

O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência

BPC: from security advances to the risk of social security reform

Este artigo também está disponível em áudio

Luciana de Barros Jaccoud¹
Ana Cleusa Serra Mesquita¹
Andrea Barreto de Paiva¹

Abstract *This paper analyzes the proposed changes in the Continuous Cash Benefit (BPC) discussed within the Social Security Reform, both with regard to the Federal Government's original proposal in 2016 and the proposal by the rapporteur's project submitted to Congress in 2017. The proposed changes focus on two aspects: increased minimum age of access and unlinking the BPC amount from the minimum wage amount. The document discusses the justifications for the BPC reform, regarding both disincentives to social security contributions and demographic changes, as well as estimated possible impacts of proposed changes. The study concludes that measures, if approved, tend to reduce coverage and increase income vulnerability of the elderly and the disabled in the country.*

Key words *Social security, Brazilian pension system reform, Continuous Cash Benefit (BPC)*

Resumo *Este artigo analisa as propostas de alteração no Benefício de Prestação Continuada (BPC) discutidas no âmbito da reforma previdenciária, tanto na original do governo de 2016 quanto no substitutivo apresentado pelo relator do projeto no Congresso em 2017. As mudanças aventadas incidem sobre dois aspectos: aumento na idade mínima de acesso e desvinculação do valor do benefício do salário mínimo. São discutidas no texto, as justificativas para a reforma do BPC, referentes tanto aos desestímulos à contribuição previdenciária como às mudanças demográficas, assim como são estimados possíveis impactos das alterações propostas. O estudo conclui que as medidas, se aprovadas, tendem a reduzir a cobertura e a ampliar a vulnerabilidade de renda de idosos e de pessoas com deficiência no país.*

Palavras-chave *Seguro social, Reforma do sistema de pensão brasileiro, Benefício de Prestação Continuada (BPC)*

¹ Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. SBS Ed. BNDES/16º, Asa Sul. 70076-900 Brasília DF Brasil. luciana.jaccoud@ipea.gov.br

Introdução

Em dezembro de 2016, o governo apresentou ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional (PEC) que visa alterar as atuais regras dos benefícios previdenciários e assistenciais. A PEC, que recebeu o número 287 ao iniciar a sua tramitação legislativa foi justificada, por um lado, pelas mudanças demográficas decorrentes do acelerado processo de envelhecimento populacional, e, por outro, pela necessidade de enfrentar “distorções e inconsistências” do atual modelo, entre as quais aquelas que se referem às normas que organizam o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Segundo a Exposição de Motivos da PEC, a igualdade entre a idade mínima requerida para acesso ao BPC e a aposentadoria por idade (no caso dos homens), incentivaria a *migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social*¹. Assim, a PEC nº 287/2016 propôs duas alterações no BPC: *i*) aumento para a idade mínima de acesso de 65 anos para 70 anos, e *ii*) desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo (SM), de modo a permitir sua futura redução. Em sua tramitação no Congresso Nacional, a PEC nº 287/2016 foi examinada em Comissão Especial que, em 04 de maio de 2017, aprovou relatório oferecendo nova redação àquelas propostas: *i*) aumento para a idade mínima de acesso de 65 anos para 68 anos; *ii*) extinção do BPC e sua substituição por duas rendas diferenciadas, uma para idosos e outra para pessoa com deficiência, ambas vinculadas ao SM, mas cujas regras de acesso e manutenção seriam posteriormente reguladas em lei. Este artigo pretende analisar a presente proposta de reforma considerando suas justificativas e seus prováveis impactos.

Avaliando a proposta de reforma do BPC

A Exposição de Motivos da PEC no 287/2016 identifica como distorções a idade mínima requerida para o BPC ser igual à da aposentadoria por idade, no caso de homens, bem como o valor do BPC ser igual ao do piso do benefício previdenciário. Estes dois fatores desincentivariam a contribuição para a Previdência Social. Contudo, esta é uma hipótese pouco robusta, como será tratado a seguir. De fato, as propostas de elevação da idade mínima de 65 para 70 anos e a desvinculação do valor do benefício do SM parecem visar sobretudo os impactos futuros, mas facilmente previstos, de queda da cobertura previdenciária.

