

O PROGRAMA ASSISTENCIAL MAIS CARO DO BRASIL:
SOBRE O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E UMA
COMPARAÇÃO COM O BOLSA FAMÍLIA

Pedro Fernando Nery¹

Introdução

Principal política pública discutida pela opinião pública nas eleições de 2014 e objeto de uma permanente polêmica na sociedade brasileira, pode surpreender alguns que o Bolsa Família não seja o *programa assistencial de transferência de renda* que mais custa aos cofres públicos: este posto é do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Regido pela Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), o BPC atinge quatro milhões de pessoas, entre idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Esses beneficiários têm o direito de receber um salário mínimo por mês (R\$ 724 em 2014, R\$ 788 a partir de janeiro de 2015). O governo projeta para o próximo ano um gasto de quase R\$ 42 bilhões de reais com o BPC e o seu antecessor, a Renda Mensal Vitalícia (RMV)².

Em relação à pobreza, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não é considerado o instrumento mais efetivo para reduzi-la. Desde a sua implantação e até recentemente, o BPC, junto com as transferências do INSS, ajudou a retirar da pobreza milhões de idosos e deficientes pobres, mas gastos adicionais com o benefício não trazem mais resultados significativos nessa direção. O programa recebe ressalvas também por desincentivar a adesão à Previdência Social e pelo seu custo crescente, já que, por previsão constitucional, o valor do benefício não pode ser inferior ao salário mínimo – que sofreu grandes aumentos reais nos últimos anos.

¹ Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece o auxílio do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa e os comentários de Jeane Jaqueline Costa de Arruda, Paulo Springer de Freiras e Marcos José Mendes.

² Segundo o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 (PLOA 2015), serão R\$ 40 bilhões para o BPC e cerca de R\$ 1,6 bi para o RMV.

No que tange à distribuição de renda, os economistas consideram que o Programa Bolsa Família foi nos últimos anos um programa muito mais efetivo na redução da desigualdade e muito mais barato quando comparado ao BPC. O Bolsa Família é objeto de constante estudo e avaliação³, mas tem ampla aceitação entre economistas com diferentes posições no espectro ideológico, ao contrário do que poderia levar a crer os polarizados debates que se observa na sociedade e na imprensa, acentuados nas últimas eleições.

Desigualdade de renda

Visando a reduzir a desigualdade de renda, tramitam no Senado Federal vários projetos concedendo, de formas variadas, mais vantagens àqueles que recebem o Benefício de Prestação Continuada⁴ e o Bolsa Família⁵, e também ampliando a cobertura do BPC⁶ e do Bolsa Família⁷. Uma proposição dispõe ainda sobre a incorporação do Bolsa Família na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, que rege o BPC)⁸. Essas são iniciativas de parlamentares de diversos partidos, distribuídas de maneira parecida entre situação e oposição, mas mais concentradas no BPC do que no Bolsa Família. É pertinente uma análise do potencial dessas duas políticas na melhora da desigualdade de renda.

De acordo com dados do Ministério da Previdência Social para o ano de 2011, apresentados por Caetano (2014)⁹, menos de 10% dos brasileiros de 65 anos estão abaixo da linha de pobreza, enquanto, em algumas idades, quase 50% das crianças brasileiras estão abaixo dessa linha. Também nesse sentido, Giambiagi, Tafner e Carvalho (2010) estimam que as crianças do país têm 11 vezes mais chances de ser extremamente pobres do que os idosos¹⁰.

³ Para uma discussão aprofundada sobre o futuro do programa, ver, entre outros, Soares e Sátyro (2009). SOARES, S.; SÁTYRO, N. *Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras*. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.424). Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

⁴ Projetos de Lei do Senado (PLS) 165/2010, do Senador Mão Santa; e 79/2011, do Senador Antonio Carlos Valadares.

⁵ PLS 300/2010, do Senador Inácio Arruda; 122/2013, da Senadora Lúcia Vânia; e 458/2013, do Senador Aécio Neves.

⁶ PLS 80/2003, 169/2005 e 212/2013 do Senador Paulo Paim; PLS 272/2003, do Senador Pedro Simon; 374/2003 e 179/2004, do Senador Alvaro Dias; 279/2012, do Senador Cyro Miranda; 389/2012 do Senador Waldemir Moka; 188/2013 e 7/2014, do Senador Blairo Maggi; e 218/2013 do Senador Vital do Rêgo.

⁷ PLS 504/2009, do Senador Marcelo Crivella.

⁸ PLS 448/2013, do Senador Aécio Neves.

