

# Nota Técnica

## O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Andrea Barreto de Paiva  
Ana Cleusa Serra Mesquita  
Luciana Jaccoud  
Luana Passos

**Nº 27**

Brasília, setembro de 2016.



**Governo Federal**  
**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**  
**Ministro interino** Dyogo Henrique de Oliveira

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Ernesto Lozardo

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Juliano Cardoso Eleutério

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

João Alberto De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Claudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Alice Pessoa de Abreu

**Chefe de Gabinete, Substituto**

Márcio Simão

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

# O NOVO REGIME FISCAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

**Andrea Barreto de Paiva<sup>1</sup>**

**Ana Cleusa Serra Mesquita<sup>2</sup>**

**Luciana Jaccoud<sup>3</sup>**

**Luana Passos<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: [andrea.barreto@ipea.gov.br](mailto:andrea.barreto@ipea.gov.br)

<sup>2</sup> Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Email: [ana.mesquita@ipea.gov.br](mailto:ana.mesquita@ipea.gov.br)

<sup>3</sup> Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. Email: [luciana.jaccoud@ipea.gov.br](mailto:luciana.jaccoud@ipea.gov.br)

<sup>4</sup> Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional– PNPd da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. E-mail: [luana.souza@ipea.gov.br](mailto:luana.souza@ipea.gov.br)

## SINOPSE

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 propõe um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos 20 anos, estabelecendo um limite para as despesas primárias, individualizado por cada um dos poderes. No novo regime proposto, o crescimento anual do gasto não poderá ultrapassar a inflação, o que implicará num congelamento, em termos reais, destas despesas até 2036, nos patamares de 2016. Portanto, as mudanças propostas pela PEC 241/16 alterariam o modo como o orçamento é elaborado e debatido; o modo como se dão as disputas e negociações pelo fundo público; e as pressões e limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas em geral. Ante a relevância do tema tratado, esta nota técnica avalia os possíveis impactos desse Novo Regime Fiscal no financiamento da política de assistência social e em suas ofertas.

As estimativas de impactos no financiamento da assistência social baseiam-se na contraposição entre dois cenários: aquele proposto pela PEC 241/16 e um cenário base, que considera a manutenção da política em voga, com suas atuais normas e ofertas. A premissa considerada para a projeção do cenário base é, de maneira geral, conservadora. Parte da hipótese de que o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)<sup>5</sup> garantirá a manutenção das políticas atualmente sob sua responsabilidade, mas não expandirá a cobertura do número de beneficiários proveniente de novas demandas num contexto de crise econômica, nem inaugurará outras frentes de atendimento às populações em situação de pobreza ou vulnerabilidade social. Este cenário base reflete, fundamentalmente, alterações da dinâmica demográfica.

Já no primeiro ano de vigência, o NRF imporá uma redução significativa de recursos à política de assistência social. O teto estimado para o MDSA garantirá apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às responsabilidades socioprotetivas, ou seja, uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos a política de assistência social contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Em termos de valores, nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, as perdas para o financiamento da política de assistência social totalizarão R\$ 868 bilhões. Em termos de proporção do PIB, a adoção da nova regra produziria, em 20 anos, a regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais a patamares inferiores ao observado em 2006 (0,89%), passando de 1,26% em 2015 para 0,70% em 2036.

Diante dos resultados encontrados, o trabalho conclui que o NRF representará perdas expressivas para o campo assistencial. O esforço de ajuste fiscal proposto na PEC 241/16 poderá comprometer os avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva. As ações assistenciais, notadamente o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social colocaram o Brasil em patamar civilizatório mais elevado, ao afiançar direitos e proteção ao público em situação de vulnerabilidade, seja pela situação de pobreza, seja devido à violação de direitos. Logo, o Novo Regime Fiscal poderá impor uma descontinuidade da oferta socioprotetiva, o que constrangerá as proteções já afiançadas pela política assistencial.

**Palavras-chave:** Novo Regime Fiscal. Política de Assistência Social. Oferta socioassistencial.

---

<sup>5</sup> A Medida Provisória n 726, de 12 de maio de 2016, transformou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. Cabe ressaltar, entretanto, que referências ao MDSA (estimativas entre 2017 e 2036) estarão circunscritas apenas aos conteúdos programáticos que faziam parte do escopo do antigo MDS, ou seja, ações e programas referentes à assistência social e segurança alimentar. Quando o período de análise for anterior a 2016, far-se-á referência ao MDS.

## 1. INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016 institui um Novo Regime Fiscal no âmbito da União para os próximos 20 anos ao estabelecer um limite para as despesas primárias<sup>6</sup>, individualizado por cada um dos poderes<sup>7</sup>. De acordo com a Proposta, de 2017 a 2036, o crescimento anual do gasto não deverá ultrapassar a inflação, o que na prática congelará, em termos reais, a despesa primária no patamar de 2016. Portanto, as mudanças propostas pela PEC 241/16 alterarão a forma como o orçamento é elaborado e debatido; o modo como se dão as disputas e negociações pelo fundo público; e as pressões e limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas em geral.

A premissa que sustenta a Exposição de Motivos nº 00083 da PEC 241/16 é a de que a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida. É necessário ressaltar, entretanto, que a manutenção do valor real dos gastos da União representa, na verdade, um majorado esforço de ajuste fiscal de longo prazo, que demandará das diversas áreas sociais e de todos os poderes da União uma acomodação de suas ações ao teto dos gastos primários.

O debate sobre a PEC 241/16 precisa ser amplo e transparente, à altura da sua complexidade e dos seus impactos sobre as políticas públicas, a economia e a população. Destacam-se, nesse início dos debates, o material produzido pelas Assessorias Legislativas da Câmara e do Senado<sup>8</sup>, os documentos apresentados por instituições e movimentos sociais<sup>9</sup>, bem como alguns artigos de acadêmicos<sup>10</sup>.

Esta Nota, acompanhada por outras duas<sup>11</sup>, visa apresentar mais uma contribuição do IPEA a esse importante debate em torno da instituição de um Novo Regime Fiscal no país. Uma vez que os potenciais efeitos da PEC 241/16 envolvem as condições de continuidade das políticas nacionais de proteção social e de promoção da equidade, é indispensável que o debate possa abranger, também, uma análise dos impactos que esse novo dispositivo poderá ter sobre a capacidade do Estado de ofertar serviços públicos essenciais à população. É essa tarefa analítica que este estudo, em conjunto com os outros dois mencionados acima, procuram cumprir.

Tendo em vista a relevância do tema tratado, esta Nota Técnica pretende avaliar os impactos do Novo Regime Fiscal (NRF) no financiamento da política de assistência social e em suas ofertas. Para tanto, o texto está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 será apresentada a PEC nº 241/2016 – e o Novo Regime Fiscal proposto. A seção 3 tratará dos seus impactos no financiamento naquela política. Para realizar

---

<sup>6</sup> A Despesa Primária da União corresponde ao conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras.

<sup>7</sup> A PEC estabelece limites individualizados para os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas da União) e para os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União. Para efeitos desta nota, denominaremos todos eles como “poderes da União”.

<sup>8</sup> Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (2016); Mendlovitz (2016); Freitas e Mendes (2016).

<sup>9</sup> Conasems e Conass(2016); Conasems; Undime e Congemas (2016).

<sup>10</sup> Cysne (2016); Comparato et al (2016); Vazquez (2016).

<sup>11</sup> Vieira e Benevides (2016); Ribeiro e Gonzalez (2016).

uma estimativa destes impactos na evolução dos gastos da assistência social, serão apresentados exercícios a partir da projeção de dois diferentes cenários possíveis. Também serão considerados os impactos pelas principais linhas de ação da política: benefícios, serviços ou demais ações. Por fim, na seção 4, a análise será completada com um exercício sobre os possíveis efeitos do NRF sobre as ofertas da assistência social, considerando, igualmente, as diferentes linhas de ação.

A conclusão enfatizará que o Novo Regime Fiscal representará perdas expressivas para o campo assistencial. O esforço de ajuste fiscal poderá comprometer os avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva. As ações assistenciais, notadamente o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) colocaram o Brasil em patamar civilizatório mais elevado, ao afiançar direitos e proteção ao público em situação de vulnerabilidade, seja devido à violação de direitos ou enfraquecimento de vínculos, seja proveniente da situação de pobreza. A elevação do gasto público nesta área nos últimos anos representou, portanto, uma estratégia deliberada de ampliar a cobertura e a efetividade dessas políticas de forma a prover um modelo de desenvolvimento inclusivo. Logo, o Novo Regime Fiscal poderá impor uma descontinuidade da oferta socioprotetiva, o que constrangerá as proteções já afiançadas pela política assistencial.

## **2. A PEC 241/2016 E A INSTITUIÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL**

Com o objetivo de fazer frente à crise econômica brasileira, a PEC nº 241/2016 pretende, segundo a Exposição de Motivos nº 00083/2016, “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal” do Governo Federal. A premissa que sustenta a Exposição de Motivos é a de que a raiz do problema fiscal do governo está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida. Para enfrentá-lo, estabelece como objetivo conter o gasto público: a partir de 2017, a despesa primária da União será limitada ao gasto realizado<sup>12</sup> em 2016, sendo este teto corrigido anualmente pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 2036. A proposta implica, assim, no congelamento das despesas primárias durante 20 anos, em termos reais, nos patamares de 2016. Além disso, define que o método de correção dos limites só poderá ser alterado a partir do 10º ano de vigência<sup>13</sup>. Especificamente para as áreas de saúde e educação, a PEC 241/16 estabelece alterações no cálculo do valor mínimo a ser aplicado por estas áreas, que deixarão de ser vinculadas às receitas da União<sup>14</sup>. A proposta define também

---

<sup>12</sup> O gasto realizado a ser considerado para fins de cumprimento do limite das despesas primárias corresponde às despesas pagas, incluindo os restos a pagar, conforme detalhado na Exposição de Motivos nº 00083/16 da PEC 241/16.

<sup>13</sup> Esta alteração deverá ser proposta pelo Presidente da República, por meio de Projeto de Lei, vedando-se a alteração por Medida Provisória.