Cabe ainda considerar que proposta da Comissão Especial da Câmara dos Deputados de elevação da idade mínima de 65 para 68 anos, também terá impacto direto nas condições de acesso do público idoso ao benefício. Quanto ao fato da redação substitutiva manter o valor do benefício em um salário mínimo, cabe lembrar que esta proposta ainda será avaliada pelo plenário da Câmara dos Deputados e que posteriormente tramitará pelo Senado Federal, onde a proposta original de desvinculação poderá ser retomada. Por outro lado, a redação aprovada pela Comissão Especial propõe a extinção do BPC e sua substituição por dois diferentes benefícios: *i*) a transferência de renda mensal, no valor de um SM, à pessoa com deficiência, quando a renda mensal familiar integral per capita for inferior ao limite estabelecido em lei; *ii*) a transferência de renda mensal, no valor de um SM, ao idoso com idade igual ou superior a sessenta e oito anos, quando a renda mensal familiar integral per capita for inferior ao limite estabelecido em lei. Nesta alternativa, o critério de acesso aos novos benefícios fica pendente de regulamentação futura, abrindo a perspectiva de uma diferenciação no tratamento dos dois públicos e de enrijecimento das regras de entrada. Contudo, também neste caso, a tramitação da PEC no Congresso Nacional pode ainda reservar surpresas, como a manutenção da vinculação ao SM para a transferência de renda à pessoa com deficiência, e sua desvinculação para os idosos.

Sobre o desincentivo à contribuição previdenciária

A hipótese sustentada pelo governo de que o BPC desestimula a contribuição previdenciária parte da suposição de que os trabalhadores, em especial os menos qualificados e com remuneração próxima ao SM, deixariam de contribuir para o RGPS devido à existência de um benefício assistencial de mesmo valor que o piso previdenciário. No entanto, há diferenças significativas entre a proteção previdenciária e aquela proporcionada pelo BPC. A Previdência Social garante proteção diante de um largo espectro de riscos, tais como doença, invalidez e maternidade. Ademais, ao contrário do BPC, o benefício previdenciário paga 13º salário e gera pensões, em caso de morte do beneficiário. Logo, não parece racional o trabalhador recusar a proteção previdenciária para si e sua família ao longo de toda sua vida pela possibilidade de estar protegido somente na velhice pelo BPC, cujo acesso ainda dependerá

de um nível de renda familiar em patamares de miserabilidade (renda familiar per capita < ¼ de SM).

Uma segunda fragilidade no argumento sobre o suposto desincentivo à contribuição previdenciária atribuído ao BPC refere-se ao fato de este desconsiderar o importante papel da estrutura e do funcionamento do mercado de trabalho na determinação do grau de inserção previdenciária dos ocupados. Convém recordar que, de 2003 a 2012 (e enquanto crescia o acesso de idosos ao BPC), o percentual da PEA com cobertura previdenciária cresceu cerca de 12 pontos percentuais². Contribuiu para este desempenho a dinâmica positiva da economia e do mercado de trabalho, com a ampliação significativa do emprego formal, e com seu espraiamento para o setor informal, provocando a melhoria da capacidade contributiva de empregados informais e trabalhadores por conta própria³.

Para além do desempenho no mercado de trabalho, oscilações para baixo no nível de filiação previdenciária dos trabalhadores de baixa renda expressam sua baixa capacidade contributiva. Trabalhadores mais pobres apresentam maior dificuldade de inserção e permanência no mercado formal de trabalho⁴.

O mercado de trabalho, portanto, é a principal chave para compreender a desproteção previdenciária dos ocupados de baixa renda. E para analisar as possibilidades e os limites da expansão da inclusão previdenciária pela via contributiva, é importante considerar os baixos rendimentos auferidos por boa parcela dos trabalhadores desprotegidos. Em 2014, 43,1% dos trabalhadores sem filiação previdenciária possuíam rendimento inferior ao valor do salário mínimo, portanto *difícilmente teriam condições de contribuir regularmente para a Previdência Social*⁵. Mas convém lembrar que, mesmo entre os trabalhadores cujo rendimento mensal do trabalho é igual ao SM, não se pode desconsiderar que frequentemente sua renda familiar per capita está muito próxima dos limites de elegibilidade para programas assistenciais voltados à baixa renda³.