⁹ CAETANO, M. A. Reforma previdenciária, cedo ou tarde. In: Giambiagi, F.; Porto, C. (Org.). *Propostas para o Governo 2015/2018*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 393p.

¹⁰ GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P.; CARVALHO, M. M. Assistencialismo – o cidadão não contribui. E daí? In: Giambiagi, F.; Tafner, P. *Demografia – A Ameaça Invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 198p.

Assim, percebe-se que o BPC não possui o melhor grau de focalização entre os mais pobres. É verdade que o BPC foi responsável por reduzir a pobreza e garantir segurança de renda aos idosos e deficientes de baixa renda, porém não há mais espaço para avançar nessa área por meio da expansão do programa.

Em contraste com o BPC, o Bolsa Família – que foca nas famílias extremamente pobres¹¹ e nas famílias pobres¹² que tenham filhos de até 17 anos – paga benefícios muito menores, entre R\$ 35 e R\$ 42 mensais por criança ou adolescente, além do benefício básico de R\$ 77 (já contemplando o reajuste anunciado pela Presidenta Dilma Rousseff no último 1º de maio). Ressalta-se que este benefício básico é pago apenas para as famílias extremamente pobres: as famílias que são *apenas* pobres têm direito somente ao benefício por criança ou adolescente. Entre 2001 e 2005, o BPC teria sido responsável por apenas 11% da queda da desigualdade – com a ressalva de que o Bolsa Família só começou no penúltimo ano do período¹³.

Não apenas considerações sobre a efetividade do BPC no combate à pobreza e na redução da desigualdade merecem ser feitas, como também em relação à sua eficiência e ao seu custo-benefício. Como visto, o BPC custará quase R\$42 bilhões no ano de 2015 (50% a mais que o Bolsa Família), atingindo cerca de quatro milhões de beneficiários. Ainda em contraste, o Programa Bolsa Família, mais efetivo, custará R\$ 27 bilhões, para um número de beneficiários muito maior, de cerca de 50 milhões de brasileiros (14 milhões de famílias). Aqui, estamos considerando um programa assistencial em seu sentido mais estrito.

Tal qual o Bolsa Família, o BPC é um programa assistencial que não tem contrapartida contributiva (ao contrário dos benefícios do INSS: aposentadorias, pensões e auxílios). Cabe observar que alguns pesquisadores considerariam que o programa assistencial mais caro do país seria o pagamento da aposentadoria rural, já que este benefício, embora pertença à Previdência Social, não exige contribuição direta ao sistema de seguridade, mas apenas a comprovação de 15 anos de trabalho rural¹⁴. Aqui, estamos considerando um programa assistencial em seu sentido mais estrito.

¹¹ Renda renda *per capita* de até R\$ 77,00.

¹² Renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00.

¹³ SOUZA, A. P. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família. In: Bacha, E. L.; Schwartzman, S. (Org.). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro : LTC, 2011.

¹⁴ A partir dos 60 anos de idade para homens e 55 para mulheres. O custo com as aposentadorias rurais em 2014 deve ser de cerca de R\$ 65 bilhões, para 9 milhões de benefícios.

Seria possível argumentar que o BPC e o Bolsa Família não poderiam ser comparados, porque as necessidades de consumo de um idoso seriam maiores que as de uma criança, o que justificaria a discrepância no valor dos benefícios (para pagar remédios, por exemplo). Realmente é razoável que um adulto, mesmo que não seja chefe de família, tenha gastos maiores do que os de uma criança. O que se critica é a desproporcionalidade: o valor do BPC é mais de 22 vezes maior que o valor do benefício por criança ou gestante no Bolsa Família. Como assinalado acima, a vulnerabilidade das crianças no Brasil é muito mais alta que a dos idosos. Cumpre ressaltar também que os gastos com assistência social voltados às crianças têm um poder maior de transformação da realidade futura da pobreza no país.

Portanto, ampliar o BPC não parece a melhor maneira de diminuir a pobreza entre os segmentos mais necessitados da população. Esses recursos poderiam ser utilizados, com o mesmo fim, em outras políticas assistenciais ou em políticas econômicas que promovam o crescimento da renda como um todo.

Ressalta-se também que o valor do BPC está vinculado ao salário mínimo, de maneira que o benefício já recebeu, dessa forma, grandes aumentos reais nos últimos anos (aumento nominal de 203% desde 2004, contra 54% do Bolsa Família). Ainda, essa vinculação faz com que a própria cobertura do BPC seja continuamente ampliada, porque a cada aumento do salário mínimo também se aumenta a linha de elegibilidade para o programa (um quarto do salário mínimo).