<sup>14</sup> A partir de 2017, estes pisos serão corrigidos apenas pela inflação. Sobre os impactos que o NRF implicará para a saúde, ver Vieira e Benevides (2016).

quais despesas estarão fora do cômputo do limite das despesas primárias<sup>15</sup>, bem como prevê sanções ao Poder que não respeitar o teto imposto para as despesas primárias<sup>16</sup>.

Para fins de verificação do cumprimento deste limite, a PEC 241/16 determina que se observe o somatório das despesas que afetam o resultado primário de cada Poder, não havendo limite por área ou órgão setorial. Em outros termos, as despesas primárias do Poder Executivo<sup>17</sup>, que correspondem aos gastos com previdência social, saúde, educação, assistência social, cultura, saneamento, desenvolvimento agrário, habitação, ciência e tecnologia, infraestrutura, dentre outros, terão que observar o teto imposto pela PEC 241/16 de forma conjunta.

Assim, no caso de qualquer área ou órgão setorial dentro do Poder Executivo ter crescimento do gasto acima da inflação, este deverá ser, necessariamente, contrabalançado pela contenção dos gastos em outras áreas, os quais deverão crescer abaixo da inflação, de modo a respeitar o limite de reajuste da despesa primária total.

Dois importantes aspectos precisam ser ressaltados para se esclarecer que é possível prever um padrão para esta dinâmica:

- i. Em primeiro lugar, é necessário lembrar que parte expressiva dos gastos no âmbito do Poder Executivo são constitucionais e obrigatórios, tais como benefícios previdenciários, Benefícios de Prestação Continuada – BPC, seguro-desemprego, abono salarial, despesa com pessoal, entre outros. Estes gastos exercerão uma forte pressão em relação aos gastos discricionários, uma vez que tenderão a crescer acima da inflação. Assim, a diminuição da tensão que estes gastos provocam na dinâmica do crescimento dos gastos primários passa, necessariamente, por revisões nas regras de acesso e no valor dos benefícios.
- ii. Em segundo lugar, como existem pisos constitucionais estabelecidos para as áreas de saúde e educação que determinam que estes gastos não poderão crescer abaixo da inflação, a pressão dos gastos obrigatórios sobre as demais áreas e órgãos setoriais não poderão ser compensados por estas duas políticas.

Em resumo, o Novo Regime Fiscal estabelece um ajuste fiscal de longo prazo que determina o **congelamento das despesas primárias da União nos patamares de 2016**, em termos reais, defendido na Exposição de Motivos como mecanismos para garantir a “sustentabilidade da despesa pública”, sem refletir, portanto, possíveis alterações da dinâmica

---

<sup>15</sup> De acordo com parágrafo 6º do artigo 102 da PEC241/16, não se incluem nos limites das despesas primárias: transferências constitucionais (de *royalties* do petróleo, FPM e FPE, do Fundo Constitucional do DF, das cotas do salário-educação, da complementação ao Fundeb), créditos extraordinários, despesas da Justiça Eleitoral com eleições, outras transferências obrigatórias que sejam apuradas em função de receitas vinculadas e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

<sup>16</sup> No caso de descumprimento do limite, o artigo 103 da PEC 241/16 impõe as seguintes vedações: concessão de aumento, reajuste ou readequação de remuneração dos servidores públicos; criação de cargos, empregos funções ou alteração da estrutura da carreira que impliquem em aumento de despesa, bem como admissão/contratação de pessoal; realização de concurso público. Para o Poder Executivo, existem vedações adicionais, tais como aumento de subsídios e subvenções econômicas, bem como concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

<sup>17</sup> A referência ao Poder Executivo justifica-se pelo fato da política de assistência social, que é objeto de análise deste texto, estar inserido neste Poder.

socioeconômica. Isto significa que o tamanho do orçamento da União, durante vinte anos, passará a ser determinado pelo volume de gastos efetuados em 2016 (em termos reais), e não mais pela estimativa de receitas para o exercício de vigência da lei orçamentária. Assim, aumentos na arrecadação não poderão ser revertidos no aperfeiçoamento das políticas públicas. Tampouco o indexador econômico deste limite, o IPCA, irá transferir para as ofertas de bens e serviços o aumento das demandas sociais, impactadas tanto pela alteração da dinâmica demográfica – que são previsíveis<sup>18</sup> -, bem como pelo aumento das necessidades da população frente a um quadro econômico recessivo, no qual o país está inserido.

### **3. ESTIMATIVAS DO IMPACTO DO NRF SOBRE O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Para estimar o impacto do Novo Regime Fiscal (NRF) no financiamento da política de assistência social, partiu-se da premissa de que cada uma das políticas setoriais que compõem as despesas primárias da União fará o mesmo esforço para alcançar o limite imposto pela PEC, apesar de estar explícito no corpo do texto que este limite refere-se apenas à despesa primária. Dessa forma, com o objetivo de realizar este exercício, assumiu-se que os gastos realizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)<sup>19</sup>, considerando a parte do orçamento que expressa o financiamento da política de assistência social, também observará este limite.

Esta opção metodológica permite avaliar de que forma o MDSA terá que se ajustar ao NRF proposto. Este caminho possibilita, num primeiro momento, realizar estimativas sobre eventuais reduções que o NRF imporia a esta área, caso o teto fosse definido por órgão setorial. Num segundo momento, será possível diagnosticar se, e a partir de quando, a política de assistência social passaria a pressionar os outros órgãos do Poder Executivo, no caso de transbordamento dos esforços desse ajuste.

Neste sentido, a metodologia adotada implicou na construção de dois cenários: o Cenário Base e o Cenário NRF. O primeiro cenário tem como objetivo projetar as despesas do MDSA de acordo com sua trajetória atual, o que pressupõe a manutenção das regras e normas da política de assistência social em vigor, cujas hipóteses serão detalhadas abaixo. O segundo cenário – NRF – corresponde à simulação dos limites das despesas do MDSA de acordo com as regras impostas pela PEC 241/16. A partir daí, será possível avaliar o impacto que o NRF exercerá na capacidade de atendimento socioassistencial das populações vulneráveis, entre o período de 2017 e 2036.

Os parâmetros utilizados para esta projeção – tais como a taxa de inflação, a taxa de reajuste do salário mínimo e a taxa de crescimento real do PIB – foram extraídas das Projeções

---

<sup>18</sup> Projeções do IBGE apontam para o crescimento e envelhecimento populacional. Segundo as estimativas da população divulgadas pelo IBGE, revisadas em 2013, o contingente da população idosa irá duplicar nas próximas duas décadas (2016 a 2036), o que produzirá impactos importantes na despesa com BPC e nos serviços socioassistenciais. A previsão do crescimento da população neste mesmo período será de 10%.

<sup>19</sup> A Medida Provisória n 726, de 12 de maio de 2016, transformou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS – em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA. Cabe ressaltar, entretanto, que referências ao MDSA (estimativas entre 2017 e 2036) estarão circunscritas apenas aos conteúdos programáticos que faziam parte do escopo do antigo MDS, ou seja, ações e programas referentes à assistência social e segurança alimentar. Quando o período de análise for anterior a 2016, far-se-á referência ao MDS.



Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) constantes do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2017. O detalhamento de informações, referente aos anos de 2017 a 2036, bem como o motivo que embasou a adoção dos parâmetros da PLDO 2017 serão apresentados no apêndice desta Nota. A projeção da população estimada pelo IBGE (revista em 2013) também foi considerada para realização das estimativas<sup>20</sup> e também consta no apêndice.

a) Cenário Base

A política de Assistência Social não conta com vinculações constitucionais que estabeleçam limites mínimos a serem aplicados pelos entes federados, tal como ocorre na saúde ou educação, embora esta reivindicação tenha ganhado força ultimamente. Portanto, para estimar o Cenário Base da assistência, o esforço metodológico consistiu em projetar como serão os gastos do MDSA, de 2017 a 2036, partindo da premissa que as quatro principais linhas de ação terão continuidade nos próximos 20 anos: Benefício de Prestação Continuada - BPC, o Programa Bolsa Família - PBF, os serviços socioassistenciais do SUAS<sup>21</sup> e as demais ações desenvolvidas pelo MDSA, incluindo a segurança alimentar, a inclusão produtiva e a gestão do órgão. O quadro abaixo apresenta a definição do escopo adotado para realizar a projeção do Cenário Base, detalhando os grupos de gastos considerados na análise.

**Quadro 1**

**Definição do escopo das ações do MDSA que serão projetadas**

| <b>AÇÕES FINANCIADAS PELO MDS EM 2015</b> |   |
|---|---|
| <b>BPC</b>                                | Pagamento de BPC (Idoso e Pessoa com Deficiência - PcD) e Renda Mensal Vitalícia - RMV (residual). Não inclui despesas com operacionalização do BPC.  |
| <b>PBF</b>                                | Pagamento dos benefícios às famílias. Não inclui despesas relacionadas a gestão do PBF (Busca ativa, disseminação da informação, transferências aos Estados e Municípios).  |
| <b>Serviços socioassistenciais SUAS</b>   | Pagamento de serviços da Proteção Social Básica - PSB - e Proteção Social Especial - PSE - (Média e Alta Complexidade). Não inclui estruturação de redes da PSB e PSE.  |
| <b>Demais ações MDS</b>                   | Ações referentes ao Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, cisternas, inclusão produtiva); ao Programa de Gestão do MDS (Administração da Unidade, Despesa c/ pessoal ativo da União, etc);despesas com operacionalização do BPC; despesas relacionadas à gestão do PBF e estruturação de redes da PSB e PSE. |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração dos autores.

<sup>20</sup> Informações disponíveis na página:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)

<sup>21</sup> O Benefício de Prestação Continuada afiança um valor monetário de 1 salário mínimo para idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência, com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, cuja renda familiar *per capita* seja inferior à 1/4 do salário mínimo. O Programa Bolsa Família atende a famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal de até R\$ 85,00 por pessoa, valores vigentes em 2016) e pobreza (com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa, valores vigentes em 2016) e que tenham, na composição familiar, gestantes ou crianças/adolescentes de 0 a 15 anos. Os serviços socioassistenciais atendem as pessoas em situação de vulnerabilidade dado a violação de direitos ou rompimento de vínculos e as condições de pobreza. A seção 4 tratará com mais detalhes os objetivos e ofertas destas políticas.

