> | <b>17,7</b> | <b>23,4</b>  | <b>29,5</b>  | <b>36,1</b>  | <b>43,0</b>  |

Fonte: SIOP e IFI. Elaboração: IFI.

\* Dados de execução nas ações 00IN e 00H5, sem considerar as demais despesas com o BPC, como custeio e precatórios, em valores correntes. De 2021 em diante se considera a projeção.



Instituição Fiscal  
Independente

 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

 github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875