Quadro 1 – Comparação entre o Bolsa Família e o BPC

	Bolsa Família	Benefício de Prestação Continuada (BPC)
Instituição	Lei nº 10.836, de 2004.	Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).
Elegibilidade	Famílias com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$ 77 (linha da extrema pobreza) ou com renda <i>per capita</i> abaixo de R\$154 (linha da pobreza) – no último caso apenas se tiverem filhos de até 17 anos, gestante ou nutriz.	Idosos com mais de 65 anos e deficientes físicos com renda <i>per capita</i> abaixo de 1/4 de salário mínimo (R\$ 197, em 2015).
Valor do benefício em 2015	Benefício variável de R\$ 35 por criança até 15 anos e por gestante ou nutriz, R\$ 42 mensais por adolescente de 16 ou 17 (limite de cinco filhos), além do benefício básico de R\$ 77 se extremamente pobre. As <i>apenas</i> pobres não recebem o benefício básico de R\$ 77, apenas o variável.	R\$ 788 (um salário mínimo).

	Bolsa Família	Benefício de Prestação Continuada (BPC)
Custo estimado para 2015	R\$ 27 bilhões.	R\$ 42 bilhões.
Beneficiários	50 milhões.	4 milhões.
Efeito multiplicador no consumo das famílias ¹⁵	2,4	1,54
Aumento nominal do valor do benefício desde 2004	54% (benefício básico).	203%
PLS concedendo mais vantagens	300/2010, do Senador Inácio Arruda; 122/2013, da Senadora Lúcia Vânia; e 458/2013, do Senador Aécio Neves.	165/2010, do Senador Mão Santa; e 79/2011, do Senador Antonio Carlos Valadares.
PLS aumentando a cobertura	504/2009, do Senador Marcelo Crivella.	80/2003, 169/2005 e 212/2013 do Senador Paulo Paim; PLS 272/2003, do Senador Pedro Simon; PLS 374/2003 e 179/ 2004, do Senador Alvaro Dias; 279/2012, do Senador Cyro Miranda; 389/2012 do Senador Waldemir Moka; 188/2013 e 7/2014, do Senador Blairo Maggi; e 218/2013 do Senador Vital do Rêgo.

Adesão à Previdência Social

A adesão à Previdência Social é desestimulada pelas atuais regras de concessão do BPC e dos benefícios do INSS. Atualmente, tem direito à aposentadoria por idade, no caso dos homens, o segurado com 65 anos de idade, exatamente a idade mínima de elegibilidade para o BPC. Da mesma forma, o menor benefício a ser pago pelo INSS é o de um salário mínimo, mesmo valor do BPC. Sendo assim, por que contribuir com parte do salário durante toda vida para receber um salário mínimo como benefício, se esta mesma quantia pode ser obtida, sem contribuição, por meio do BPC? De fato, nas faixas salariais mais baixas, a adesão à contribuição previdenciária é menor.

Em verdade, o trabalhador que contribui para o INSS pode até ser prejudicado. Isso porque, para um idoso ser elegível ao BPC, sua renda familiar *per capita* tem de ser

¹⁵ NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: NERI, M.; CAMPELLO, T. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Para o cômputo dessa renda, contudo, consideram-se aposentadorias, mas não se consideram BPCs recebidos por outros idosos da mesma família. Dessa forma, cada membro de um casal de idosos que não possui nenhuma renda terá direito ao BPC. Já se um dos membros do casal receber aposentadoria, a renda familiar *per capita* será maior que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, de forma que o outro membro desse casal não terá direito ao BPC.

Ainda que o BPC seja guiado por uma noção de solidariedade, é primordial que existam incentivos para que o sistema de seguridade social tenha uma trajetória sustentável – e isso passa por uma maior formalização no mercado de trabalho e a efetiva adesão à Previdência.

Uma menor adesão à Previdência Social tem como consequência o agravamento da informalidade (que em meados desse ano ainda atingia um terço dos trabalhadores, segundo o IPEA¹⁶) e da desproteção no mercado de trabalho (um trabalhador informal não tem direito ao auxílio-doença, ao seguro desemprego ou à aposentadoria por invalidez, por exemplo). Ainda há como consequência a diminuição das receitas do INSS, dificultando ainda mais o controle do seu crônico e crescente déficit (estimativa de R\$55 bilhões para 2014).