A premissa considerada para a projeção do Cenário Base é, de maneira geral, conservadora. Parte da hipótese de que o MDSA garantirá a manutenção das políticas atualmente sob sua responsabilidade, mas não expandirá a cobertura do número de beneficiários proveniente de novas demandas num contexto de crise econômica, nem outras frentes de atendimento às populações em situação de pobreza ou vulnerabilidade social. Em linhas gerais, esta projeção irá refletir, fundamentalmente, alterações da dinâmica demográfica, deixando de incorporar as demandas que ocorram pelo aumento das necessidades socioassistenciais das populações vulneráveis. Em outros termos, nas projeções para este cenário, o impacto do aumento de mais de 100% da população idosa entre 2016 e 2036, previsto pelas estimativas do IBGE (revisadas em 2013), bem como o crescimento da população total de 10% no mesmo período será incorporado ao cálculo, sendo particularmente relevante para a projeção dos gastos como BPC.

Desta forma, não se considera que alterações possíveis no contexto socioeconômico brasileiro para as próximas duas décadas, tais como piora nas taxas de pobreza ou extrema pobreza advindas de flutuações nas taxas de atividade ou nos patamares de remuneração garantidos pelo mercado de trabalho, encontrarão respostas na política de assistência social. Expansões na rede de ofertas dos serviços socioassistenciais serão desconsideradas, ainda que se saiba que o SUAS é uma construção recente, e os serviços ofertados ainda não possuem a capilaridade necessária para enfrentar as graves situações de vulnerabilidade social ou de violação de direitos frente às quais tem responsabilidade protetiva. O mesmo pode-se afirmar sobre os programas de segurança alimentar ou nutricional. Em síntese, a proposta considerada para este cenário passa longe de uma estimativa de patamar de gasto com a política de assistência considerada “ideal” e se ancora nas projeções que refletem a manutenção das ofertas observadas atualmente, ajustadas por alterações da dinâmica populacional.

Sobre o BPC, a projeção do seu gasto, que reflete o número de beneficiários e o valor do benefício pago no ano, considerou a manutenção das regras e normas atuais para a concessão e manutenção do benefício, uma vez que o mesmo possui natureza obrigatória por força do imperativo constitucional. Desta forma, previu os efeitos do envelhecimento e crescimento populacional para estimar a quantidade de benefícios que serão concedidos ao longo dos próximos 20 anos. Considerou ainda o valor pago de um salário mínimo (SM), garantido constitucionalmente para este benefício, que provê uma renda de substituição destinada aos idosos e às pessoas com deficiência incapacitados para o trabalho.

Como o BPC atende populações idosas e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, o crescimento da população idosa bem como a população geral tem importância fundamental nesta estimativa. Para estimar a quantidade de beneficiários do BPC, partiu-se da quantidade de benefícios emitidos em junho de 2016, disponibilizados no Boletim Estatístico da Previdência Social<sup>22</sup>, que foi de 4,5 milhões. A partir daí, considerou-se a taxa de crescimento da quantidade de beneficiários do BPC, entre 2017 e 2036, calculados pelo modelo de longo prazo das projeções atuárias do Ipea/STN<sup>23</sup>. Desta forma, estimou-se um aumento no número de beneficiários que alcançaria 8,4 milhões em 2036. Para o valor do SM, foi mantida a atual forma de reajuste até 2019, que incorpora os ganhos reais do crescimento

---

<sup>22</sup> Disponível em: [http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Beps062016\\_Final.pdf](http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Beps062016_Final.pdf).

<sup>23</sup> A projeção estimada dos beneficiários do BPC está disponível no Apêndice.

da economia garantida pela Lei nº 13.152/2015. A partir de 2020, o reajuste estimado correspondeu à taxa de crescimento da produtividade média de 2,5% ao ano, conforme mencionado nas Projeções Atuariais do RGPS do PLDO 2017<sup>24</sup>. Em resumo, a projeção do BPC é considerada a mais otimista do Cenário Base, uma vez que leva em consideração as alterações da dinâmica demográfica bem como ganhos reais do valor do seu benefício.

Em relação ao PBF, a projeção do gasto futuro considerou tanto o número de famílias beneficiadas pelo programa como a projeção do valor médio recebido por elas. No que se refere à quantidade de benefícios, optou-se pela fixação do número de famílias durante todo o período de vigência do NRF no patamar da média de beneficiários observada entre 2012 e 2016, que foi de 13.939.052. Desconsiderou-se, nesse caso, a probabilidade de um aumento no número de famílias em situação de pobreza, hipótese factível num cenário de crise econômica com graves desdobramentos no mercado de trabalho. Em relação ao montante, partiu-se do valor médio do benefício recebido pelas famílias, R\$182,00 em julho de 2016<sup>25</sup>, que foi corrigido apenas pela inflação (IPCA), sem apresentar, portanto, ganhos reais durante todo o período. Em outros termos, a projeção do PBF considerou um cenário pessimista, na medida em que foi desconsiderado o possível aumento da demanda por estes benefícios diante de um contexto de crise econômica, conjugado a um congelamento real do valor do benefício.

No grupo de gasto dos Serviços SUAS, optou-se por projetar a continuidade do gasto *per capita* estimado em 2016<sup>26</sup>, atualizando estes valores pelo IPCA até 2036, e considerando a estimativa populacional do IBGE, revista em 2013, que incorpora o impacto da dinâmica populacional. Esta também é considerada uma estimativa conservadora na medida em que tais serviços ainda não possuem uma capilaridade que permite atingir ao conjunto de segmentos populacionais vulneráveis ainda excluídos da proteção social do Estado. Além disso, há avaliação unânime de que tais serviços estão subfinanciados, o que acarreta hoje problemas na estruturação e na qualidade dos serviços ofertados.

Por fim, as demais ações do MDSA que complementam o restante dos recursos destinados a este órgão e que financiam programas como Segurança Alimentar (Programa de Aquisição de Alimentos, cisternas, inclusão produtiva), além de áreas meio como a gestão do MDSA (administração da unidade, pagamento do pessoal ativo da União), gestão do PBF, estruturação da rede de serviços do SUAS, dentre outros, também foram estimados em função do valor per capita do gasto estimado para 2016<sup>27</sup>, corrigidos pelo IPCA e pela população estimada (IBGE).

#### b) Cenário NRF

Para a projeção do Cenário NRF, considerou-se a “*dotação autorizada*” do MDSA em 2016 (R\$78,4 bilhões) que foi reajustada pela inflação estimada de 2016, obtendo desta forma o

---

<sup>24</sup> Ver Apêndice.

<sup>25</sup> Este valor, extraído da base de informações do MDS - Matriz de Informações Sociais – já incorporou o reajuste de 9% no valor dos benefícios concedido pelo Decreto nº 8747, de 05 de maio de 2016.

<sup>26</sup> Como o ano de 2016 ainda não encerrou, utilizou-se uma estimativa deste ano como base sobre a qual deverão ser reajustados os valores. Neste caso, considerou-se a despesa per capita observada em 2015, atualizadas pela inflação de 2015.

<sup>27</sup> Idem nota de rodapé anterior.

teto de gasto do MDSA de 2017, e assim sucessivamente até 2036, conforme apresentado no quadro a seguir:

## Quadro 2

### Definição dos limites da Despesa Primária (DP) da União, de acordo com a PEC 241/16

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| Limite da DP de 2017 | = | DP realizada em 2016, corrigido pelo IPCA 2016 |
| Limite da DP de 2018 | = | Limite da DP de 2017, corrigido pelo IPCA 2017 |
| Limite da DP de 2019 | = | Limite da DP de 2018, corrigido pelo IPCA 2018 |
| Limite da DP de 2020 | = | Limite da DP de 2019, corrigido pelo IPCA 2019 |
| ...                  |   | ...  |
| Limite da DP de 2036 | = | Limite da DP de 2035, corrigido pelo IPCA 2035 |

Fonte: PEC 241/2016. Elaboração dos autores.

A opção pela utilização da “despesa autorizada” justifica-se pelo exercício de 2016 ainda estar em curso, inviabilizando, portanto, a utilização da despesa realizada (despesa paga, incluindo restos a pagar), preconizada pela PEC 241/16. A princípio, considera-se esta base superestimada, porque as despesas autorizadas, por definição, são maiores que as despesas realizadas, uma vez que a despesa só pode ser executada se estiver prevista em lei. Contudo, mesmo utilizando o conceito de dotação autorizada<sup>28</sup>, em 2016 observa-se uma queda de 1% deste valor, em termos reais, quando comparado com a despesa realizada em 2015. Em outros termos, além do congelamento real das despesas primárias imposto pelo NRF nos patamares de 2016, a base utilizada como referência encontra-se depreciada (ver tabela 1).

## Tabela 1

### Crescimento das despesas do MDS entre 2015 e 2016

| Despesas                 | R\$ milhões de 2016 |
|--------------------------|---------------------|
| Despesa realizada 2015   | 78.968,71           |
| Dotação autorizada 2016  | 78.446,72           |
| Taxa de cresc. 2016/2015 | -1%                 |

Fonte: Siga Brasil. Elaboração dos autores.

### c) Contraopondo os dois cenários: Resultados

A partir dos dois cenários projetados, torna-se possível estimar o impacto do Novo Regime Fiscal para a política de assistência social em seu período de vigência, proposto para começar em 2017 e terminar em 2036.

Conforme se observa na tabela 2, as distâncias entre o gasto projetado para o Cenário Base, que reflete o gasto com a política de assistência nos moldes atuais, e o gasto projetado para o Cenário NRF vão se tornando cada vez maiores, em termos reais, com o passar dos anos. A explicação do comportamento destas perdas impostas pelo NRF à política de assistência passa pela estabilização do patamar de gastos do MDSA no Cenário NRF, que ficou em torno de R\$ 80 bilhões ao longo dos 20 anos (em R\$ de 2016), em contraposição ao aumento real dos gastos projetados pelo Cenário Base, influenciados pela dinâmica populacional (crescimento e envelhecimento) e pelo aumento real do valor do BPC.

