

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES PARA O DEBATE

Luciana Jaccoud

Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
E-mail: <luciana.jaccoud@ipea.gov.br>

Ana Cleusa Mesquita

Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea. E-mail: <ana.mesquita@ipea.gov.br>

Andrea Barreto de Paiva

Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc do Ipea. E-mail: <andrea.barreto@ipea.gov.br>

O benefício de prestação continuada (BPC) constitui um importante mecanismo de proteção social no Brasil. Ele garante uma renda mensal de cidadania no valor de um salário mínimo aos idosos (65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência (PcD) que vivem em situação de extrema pobreza, definida pela renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. Em dezembro de 2016, 4,4 milhões de pessoas nessas condições foram beneficiadas pelo BPC. A implementação do benefício, nas últimas décadas, tem aportado expressiva contribuição para o enfrentamento da pobreza e para a redução das desigualdades, como sugerem diversos estudos. Duas características são responsáveis por esse relevante efeito: *i*) a alta progressividade do BPC, que consegue de fato alcançar os estratos mais pobres da população; e *ii*) o benefício de um salário mínimo, valor suficiente para retirar da indigência e da pobreza a grande maioria dos beneficiários.

A atual configuração do BPC, no entanto, é objeto de proposta de alterações no bojo da reforma previdenciária encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional em dezembro de 2016. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016 preconiza duas alterações nesse benefício: *i*) aumento para a idade mínima de acesso ao BPC de 65 anos para 70 anos; e *ii*) desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo, de modo a permitir sua posterior redução. A inclusão do BPC na reforma proposta explica-se pelo argumento dos “incentivos inadequados”. Esses consistem tanto na igualdade entre a idade mínima para acesso ao BPC e à aposentadoria por idade (no caso dos homens) quanto na igualdade entre o valor do BPC e o do piso do benefício previdenciário.

A dupla igualdade incentivaria a “migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social”.

Este estudo analisa tanto a hipótese dos “incentivos inadequados” como os possíveis impactos das alterações propostas no BPC pela PEC nº 287/2016. Quanto à migração apontada, ressalta-se que há diferenças significativas entre a proteção previdenciária e aquela proporcionada pelo benefício de prestação continuada, sendo limitado o possível interesse em preferir a proteção previdenciária para si e sua família ao longo de toda a vida laboral pela possibilidade de proteção assistencial somente na velhice. Além disso, o acesso futuro ao BPC não é uma certeza, mas uma possibilidade cuja efetivação depende de um nível de renda familiar em patamares de miserabilidade. Em paralelo, quando se analisa o perfil dos trabalhadores não filiados à Previdência Social e potenciais demandantes do BPC, outra fragilidade emerge do argumento do desincentivo representado pelo BPC à contribuição previdenciária pelos trabalhadores ocupados. No que se refere aos trabalhadores de baixa renda, não há evidências de que a desfiliação previdenciária seja uma escolha; ao contrário, diversos estudos sugerem que essa condição reflete sobretudo precárias condições de inserção laboral. Parcela expressiva dos trabalhadores desprotegidos (não contribuintes) possui renda domiciliar *per capita* insuficiente para vincular-se às políticas contributivas (ou até mesmo semicontributivas) da Previdência Social; logo, para estes, um fator determinante da não inclusão previdenciária, especialmente entre os trabalhadores independentes, parece ser a insuficiência de rendimentos.

Sobre os possíveis impactos das alterações no BPC propostas pela PEC nº 287/2016, os dados disponíveis

apontam para o agravamento da situação social da população potencialmente beneficiária. A desvinculação do valor do BPC do salário mínimo afetará um público em situação peculiar de vulnerabilidade, famílias que possuem pessoas com deficiência e/ou idosos e cujos rendimentos, já mínimos, são afetados tanto pela ampliação de gastos como pela menor capacidade de obter renda no mercado de trabalho. Pesquisa realizada entre os beneficiários do BPC 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 família. Esses dados sugerem a relevância da renda proveniente do BPC no orçamento familiar de idosos e pessoas com deficiência beneficiários e, portanto, a iminência de seu retorno à miséria diante da proposta de redução do valor do benefício.

Sobre a proposta de elevação da idade, o estudo se apoia em informações dos registros administrativos da Previdência Social, que indicam diferenças significativas na expectativa de sobrevivência dos beneficiários do BPC em relação àquela considerada pela proposta de reforma. Tais dados sugerem que a expectativa de sobrevivência dos idosos mais pobres é bem inferior (7,9 anos) comparada àquela expectativa de sobrevivência da totalidade das pessoas com 66 anos estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (17,6 anos). Portanto, para discutir a elevação da idade mínima do BPC, há a necessidade de considerar não apenas a expectativa de sobrevivência dos idosos de forma geral, mas ponderar igualmente seu valor em decorrência das diversas condições socioeconômicas da população.

Por fim, os efeitos das alterações no BPC devem ser considerados à luz do provável aumento da demanda futura por esse benefício como desdobramento de outra alteração proposta pela reforma: a ampliação do tempo mínimo de contribuição para 25 anos. Pouco compatível com as características do mercado de trabalho brasileiro, a maior exigência de contribuições deverá reduzir a cobertura previdenciária contributiva dos trabalhadores ativos, projetando futuro aumento da procura por benefícios assistenciais. O acesso ao BPC, contudo, será mais restrito, e o benefício terá valor inferior ao salário mínimo caso a reforma seja

integralmente aprovada. Com tais efeitos em perspectiva, a reforma compromete elementos e princípios equitativos da seguridade social, colocando a preocupação com o reforço das iniquidades.

SUMÁRIO EXECUTIVO