Portanto, o argumento do desincentivo representado pelo BPC à contribuição previdenciária dos trabalhadores ocupados revela-se pouco efetivo, pois parcela expressiva daqueles desprotegidos (não contribuintes) possui renda domiciliar per capita insuficiente para vincular-se às políticas contributivas (ou até mesmo semicontributivas) da Previdência Social³.

Se é frágil a fundamentação empírica referente à migração voluntária do sistema previdenciário

para o assistencial em razão da similaridade entre valor e idade da aposentadoria contributiva e do BPC, o mesmo não se pode afirmar desta migração como efeito do enrijecimento das regras de acesso aos benefícios da Previdência Social. A PEC nº 287/2016, se aprovada, possivelmente resultará na redução da cobertura previdenciária, dada a impossibilidade de os trabalhadores com inserção mais precária atingirem o tempo mínimo de contribuição proposto na redação original da reforma, e mantido no relatório aprovado na Comissão Especial, qual seja, 25 anos. A exclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda que não conseguiram cumprir a carência de 25 anos para ter acesso à aposentadoria vem sendo estimada entre 35,5% e 40,6%⁶, o que deverá aumentar a demanda futura por benefícios assistenciais⁷. Estudos sobre as reformas anteriores nos sistemas de previdência social no Chile e Argentina apontam a redução da cobertura que se seguiu às reformas. No Chile, a cobertura da população de 65 anos ou mais *por todas las pensiones declinó de 73% al 60.7% en 1990-2006*⁸. Na Argentina, a reforma estrutural ocorreu em 1993 e a cobertura da população de 65 anos ou mais declinou de 78% a 68% entre 1992 e 2003⁹.

Sobre a vulnerabilidade social dos beneficiários

O BPC contempla idosos cuja trajetória laboral foi marcada por forte precariedade e pessoas com deficiências (PcD), com limitada possibilidade de exercício do trabalho. Mas, para além dos constrangimentos individuais, a experiência da deficiência é uma experiência familiar, pois impõe a necessidade de reorganizar os arranjos familiares para atender às demandas de cuidados da PcD¹⁰. A presença de um membro com autonomia restrita afeta tanto os rendimentos quanto os gastos, aumentando a vulnerabilidade da família à pobreza, quando não agravando os contextos de pobreza. De um lado, há a redução da oferta de trabalho, pois as demandas de cuidado do idoso ou da PcD podem retirar um adulto do mercado de trabalho. De outro, os gastos também podem ser afetados por demandas específicas associadas ao envelhecimento ou ao tipo da deficiência, cujo efeito no orçamento familiar dependerá da oferta pública de serviços, cuidados e medicamentos. O impacto direto sobre o orçamento familiar, gerando o que a literatura especializada denomina *gasto catastrófico*, tem potencial de conduzir ou aprofundar o contexto de pobreza familiar¹¹.

Não apenas a deficiência, mas também o envelhecimento tem implicações para a perda de autonomia. Com o avanço da idade, a limitação da capacidade física e, muitas vezes, da capacidade intelectual, tende a conduzir a situações de dependência de diversos graus, com consequências variadas para o indivíduo e sua família. Tais impactos são ainda mais graves devido ao fato de o progressivo envelhecimento da população estar ocorrendo paralelamente às mudanças na estrutura das famílias, o que implica na limitação da oferta familiar desses cuidados. Todos esses processos se agravam na vivência da situação de extrema pobreza.

A discussão sobre o valor do BPC, portanto, não pode desconsiderar a situação peculiar de vulnerabilidade das famílias com PcD e/ou idosos, cujos rendimentos, já mínimos, são afetados tanto pela ampliação de gastos como pela menor capacidade de obter renda no mercado de trabalho. A precariedade socioeconômica dessas famílias pode ser avaliada por pesquisa realizada entre os beneficiários do BPC que demonstrou a grande relevância do valor desse benefício para a efetividade na proteção em face da pobreza: em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias; e em 47% dos casos, ela é a única renda da família¹². Esses dados sugerem a relevância da renda proveniente do BPC para o orçamento familiar de idosos e PcD beneficiários e, portanto, a iminência de seu retorno à miséria diante da proposta de redução do valor do benefício.