<sup>28</sup> Em 2015, por exemplo, as despesas realizadas pelo MDSA (despesas pagas, incluindo restos a pagar) corresponderam a 96,6% da dotação autorizada deste ano. (Fonte: Siga Brasil)

Já no primeiro ano de vigência, o NRF imporia uma redução importante de recursos do MDSA: o teto estimado garantiria apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para fazer frente às políticas socioprotetivas, ou seja, representaria uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Em outros termos, para fazer frente à oferta de serviços e benefícios que correspondem à política atual, em 20 anos o MDSA contaria com menos da metade dos recursos que seriam necessários para garantir a manutenção das ofertas nos padrões atuais. Por fim, esta tabela explicita que as perdas para o financiamento da política de assistência social nas próximas duas décadas, com a vigência do NRF, poderá ser da ordem de R\$ 868 bilhões.

Embora a PEC 241/16 não estabeleça ajustes específicos de programas existentes, ao congelar, em termos reais, o crescimento das despesas durante 20 anos, ela sinaliza para um volume progressivamente menor de recursos face às demandas, de forma a fazer frente ao limite de gasto imposto. Fica explícito, portanto, que a probabilidade das políticas de assistência terem que ser revistas no âmbito do MDSA aumenta a cada ano, o que implicaria numa priorização de determinadas políticas em detrimento de outras, forçando, no limite, a extinção de programas do MDSA para se adequar ao limite da área.

**Tabela 2**

**Perdas estimadas para a Assistência Social caso o NRF seja implementado a partir de 2017 – 2017 a 2036**

| Ano  | Despesa Cenário Base (A) | Despesa Cenário NRF (B) | Perda estimada (C=B-A)  |             |
|--|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
|  |                          |                         | em R\$ milhões 2016 (C) | % (D=C/A)   |
| 2017   | 85.646,38                | 79.052,09               | - 6.594,29              | -8%         |
| 2018   | 87.657,64                | 79.297,59               | - 8.360,05              | -10%        |
| 2019   | 90.239,05                | 79.462,35               | - 10.776,70             | -12%        |
| 2020   | 93.094,06                | 80.088,05               | - 13.006,01             | -14%        |
| 2021   | 96.710,01                | 80.088,05               | - 16.621,95             | -17%        |
| 2022   | 100.510,11               | 80.088,05               | - 20.422,06             | -20%        |
| 2023   | 104.492,43               | 80.088,05               | - 24.404,38             | -23%        |
| 2024   | 108.672,08               | 80.088,05               | - 28.584,02             | -26%        |
| 2025   | 113.042,91               | 80.088,05               | - 32.954,85             | -29%        |
| <b>2026</b>                                      | <b>117.617,91</b>        | <b>80.088,05</b>        | <b>- 37.529,86</b>      | <b>-32%</b> |
| 2027   | 122.403,08               | 80.088,05               | - 42.315,03             | -35%        |
| 2028   | 127.391,18               | 80.088,05               | - 47.303,12             | -37%        |
| 2029   | 132.567,22               | 80.088,05               | - 52.479,16             | -40%        |
| 2030   | 137.912,70               | 80.088,05               | - 57.824,65             | -42%        |
| 2031   | 143.434,45               | 80.088,05               | - 63.346,39             | -44%        |
| 2032   | 149.139,74               | 80.088,05               | - 69.051,69             | -46%        |
| 2033   | 155.023,83               | 80.088,05               | - 74.935,78             | -48%        |
| 2034   | 161.096,52               | 80.088,05               | - 81.008,46             | -50%        |
| 2035   | 167.360,76               | 80.088,05               | - 87.272,70             | -52%        |
| <b>2036</b>                                      | <b>173.820,55</b>        | <b>80.088,05</b>        | <b>- 93.732,49</b>      | <b>-54%</b> |
| <b>Perda acumuladas em 10 anos (2017 a 2026)</b> |                          |                         | <b>-199.254,17</b>      |             |
| <b>Perda acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)</b> |                          |                         | <b>-868.523,66</b>      |             |

Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo). Elaboração dos autores.

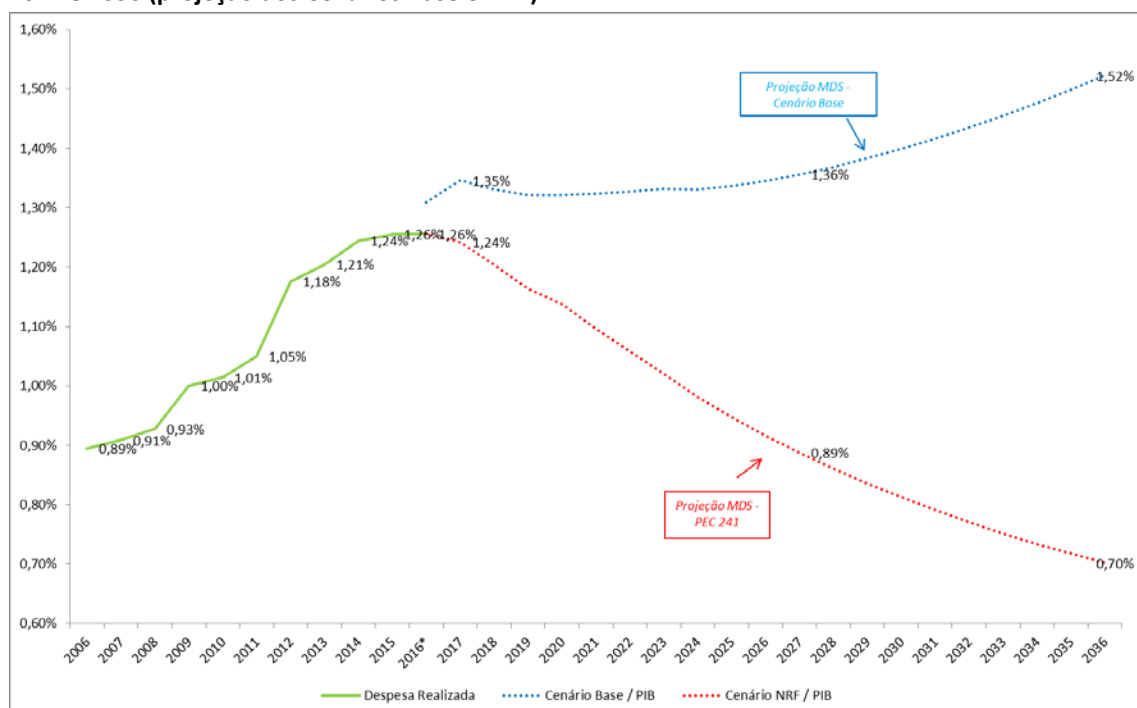
Nota: As estimativas apontadas acima demonstram que nos 4 primeiros anos de vigência do NRF, haverá um pequeno ganho real das despesas referentes ao Cenário NRF. Isto ocorre porque o reajuste do teto ocorre com defasagem de 1 ano, ou seja, considera-se a inflação do ano anterior. Como a taxa de inflação apresentada pelo PLDO2017 cai ao longo do tempo, estabilizando-se a partir de 2020, nos 4 primeiros anos o reajuste da despesa será superior a inflação do ano corrente.

Em relação à participação dos gastos com a política assistencial no PIB, o gráfico 1 demonstra como este indicador se comportou ao longo dos últimos 10 anos (2006 e 2016), ao mesmo tempo em que projeta tal gasto para os próximos 20 anos, considerando os dois cenários: a manutenção da atual política assistencial e o cenário previsto pela PEC.

Assim, esse gráfico aponta que a adoção da nova regra produziria, em 20 anos, regressão da participação dos gastos com as políticas assistenciais em relação ao PIB a patamares inferiores ao de 2006. Apesar da evolução dos gastos do MDS nos últimos anos, que passou de 0,89% do PIB em 2006 para 1,26% em 2015, com o NRF este indicador cairia para 0,70% do PIB em 2036. Para o mesmo ano, se mantida a política atual de concessão de benefícios e oferta de serviços (Cenário Base), os gastos do MDSA corresponderiam a 1,52% do PIB.

**Gráfico 1**

**Evolução da participação (%) do gasto do MDSA em relação ao PIB – 2006 a 2016 (despesa realizada) e 2017 e 2036 (projeção dos Cenários Base e NRF)**



Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo). Elaboração dos autores.

Nos últimos 10 anos, o crescimento dos gastos do MDS, apontados no gráfico acima, refletem o grande avanço das medidas socioprotetivas em relação à população vulnerável. Neste período, o patamar de gastos com políticas assistenciais mais que dobrou: passou de R\$ 36 bilhões em 2006 para atingir 74 bilhões em 2015<sup>29</sup>, que foi acompanhada de grande expansão na cobertura dos benefícios<sup>30</sup>. Neste período, a composição dos gastos do MDS revelou grande estabilidade nestas políticas assistenciais. A participação dos gastos com BPC correspondeu, na média observada entre 2006 a 2016, a 55% do gasto total do MDS. Em

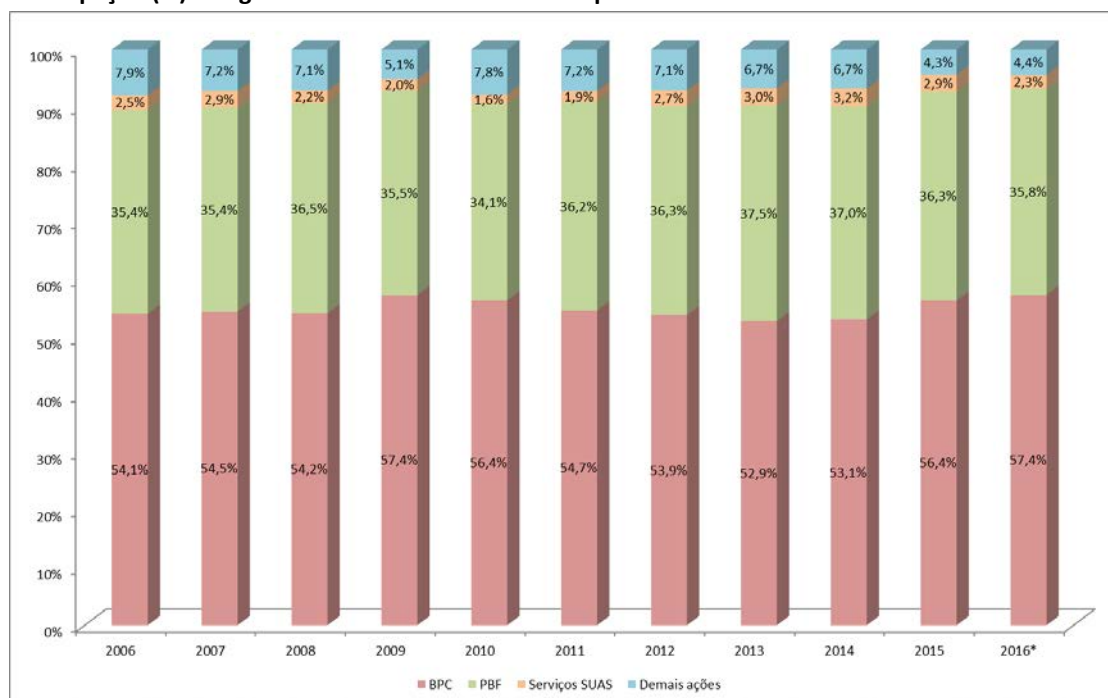
<sup>29</sup> Conforme informações extraídas no Siga Brasil.