Giambiagi (2014)¹⁷ defende que em 2015 se emende a Constituição para que o piso assistencial seja diferente do piso do mercado de trabalho e do previdenciário (salário mínimo), passando os benefícios de prestação continuada a partir dali a serem reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), conservando seu valor real. Essa medida permitiria deslocar mais recursos para outras políticas mais efetivas e valorizar mais o segurado da Previdência Social, que contribui para o sistema.

Considerações finais: É possível fazer um ajuste fiscal sem comprometer a queda da desigualdade?

No recente debate eleitoral, aqueles que salientavam o desequilíbrio das contas públicas brasileiras e enfatizavam a necessidade de um ajuste fiscal foram acusados de querer cortar gastos sociais e interromper a trajetória de redução da desigualdade. Trata-se, no entanto, de uma falácia.

A comparação feita aqui entre o BPC e o Bolsa Família indicou a importância da análise da efetividade do gasto público. Nesse caso, vimos que uma política é muito mais efetiva do que a outra em reduzir a pobreza: mais gasto com uma delas é recomendado para esse fim, com a outra não.

¹⁶ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Boletim Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise* nº 57, Agosto de 2014.

¹⁷ GIAMBIAGI, F. *Salário-mínimo – razões e bases para uma nova política*. In: Giambiagi, F.; Porto, C. (Org.). *Propostas para o Governo 2015/2018*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 393p.

Nesse sentido, é possível fazer sim um ajuste fiscal, mesmo focado nas despesas correntes, sem comprometer a redução da desigualdade. Outros gastos correntes estão relacionados a políticas públicas que têm sérias distorções, como os gastos com pensões na Previdência, os excessos no seguro-desemprego (que faz com que os gastos aumentem justamente quando o desemprego cai), o programa de abono-salarial¹⁸, e as despesas altas com a burocracia federal, todas essas reconhecidas mesmo por economistas alinhados com o governo¹⁹. Até despesas que não são correntes merecem ser rediscutidas, como a política de gigantescos aportes do Tesouro para o BNDES.

Não se pode também esquecer que ajuste fiscal é condição necessária (embora não suficiente) para aumento de renda no longo prazo. Deveríamos adotar uma política econômica focada em um ajuste fiscal que não compromettesse a redução da desigualdade no curto prazo, mas que garantisse o incremento dos rendimentos médios no longo prazo.

Assim, percebe-se que é necessário desmistificar certas pré-concepções a respeito da política assistencial no Brasil, notadamente em relação ao Bolsa Família. O Banco Mundial destaca o êxito e vantagens desse tipo de políticas, conhecidas como *transferências condicionadas de renda* (TCR) ou *Conditional Cash Transfers* (CCT) e ressalta que houve uma *onda* delas em países emergentes nas últimas duas décadas²⁰. Elas foram implementadas em praticamente toda a América Latina – com destaque para o mexicano *Oportunidades* (*Progres*a) –, em outras economias emergentes importantes – como Índia, Indonésia e Turquia –, além de outros países asiáticos e africanos. Mesmo países desenvolvidos costumam ter alguma rede de proteção para a população pobre. A pobreza e a desigualdade são grandes problemas para o Brasil, mas o debate sobre as políticas de redistribuição de renda infelizmente está pautado por equívocos, que precisam ser esclarecidos para que um debate de melhor qualidade ganhe espaço.

Novembro/2014

¹⁸ O abono-salarial é previsto na Constituição e concede um salário mínimo por ano aos trabalhadores do setor formal que recebem, em média, até dois salários mínimos mensais. Por atender aos trabalhadores do setor formal, o programa não focaliza os mais pobres entre os pobres. Em 2013, os gastos com o programa atingiram R\$ 14,6 bilhões, mais da metade dos gastos com o Bolsa Família.

¹⁹ BARBOSA, N. 'É preciso ir além com o gasto social, diz ex-secretário executivo da Fazenda' [15 de fevereiro de 2014]. São Paulo: *O Estado de S. Paulo*. Entrevista concedida a Alexa Salomão e Ricardo Grinbaum. Disponível em: <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,e-preciso-ir-alem-com-o-gasto-social-diz-ex-secretario-executivo-da-fazenda,1130766>. Acesso em: 7/11/2014.

²⁰ FIZBEIN, A.; SCHADY, N.; FERREIRA, F.; GROSH, M.; KELEHER, N.; OLINTO, P.; SKOUFI, E. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2009.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Av. N2, Anexo E do Senado Federal, Térreo
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 3303.5879 / 5880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. O Programa Assistencial mais Caro do Brasil: sobre o Benefício de Prestação Continuada e uma comparação com o Bolsa Família. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro/2014 (**Boletim do Legislativo nº 16, de 2014**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 nov. 2014.