Sobre os impactos do aumento da idade de acesso ao benefício

Em relação à idade mínima para a concessão do BPC, a PEC nº 287/2016 propõe a elevação de 65 anos para 70 anos. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social¹³, dentre os beneficiários idosos em 2015, 27% tinha idade entre 65 e 69 anos. Ou seja, se a idade mínima de elegibilidade fosse 70 anos naquele ano, mais de 520 mil idosos e suas famílias estariam provavelmente sendo deslocados para a extrema pobreza.

Buscando estimar o impacto dessa mudança ao longo do tempo, foi realizado um exercício de análise prospectiva da mudança da idade mínima de 65 para 70 anos sinalizada no texto original da reforma¹⁴. Assumindo que esta entrará em vigor a partir de 2018, e considerando a regra de transição apresentada no art. 19 da PEC 287, observa-se que entre 2026 e 2036, considerando apenas as mudanças demográficas, em média, 28% da

quantidade de beneficiários projetada para receber BPC Idoso, observando as regras atuais, estaria desprotegido por ter idade entre 65 e 69 anos. Isso significa que em 2036, 1,1 milhão de idoso com idade entre 65 e 69 anos, estarão excluídos desse importante mecanismo de proteção contra a extrema vulnerabilidade social. Cabe observar que essa projeção é conservadora, pois o número de beneficiários do BPC não depende apenas da dinâmica demográfica, mas também dos movimentos da distribuição de renda. Se, por exemplo, aumentar a pobreza, a demanda pelo BPC será ainda maior que a aqui sinalizada apenas como efeito do envelhecimento populacional.

O texto substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados propõe elevação menos acentuada na idade de acesso: aumento de 65 para 68 anos. Ainda que tal mudança possa resultar em exclusão um pouco menor do que a sinalizada acima, não deve ser negligenciada, sobretudo num cenário onde o acesso ao benefício previdenciário deve se restringir, conforme pontuado anteriormente. Ademais, quaisquer propostas de elevação na idade de acesso ao BPC deveriam considerar a expectativa de sobrevida diferenciada dos beneficiários do BPC em relação àquela estimada para toda a população pelo IBGE. Um exercício com informações dos registros administrativos da Previdência Social indica, de forma aproximada, que a expectativa de sobrevida dos beneficiários do BPC é inferior àquela considerada pela proposta de reforma¹⁴. Segundo dados do *Anuário Estatístico de Previdência Social 2014*, a duração média deste benefício é de 7,9 anos, a idade média de concessão desse benefício foi aos 66,5 anos e cerca de 80% das cessações do BPC Idoso foram causadas por morte. Desta forma, os dados sugerem uma expectativa de sobrevida bem inferior (7,9 anos) desses idosos mais pobres face àquela expectativa de sobrevida das pessoas com 66 anos estimada pelo IBGE: 17,6 anos em 2014. Não parece razoável, portanto, que, ao propor a elevação da idade mínima do BPC, a reforma apresentada considere apenas a expectativa de sobrevida dos idosos de forma geral, sem ponderar seu valor relativamente menor entre os mais pobres, em decorrência das suas condições socioeconômicas.

Conclusão

Conforme se buscou argumentar ao longo do texto, a proposta de reforma da Previdência – PEC nº 287/2016 – sugere alterações no BPC a

partir de pressupostos questionáveis. O suposto desestímulo à contribuição previdenciária não encontra evidência empírica. Na verdade, as evidências sugerem que a baixa filiação previdenciária dos trabalhadores de baixa renda – potenciais demandantes futuros do BPC – longe de ser uma escolha, resultam de sua baixíssima capacidade contributiva, dadas suas condições de inserção laboral. Também se revela temerário assumir como suposto para mudanças no BPC a expectativa de sobrevida calculada para a população geral. Grupos populacionais mais vulneráveis, como é o caso do público atendido pelo BPC, possuem uma expectativa de sobrevida bem inferior.