<sup>30</sup> A expansão da cobertura de benefícios será detalhada na próxima seção.

relação ao PBF, sua participação média foi de 36% em relação ao total gasto pelo MDS, enquanto a participação dos serviços foi de 6,5% (gráfico 2).

**Gráfico 2**

**Participação (%) dos gastos com BPC no total das despesas do MDS – 2006 a 2016\***



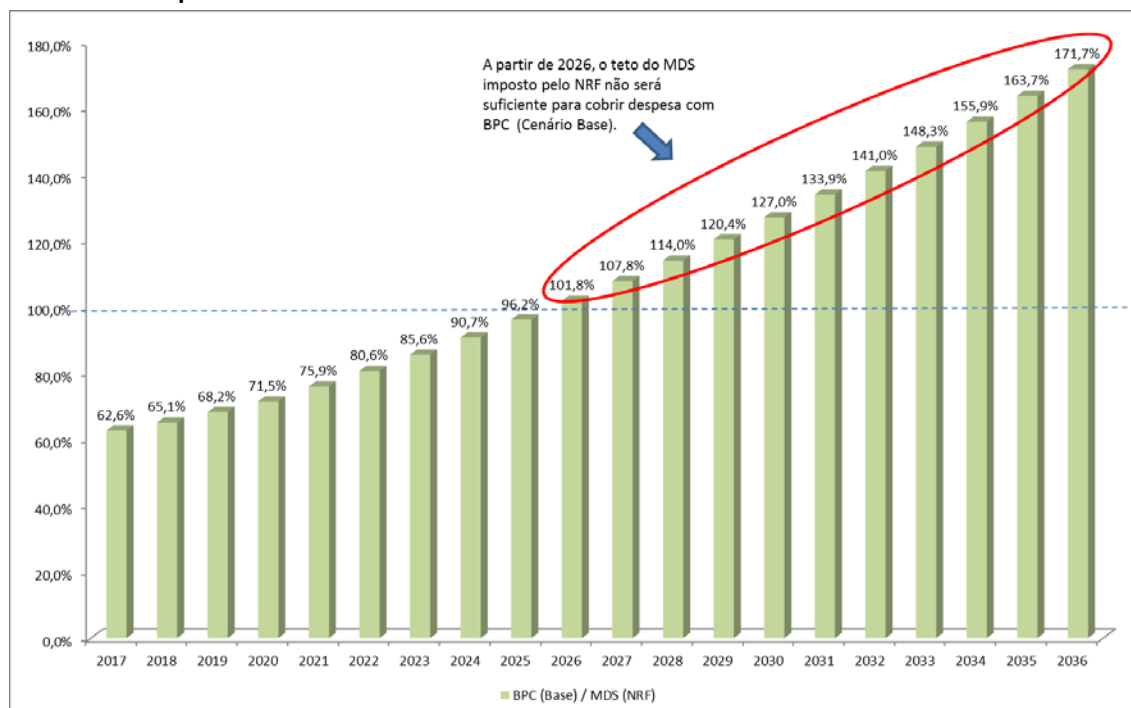
Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo). Elaboração dos autores.

Nota: Em 2016, considerou-se as despesas referentes à dotação autorizada e não despesa realizada, uma vez que o exercício ainda não foi encerrado

O NRF mudará a composição destes gastos no orçamento do MDSA. O gráfico 3 evidencia o impacto que este regime poderá ter na atenção da assistência social para as populações vulneráveis, uma vez que aponta para um crescimento acelerado da participação da despesa estimada do BPC (Cenário Base), considerando a dinâmica populacional e o crescimento do salário mínimo, em relação ao teto de recursos imposto pelo NRF ao MDSA.

**Gráfico 3**

**Participação (%) do gasto com BPC (Cenário Base) em relação ao total do MDSA projetado pelo Cenário Base e pelo Cenário NRF – 2017 a 2036**



Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais (beneficiários do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício); IBGE (estimativa da população e PIB); Anexo IV.6 da LDO 2017 (projeção do IPCA, do PIB e do reajuste do Salário Mínimo). Elaboração dos autores.

Num primeiro momento, a tendência seria de instituir-se um comportamento autofágico entre as áreas do MDSA, na medida em que o BPC, na sua condição de direito constitucional e obrigatório, pressionará os demais programas assistenciais. A partir daí, este quadro de deterioração das políticas do MDSA se agravará a cada ano, culminando, ou na desconstrução do BPC, ou na destinação de todo o recurso projetado do MDSA (Cenário NRF) para o pagamento de BPC em 2026. Em outras palavras, a partir deste ano, o MDSA não terá recurso suficiente nem mesmo para fazer frente ao pagamento destes benefícios.

Resumindo, esta medida de ajuste fiscal de longo prazo pode implicar em:

- i) Deterioração das outras políticas do MDSA diante da pressão do BPC, conforme mencionado anteriormente, ou, ao contrário, deterioração do BPC mediante a pressão das demais ações sob responsabilidade daquele Ministério;
- ii) Tensionamento das demais políticas, no âmbito do Poder Executivo, em virtude de imperativos constitucionais como o BPC e os benefícios previdenciários, por exemplo. Esta situação pode ser exemplificada pela pressão que a política assistencial poderá realizar em outras áreas, por força da impossibilidade de operar todos os seus programas. Da mesma forma, outras políticas fora do âmbito assistencial poderão pressionar os recursos do MDSA.
- iii) Acirramento da disputa política por recursos entre as diversas áreas do Poder Executivo.



- iv) Revisões e reformas de direitos garantidos constitucionalmente, como os benefícios previdenciários e o BPC. Cabe ressaltar que estas pautas, juntamente com a proposta do NRF, tem sido prioritárias para o atual governo.

Diante da possibilidade de serem propostas reformas para o BPC, um novo exercício foi realizado: estimou-se o impacto do NRF no financiamento da política assistencial ao se considerar uma projeção também conservadora para o BPC. Neste caso, o valor do benefício, que é vinculado constitucionalmente a um salário mínimo, será corrigido apenas pela inflação a partir de 2020<sup>31</sup>, sem obter ganhos reais. Mesmo neste novo cenário, as perdas para o financiamento dos direitos protetivos continuariam sendo altas: em 20 anos, o Novo Regime Fiscal implicaria em reduções estimadas de R\$ 551 bilhões. No último ano de vigência do NRF, o teto imposto por este regime de contenção de gastos acarretará numa redução de 37,8% em relação a este novo cenário estimado. Embora assumindo um novo cenário mais conservador para a projeção do BPC, o MDSA continuará sem conseguir fazer frente às despesas com este benefício ao final da vigência do NRF. Na verdade, a partir de 2031, a despesa projetada para o BPC ultrapassará o teto imposto ao MDSA por este regime.

Convém, entretanto, ressaltar que a situação específica de vulnerabilidade dos idosos e das pessoas com deficiência, incapacitados de prover sua manutenção e inseridos em famílias extremamente pobres, foi o que justificou a instituição do BPC no valor de um salário mínimo pela Constituição Federal. Conforme se argumentará na seção seguinte, o BPC opera na forma de uma renda de substituição à renda do trabalho, para um público impossibilitado de participação no mercado de trabalho. Desta forma, tal desvinculação, além de não resolver o problema do desfinanciamento da política de assistência nos próximos vinte anos, contribuirá para o aumento da pobreza destas populações, expondo-as a graves situações de vulnerabilidade diante de sua incapacidade para o trabalho.

#### **4. IMPLICAÇÕES DO NOVO REGIME FISCAL PARA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Após analisar as estimativas de impacto da PEC 241/2016 sobre os recursos disponíveis para a assistência social, cabe refletir sobre os possíveis efeitos do NRF junto às ofertas da assistência social e, por conseguinte, sobre alguns indicadores sociais relacionados a esta política. A apresentação das ofertas e dos públicos por elas atendidos permitirá ainda compreender melhor a dinâmica do financiamento da área apresentada na seção anterior. Ver-se-á que a mobilização crescente de recursos orçamentários correspondeu a uma cobertura também crescente em diversos programas, sinalizando que os significativos aportes orçamentários refletiram o objetivo nacional de enfrentamento da pobreza e redução das desigualdades.

Portanto, a presente seção apresentará as ofertas da assistência social e suas respectivas influências no comportamento de alguns indicadores de bem-estar social. Para tanto, a seção está subdividida em três itens: Benefício de Prestação Continuada; Programa Bolsa Família e Serviços Socioassistenciais.

---

<sup>31</sup> A opção pela adoção do *reajuste nominal* somente a partir de 2020, e não a partir de 2017, justifica-se pelo fato da lei que garante ganhos reais ao SM estar em vigência até 2019. Ou seja, manteve-se, como na projeção do BPC no Cenário Base, o reajuste real do SM, medido pelo crescimento do PIB até 2019.

#### 4.1 Benefício de Prestação Continuada

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) atende idosos (65 anos ou mais) e pessoas com deficiência (PcD) em situação de extrema pobreza, sendo esta definida pela renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo. Seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por uma deficiência, este público é caracterizado pelo fato de não poder garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado; tampouco suas famílias podem assegurá-la.

Acolhido pela Constituição Federal de 1988, o BPC, ao lado da Previdência Rural, adensou a institucionalidade existente no âmbito da garantia de renda no país, sendo fundamental para o expressivo avanço na proteção social aos idosos<sup>32</sup> observado nas últimas décadas. De fato, a combinação entre benefícios contributivos, semi-contributivos e não-contributivos permitiu efetivamente ampliar a cobertura aos idosos, colocando o Brasil entre os países com mais alto grau de proteção social aos idosos da América Latina. Em 2014, 78% das pessoas com mais de 60 anos estavam protegidas por algum desses benefícios (ver tabela 3). Reforçando a importância desses programas, alguns autores concluem que programas tradicionais de Previdência, ancorados estritamente no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social na América Latina devido às especificidades do mercado de trabalho nos países dessa região (Costanzi; Ansiliero, 2009).

Tabela 3

Proteção Previdenciária<sup>33</sup> entre os Idosos com 60 anos ou mais, segundo Sexo – 2014

| Proteção Previdenciária entre os Idosos com 60 anos ou mais, segundo Sexo – 2014 |            |                            |            |                            |            |                            |
|--|------------|----------------------------|------------|----------------------------|------------|----------------------------|
| Categorias   | Total      | Percentual sobre total (%) | Homens     | Percentual sobre total (%) | Mulheres   | Percentual sobre total (%) |
| <b>Total de residentes( a+b)</b>   | 27.881.872 | 100,00%                    | 12.339.494 | 100,00%                    | 15.542.378 | 100,00%                    |
| <b>Protegidos (a)</b>  | 22.774.820 | 81,70%                     | 10.668.290 | 86,50%                     | 12.106.530 | 77,90%                     |
| <b>Aposentados</b>   | 16.034.981 | 57,50%                     | 8.851.847  | 71,70%                     | 7.183.134  | 46,20%                     |
| <b>Pensionistas</b>  | 2.660.380  | 9,50%                      | 165.473    | 1,30%                      | 2.494.907  | 16,10%                     |
| <b>Aposentados e pensionistas</b>  | 2.277.047  | 8,20%                      | 358.166    | 2,90%                      | 1.918.881  | 12,30%                     |
| <b>Contribuintes não beneficiários</b>   | 1.802.412  | 6,50%                      | 1.292.804  | 10,50%                     | 509.608    | 3,30%                      |
| <b>Desprotegidos (b)</b>   | 5.107.052  | 18,30%                     | 1.671.204  | 13,50%                     | 3.435.848  | 22,10%                     |

Fonte: PNAD/IBGE – 2014 – Elaboração: CGEPR/SPPS/MTPS

Elaboração: Ministério da Previdência Social. Informe de Previdência Social, novembro/2015

Como resultado dessa expressiva cobertura dos idosos, a pobreza neste segmento é hoje residual no país. Em 2014, o Brasil havia praticamente abolido a pobreza neste segmento populacional, uma vez que apenas 8,76% das pessoas com 65 anos ou mais viviam com renda abaixo de ½ salário mínimo (ver Tabela 4). Contudo, tendo em vista a importância da renda dos idosos no orçamento de muitas famílias brasileiras, o efeito da proteção previdenciária na prevenção da pobreza não se restringe apenas aos mais velhos. Conforme aponta estudo previdenciário de 2015, “*caso fossem desconsiderados os rendimentos advindos do*

<sup>32</sup> Sobre a importância da criação da categoria Segurado Especial na Previdência Rural para o avanço na cobertura dos idosos ver Valadares e Galiza (2016); IPEA (2007); IPEA (2010a) e Delgado e Cardoso (1999).

<sup>33</sup> Consideraram-se como idosos socialmente protegidos aqueles que receberam aposentadoria ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social ou aqueles que contribuíram para a Previdência Social.

recebimento de benefícios previdenciários, a quantidade de pobres seria de 74,49 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 26,01 milhões de indivíduos – redução de 13,3 pontos percentuais na taxa de pobreza” (Brasil, 2015a, p.9). O estudo assumiu como condição de pobreza a percepção de rendimento domiciliar per capita inferior a ½ salário mínimo e considerou como idosos socialmente protegidos aqueles que recebiam aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social (BPC). Portanto, a proteção aos idosos produz impactos significativos sobre o nível de pobreza e este resultado é possível graças à expressiva cobertura possibilitada pela combinação entre benefícios de natureza distinta, incluindo o Benefício de Prestação Continuada, tendo como base o valor do salário mínimo.

**Tabela 4**  
**Percentual da população com 65 anos ou mais, segundo renda mensal domiciliar per capita - Brasil - 2014**

| Faixa etária    | Sem renda   | Acima de 0 a 1/4 SM | Acima de 1/4 SM a 1/2 SM | TOTAL (até 1/2 SM) |
|-----------------|-------------|---------------------|--------------------------|--------------------|
| <b>Total</b>    | <b>0,18</b> | <b>0,78</b>         | <b>7,80</b>              | <b>8,76</b>        |
| 65 a 69 anos    | 0,26        | 1,00                | 8,50                     | 9,76               |
| 70 a 74 anos    | 0,14        | 0,75                | 7,61                     | 8,50               |
| 75 a 79 anos    | 0,17        | 0,48                | 7,16                     | 7,81               |
| 80 anos ou mais | 0,11        | 0,72                | 7,41                     | 8,24               |

Fonte: IBGE/PNAD

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais

A contribuição do BPC na proteção aos idosos e suas famílias ganha ainda mais relevância quando se considera o processo de envelhecimento populacional em curso e as novas demandas de proteção a ele vinculadas. Projeções demográficas apontam não apenas para o crescimento da população idosa (60 anos ou mais), como também de pessoas muito idosas (aquelas com mais de 80 anos)<sup>34</sup>. Concomitantemente ao envelhecimento, há o aumento do risco de dependência (estimado de 3% a 5% para pessoas a partir dos 60 anos; e de 30% a 40% para pessoas com mais de 80 anos). Isto significa que, com a longevidade, cresce o risco de perda de autonomia para as atividades do cotidiano, pressionando a demanda por cuidados. Neste cenário, a questão da dependência funcional sobressai como um tema relevante na agenda da proteção social, inclusive por representar pressão adicional nos orçamentos familiares (Batista et al, 2008).

Concomitantemente ao envelhecimento e aumento do risco de dependência, está também em curso um processo de mudança na dinâmica, tamanho e formato das famílias. A transição demográfica aponta para famílias cada vez menores e com menos adultos responsáveis por sua manutenção. Observa-se, simultaneamente, maior inserção das mulheres no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo ocorrem mudanças no modelo tradicional de convivência, com o enfraquecimento das redes tradicionais de apoio (família, vizinhança, comunidade) e impactos na oferta de cuidados. Estes processos demográficos e sociais sinalizam a redução das possibilidades de acolhimento das maiores demandas dos

<sup>34</sup> Como apontam as projeções do IBGE, em 2050 acredita-se que a população com idade de 60 anos ou mais atinja 66,4 milhões. Isto significa quase triplicar o contingente de idosos entre 2016 e 2050. Além do aumento do quantitativo da população idosa, ocorrerá o aumento do contingente de pessoas muito idosa (80 anos ou mais), representando mais que a quadruplicação desse grupo, que contava com 3,4 milhões em 2016 e passará para aproximadamente 15 milhões em 2050.

idosos, seja no quesito renda, seja nos serviços de cuidado – possibilidades ainda mais restritas para as famílias pobres.

Se a situação de perda de autonomia se coloca em algum grau para os idosos, cabe lembrar que ela é muito marcante para o outro público também acolhido pelo BPC: pessoas com deficiência. Cerca de metade do público deste benefício é composto por indivíduos com impedimentos *“de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”*<sup>35</sup>. Aqui, convém salientar que as restrições vivenciadas dizem respeito tanto à participação no mercado de trabalho (afetando a capacidade de auferir rendimentos) quanto ao desempenho de atividades cotidianas.

Portanto, cabe ressaltar as graves situações de dependência aos quais estão sujeitos o público beneficiário do BPC, sejam os idosos com idade muito avançada ou as pessoas com deficiência. Além disso, destaca-se que a existência de um membro com autonomia restrita aumenta a vulnerabilidade da família à pobreza, uma vez que tais famílias são afetadas tanto nos seus rendimentos como em seus gastos, cuja magnitude depende do tipo de deficiência e da oferta pública de serviços disponíveis a essa população.

De um lado, tais famílias incidem em maiores gastos diretos, que podem pressionar o orçamento familiar a ponto de deslocarem-na para níveis de pobreza. Trata-se do chamado *“gasto catastrófico”* quando o aumento desproporcional nos gastos com saúde tende a pauperizar a família<sup>36</sup>. Mesmo que se considere a proteção do Sistema Único de Saúde (SUS), determinadas famílias ainda incorrem em gasto catastrófico devido a elevados gastos com medicamentos, alimentação especial, recursos de suporte e ainda, em certos casos, a dificuldades de acesso a exames e diagnósticos ou a especialistas.

De outro lado, há redução da oferta de trabalho dos adultos dessas famílias, especialmente das mulheres. Cabe enfatizar o caso das mães de crianças, adolescente e jovens com deficiência, cujo forte grau de dependência dos filhos requer acompanhamento em tempo integral. Ou seja, essas famílias têm menor capacidade de obter renda.