Diante do exposto, conclui-se que a proposta de reforma da Previdência apresentada pelo governo enfraquece a seguridade social resultante do pacto social estabelecido na Constituição de 1988. As distorções e as inconsistências que explicam a reforma representam, na verdade, pilares da seguridade que permitiram a ampliação do nível de proteção social num país ainda marcado por fortes desigualdades. Um desses pilares é o BPC, que garante uma renda de substituição a um público extremamente pobre e reconhecida-

te incapaz de garantir sua própria sobrevivência por meio do trabalho remunerado. A expansão recente de sua cobertura, alcançando efetivamente os mais pobres¹⁵, proporcionou impacto inegável na melhoria do bem-estar desses dois grupos particularmente vulneráveis e contribuiu significativamente para redução da miséria e da desigualdade no país nas últimas décadas¹⁶.

Contudo, a proposta de reforma ameaça esse importante instrumento contra a pobreza e a miséria, seja sinalizando com possibilidades de desvinculação do BPC do salário mínimo, de restrição do acesso ou de elevação da idade para o público idoso. Em paralelo, a proposta de ampliação do tempo mínimo de contribuição para 25 anos, claramente incompatível com as características do mercado de trabalho brasileiro, deverá reduzir a cobertura previdenciária contributiva dos trabalhadores ativos, projetando futuro aumento da demanda por benefícios assistenciais. Com tais efeitos em perspectiva, a reforma compromete elementos e princípios equitativos da seguridade social, colocando a preocupação com o reforço das iniquidades num país ainda marcado por patamares inaceitáveis de desigualdade.

Colaboradores

LB Jaccoud, ACS Mesquita e AB Paiva contribuíram nos processos de estruturação, levantamento de dados e escrita do texto.

Referências

1. Brasil. Ministério da Fazenda. EMI nº 00140/2016. Subchefia De Assuntos Parlamentares. [acessado 2017 Maio 05]. Disponível em: <http://www.sindsprev.org.br/userfiles/file/EXPOSICAO%20DE%20MOTIVOS%20-%20PEC%20PREVIDENCIA.pdf>
2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 23. Brasília: Ipea; 2015.
3. Guimarães LJR, Costanzi RN, Ansiliero G. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada. In: Campello T, Neri MC, organizadores. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea; 2013. p. 19-20.
4. Leichsenring AR. Precariedade laboral e o Programa Bolsa Família. In: Castro JÁ, Modesto L, organizadores. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, v. 1. Brasília: Ipea; 2010.
5. Brasil. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Evolução recente da proteção previdenciária e seus Impactos sobre o nível de pobreza. *Informe de Previdência Social* 2015; 27:(11).
6. Mostafa J, Theodoro M. No caminho da desproteção social: a reforma da previdência no contexto urbano. *Plataforma Política Social*. São Paulo; 2017.
7. Jaccoud L. Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social. *Plataforma Política Social*. São Paulo; 2017.
8. Mesa-Lago C. La re-reforma de pensiones en Chile. *Revista Trabajo* 2013; 7(10):55-75.
9. Hohnerlein E. La re-reforma de pensiones en Argentina. *Revista Trabajo* 2013; 7(10):76-107.
10. Medeiros M, Diniz D. *A nova maneira de se entender a deficiência e o envelhecimento*. Brasília: Ipea; 2004. (Texto para Discussão n. 1040).
11. Silveira FG, Jaccoud L, Mesquita AC, Natalino MA. *Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC*. Brasília: Ipea; 2016. (Nota Técnica n. 31).
12. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada (BPC). In: Tapajós L, Quiroga J, organizadores. *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS- versão atualizada e revisada 2006-2010*. Brasília: MDS; 2010. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.13.
13. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Boletim Benefício de Prestação Continuada* 2015. 2016; abril.
14. Jaccoud L, Mesquita AC, Paiva A. *O Benefício de Prestação Continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea; 2017. (Texto de Discussão n. 2301).
15. Medeiros M, Melchior SN, Granja HF. *A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC)*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão n. 1416)
16. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Dois décadas de Desigualdade no Brasil medidas pela PNAD/IBGE*. Brasília: Ipea; 2013. (Comunicado n. 159).

Artigo apresentado em 15/05/2017

Aprovado em 03/07/2017

Versão final apresentada em 04/09/2017