O reconhecimento dessa situação específica de vulnerabilidade dos idosos e das pessoas com deficiência incapacitados para o trabalho e vivendo em famílias extremamente pobres justificou a instituição do BPC na Constituição Federal de 1988. Seja pela idade avançada, seja pela limitação imposta por uma deficiência, este público não pode arcar com sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado; tampouco suas famílias podem garanti-la. Por isso, o BPC lhes garante uma **renda de substituição** à renda do trabalho. Uma vez que o benefício garante a renda de sobrevivência que não pode ser alcançada no mundo do trabalho, seu valor corresponde ao próprio piso constitucionalmente garantido aos trabalhadores para o atendimento a suas necessidades básicas de subsistência, ou seja, um salário mínimo. Tais necessidades não são menores nos indivíduos atendidos pelo BPC, mas ao

---

<sup>35</sup> Brasil (2011).

<sup>36</sup> O gasto catastrófico é calculado, em geral, considerando quanto o gasto com saúde representa da capacidade de pagamento da família. Mais detalhes sobre o tema consultar Xu et al, 2003; Wagstaff e Van Doorslaer, 2003; Bos e Water, 2008; Diniz et al, 2007; Kanul, 2011.

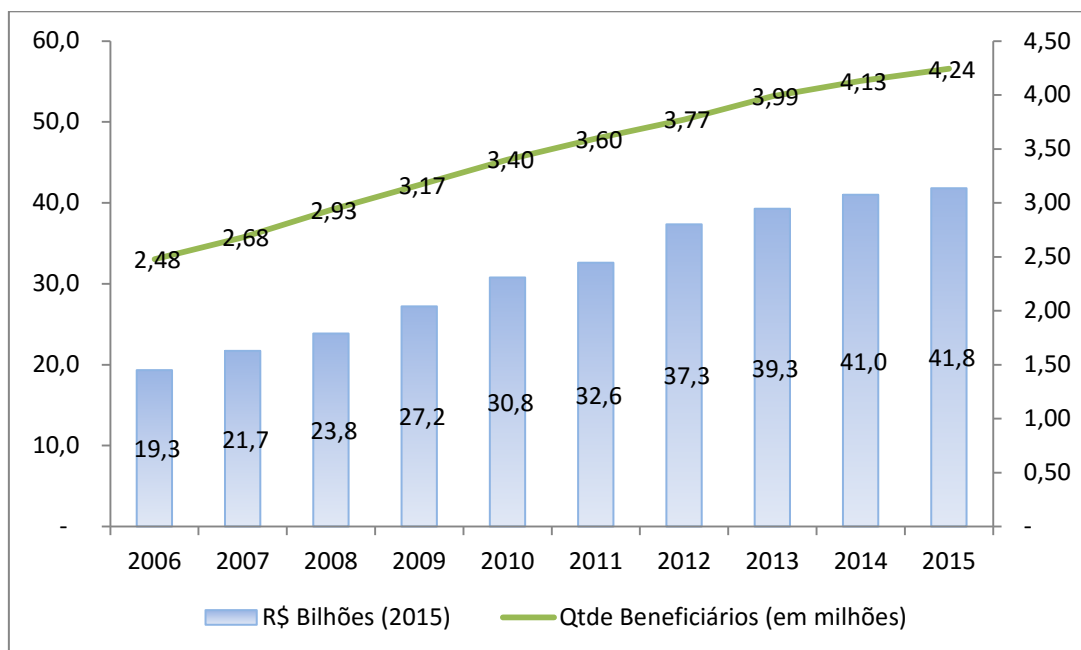
contrário, são frequentemente maiores. Instituir um benefício em substituição à renda do trabalho inferior ao mínimo seria conceder aos beneficiários do BPC uma cidadania de segunda classe, escolha sabiamente recusada pelos constituintes.

Convém lembrar ainda que a vinculação do BPC ao salário mínimo é determinante na efetividade deste benefício no enfrentamento à pobreza, e não apenas dos seus beneficiários diretos, mas também de seus familiares. A renda proveniente do BPC representa grande parte dos recursos que dispõem as famílias de seus beneficiários. Em média, ela compõe 79% do orçamento dessas famílias e, em 47% dos casos, ela representa a única renda da família (Brasil, 2010). O BPC constitui, portanto, um mecanismo protetivo importante ancorado na solidariedade nacional em relação aos idosos e pessoas com deficiência em situação de miséria, similar a inúmeros outros existentes na experiência internacional, e com impacto inegável na melhoria do bem estar deste grupo particularmente vulnerável.

Para fazer frente a todo esse processo de inclusão proporcionado pelo BPC, que reduziu a pobreza entre os idosos e garantiu um mínimo de cidadania às pessoas incapacitadas para o trabalho, o MDS aportou, ao longo dos últimos anos, montantes expressivos de seu recurso total (em média 55%). Além disso, o volume de recursos destinados ao pagamento de BPC mais que dobrou ao longo dos últimos anos: de R\$ 19,3 bilhões em 2006 aumentou para R\$ 41,8 bilhões em 2015, em termos reais, aumentando a cobertura de 2,4 milhões de beneficiários para 4,2 milhões<sup>37</sup>, neste mesmo período.

#### Gráfico 4

##### Evolução do número de beneficiários do BPC e da despesa do MDS com estes benefícios – 2006 a 2015



Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais/MDS. Elaboração dos autores

<sup>37</sup> Cabe ressaltar que as concessões pela via judicial apresentaram um impacto crescente nesses números. Entre 2004 e 2014, a judicialização deste benefício saltou de 2,6% para 16,9% em relação ao total de concessões dos benefícios. (Coppeti e Crispim, 2015).

#### 4.2 - O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), por sua vez, possui responsabilidade protetiva distinta. Enquanto o BPC substitui a renda nas situações de incapacidade para o exercício do trabalho, o PBF complementa a renda de famílias miseráveis e pobres, com atenção especial àquelas com a presença de crianças e adolescentes. De fato, o perfil das famílias atendidas revela a predominância das crianças e adolescentes entre seus beneficiários. São majoritariamente famílias em extrema pobreza (72,4%), e em pelo menos 80% das famílias beneficiárias há presença de crianças e/ou adolescentes (Camargo et al, 2013). Essas crianças vivem em lares cujos adultos estão em idade ativa e majoritariamente participam do mercado de trabalho. Entretanto, a renda auferida pelo trabalho é insuficiente para assegurar-lhes uma sobrevivência livre da pobreza. O PBF complementa a renda dessas famílias, com benefícios cujo valor varia conforme a composição da família e seu nível de pobreza<sup>38</sup>.

Ao proporcionar um benefício monetário para famílias pobres, o programa instituiu uma nova forma de lidar com a vulnerabilidade social decorrente da ausência e/ou insuficiência de renda ancorada numa compreensão ampliada dos determinantes da pobreza. Dentre eles, destaca-se o reconhecimento de uma maior vulnerabilidade à pobreza e à miséria das famílias com presença de crianças. Assim, ao ofertar um benefício de caráter não contributivo a tais famílias, o PBF ampliou a cobertura da garantia de renda no campo da proteção social com significativos impactos para a redução da pobreza e da miséria. Sabe-se que a pobreza infantil produz impactos a longo prazo, produzindo repercussões duráveis na vida destas crianças. A pobreza reduz o desenvolvimento de suas capacidades e o acesso a oportunidades, constrange suas chances de mobilidade e inclusão. E as repercussões vão além dos indivíduos, afetando a própria sociedade e as bases de seu desenvolvimento.

Convém sublinhar que em 2012 ampliou-se a efetividade do PBF na superação da miséria quando houve a criação do benefício de superação da extrema pobreza (BSP)<sup>39</sup>. Isto significa a garantia de um benefício assistencial de valor suficiente para complementar a renda de modo a superar a miséria, avaliada em termos monetários (a linha de extrema pobreza do programa). Na prática, o programa instituiu um piso abaixo do qual nenhum cidadão brasileiro pode estar, o que representa um significativo avanço civilizatório.

O adensamento da proteção social com a introdução e expansão do PBF, simultâneas à consolidação do BPC e da proteção previdenciária, contribuiu significativamente para a redução da pobreza observada na última década (Gráfico 5). Se por um lado, a literatura especializada reconhece a importante contribuição do bom desempenho do mercado de trabalho e a importância da política de valorização do salário mínimo para a melhoria das condições de vida dos mais pobres, por outro reconhece também a importante contribuição dos benefícios de transferência de renda, principalmente o BPC pela vinculação do seu benefício com o salário mínimo<sup>40</sup>.

---

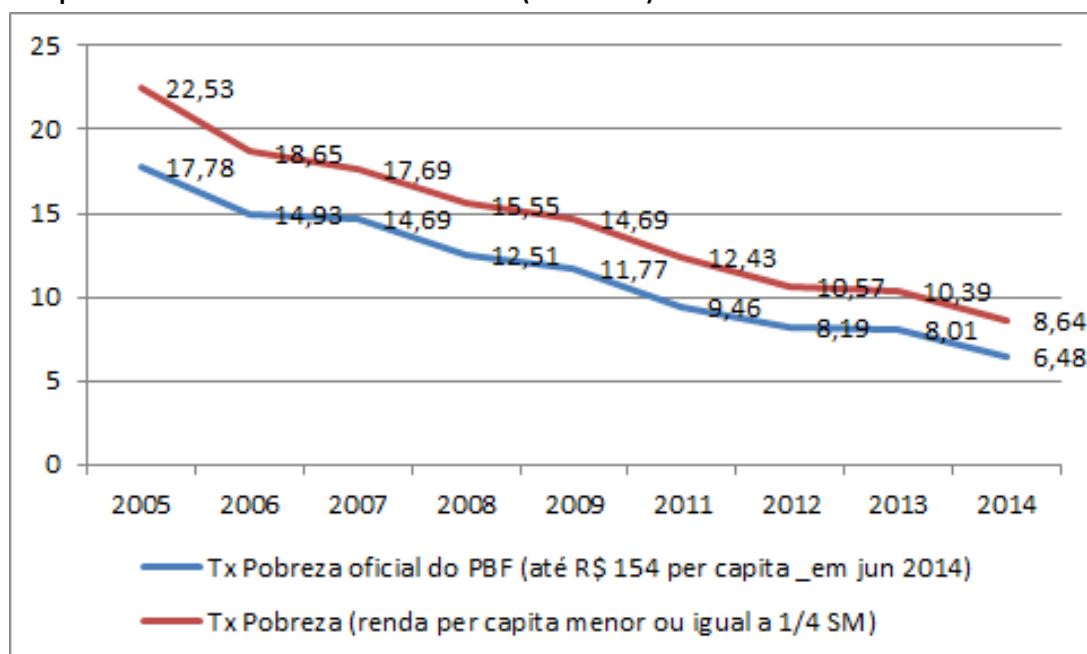
<sup>38</sup> O programa opera com uma linha de pobreza (R\$ 170,00) e outra de extrema pobreza (R\$85,00).

<sup>39</sup> Ver IPEA (2014).

<sup>40</sup> Ver IPEA (2011), IPEA (2012) e Osório et al (2011).

Gráfico 5

Comportamento da Taxa de Pobreza no Brasil (2005-2014)



Fonte: IBGE/PNAD 2005 a 2014

Elaboração: IPEA/DISOC

Corroborando o progresso observado na redução da pobreza e seu significado em termos de avanço civilizatório, o Brasil saiu do mapa da fome em 2014, segundo o relatório global da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Conforme este relatório, entre 2002 e 2014, houve uma queda de 82% da população em situação de subalimentação e um dos principais fatores para a expressiva redução da desnutrição e subalimentação no país nos últimos anos foi o aumento da renda dos mais pobres, para o qual contribuiu o Programa Bolsa Família.<sup>41</sup> E com as bases alimentares estabelecidas, outras aquisições, cuidados e aprendizados direcionados a esse público tornam-se possíveis quando priorizados pelas políticas públicas.

Os impactos positivos do PBF transbordam o campo da garantia de renda, contribuindo também para melhorias nas condições de saúde e educação das famílias atendidas. Estudos apontaram melhorias no desempenho educacional e na progressão escolar de crianças beneficiárias e redução na taxa de abandono escolar e repetência<sup>42</sup>. Observa-se também melhorias significativas na redução da desnutrição e da mortalidade infantil, melhor cumprimento do calendário vacinal e da cobertura de pré-natal<sup>43</sup>. Esses estudos sugerem uma inserção virtuosa do PBF na proteção social brasileira, reflexo tanto da boa gestão das condicionalidades do PBF como da rede universal de serviços da saúde e da educação, com presença em todo o território nacional.

Convém registrar que para obter os expressivos resultados demonstrados acima, o orçamento deste programa triplicou nos últimos anos, passando de R\$ 8,9 bilhões em 2004 para R\$ 26,9 bilhões em 2015 (em termos reais). Este incremento nos recursos possibilitou o

<sup>41</sup> Informação disponível em: <<http://goo.gl/bv6qbc>>.

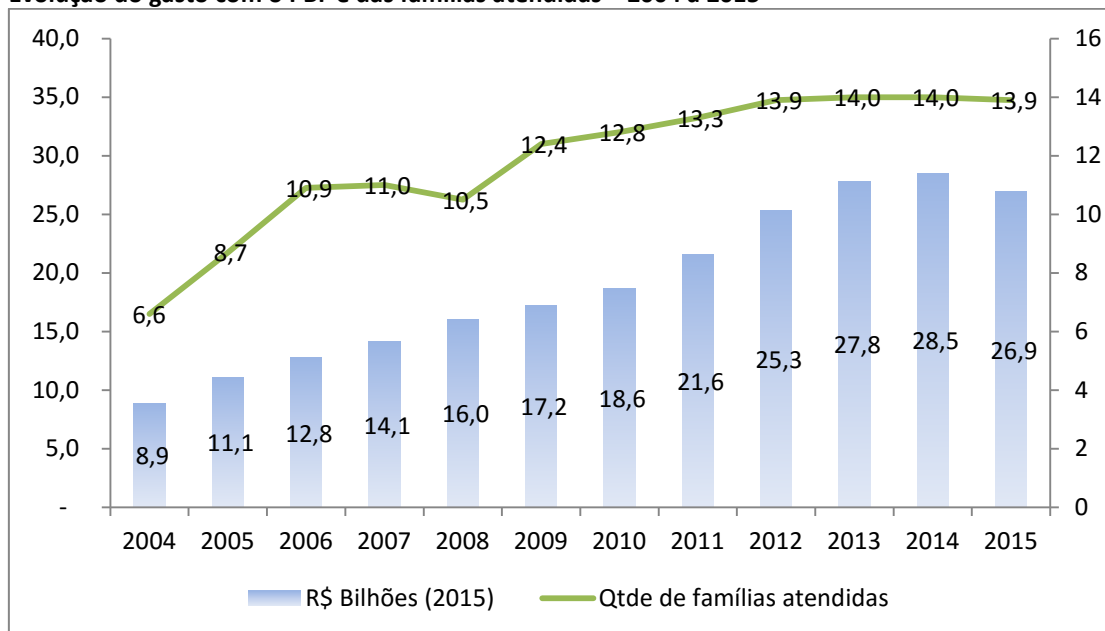
<sup>42</sup> Ver Oliveira e Soares (2013); Ximenes (2014).

<sup>43</sup> Jannuzzi e Pinto (2013); Rasella *et al.*, 2013, Ximenes et al (2014)

aumento do número de famílias atendidas, que duplicou neste mesmo período, passando de 6,6 milhões em 2004 para 13,9 milhões de famílias em 2015. Vale a pena enfatizar que o crescimento dos recursos também reflete o aumento do valor médio transferido as às famílias, que teve um forte impacto após a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP) a partir de 2012.

**Gráfico 6**

**Evolução do gasto com o PBF e das famílias atendidas – 2004 a 2015**



Fonte: Siga Brasil; Matriz de Informações Sociais/MDS. Elaboração dos autores

### 4.3 A proteção por meio dos Serviços Socioassistenciais

Se no campo da garantia de renda a assistência social inovou e consolidou proteções por meio da operacionalização do BPC e do PBF, contando com a adesão e gestão compartilhada do conjunto dos entes federados, no campo dos serviços a tônica não foi diferente. A construção do SUAS reorganizou o arranjo federativo da assistência social, instituindo uma importante oferta de serviços a partir do esforço integrado dos três níveis de governo. A política de assistência social ganhou capilaridade, com expressiva ampliação de equipamentos públicos (Cras, Creas e Centros Pop<sup>44</sup>) para responder a um ampliado leque de situações de vulnerabilidade social e violações de direitos.

A vulnerabilidade social é frequentemente relacionada à ausência/insuficiência de renda, e de fato, o acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas BPC e PBF é reconhecido como ação prioritária dos CRAS. Recentemente, essa prioridade foi reforçada por meio do Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado em 2013 entre o governo federal, estados e os municípios<sup>45</sup>. Entre as prioridades específicas para a gestão municipal, o pacto estabelece metas para o acompanhamento de famílias beneficiárias do PBF e do BPC por parte das equipes dos Cras, reforçando a importância dessa atividade nos serviços da assistência social.

<sup>44</sup> Centro de Referência de Assistência Social (Cras); Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

<sup>45</sup> Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.



Também no ciclo de vida e nas situações de deficiência, a vulnerabilidade social pode estar presente se associada a experiências de negligência ou isolamento, ou a contextos de falta de acesso a serviços públicos ou de exclusão social. Por sua vez, as violações de direitos podem ter origem nas relações familiares e comunitárias, como no caso das situações de abandono e violência intrafamiliar, ou ainda nas situações de pobreza, como observado em práticas de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes ou situação de rua. Em todos esses casos, os serviços socioassistenciais atuam visando não somente garantir o atendimento aos indivíduos em situação de vulnerabilidade ou de violação de direitos como também às suas famílias. Assim, esses serviços atendem e acompanham, por exemplo, as crianças e adolescentes afastados do trabalho infantil e suas famílias; os adolescentes em medidas socioeducativas por histórico de conflito com a Lei; e as vítimas de violência física, sexual ou doméstica e suas famílias.

Os serviços socioassistenciais também atuam na proteção e garantia de acolhimento àquelas pessoas em situação de abandono e às vítimas de diversas violações de direito que necessitem de afastamento temporário ou definitivo do seu núcleo familiar. Os serviços de acolhimento institucional destinam-se, sobretudo, a crianças, adolescentes e idosos, pessoas com deficiência, população de rua e mulheres vítimas de violência, sendo de grande relevância para restituir a dignidade dessas pessoas em situação particular de violação de direitos. Dados do Censo Suas 2015 revelam a dimensão desta rede e do público por ela atendido. São cerca de cinco mil unidades de acolhimento, majoritariamente abrigos e casa lar, responsáveis pelo acolhimento de cerca de 120 mil pessoas.

A existência de uma rede de equipamentos públicos em todo território nacional contribuiu de forma significativa para o enfrentamento das históricas desigualdades e na efetivação dos mais diversos direitos sociais. Apesar dos avanços já logrados, há lacunas, seja de cobertura insuficiente de alguns equipamentos, seja de estruturação dos mesmos, conforme evidenciam as carências técnicas e operacionais observadas em parcela importante dos Cras e Creas<sup>46</sup>. Ademais, há problemas na provisão de serviços, que embora tipificados nas normativas, ainda não possuem uma oferta disseminada, como por exemplo, os serviços de medidas socioeducativas em meio aberto que não são disponibilizados em cerca de 20% dos Creas (Ipea, 2016), os serviços para as pessoas em situação de dependência que estavam ausentes em 16 unidades da federação que não contavam com os Centros-dia<sup>47</sup> (Mesquita; Silva; Passos, 2016), e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para as crianças de 0 a 6 anos que não eram ofertados em 1.513 municípios (Brasil, 2015b). Ou seja, não obstante os investimentos recentes na rede socioassistencial, há ainda grandes desafios para a garantia de acesso e de qualidade de seus serviços.

Os desafios são maiores quando se comparam as ofertas socioassistenciais com alguns indicadores sociais. Voltando ao exemplo das projeções demográficas de envelhecimento da população, observa-se a ainda limitada oferta pública destinada aos idosos. O processo de envelhecimento populacional coloca em relevo a demanda por serviços voltados à população

---

<sup>46</sup> Ver IPEA (2016).

<sup>47</sup> Unidade de serviço do SUAS que oferta, durante o dia, cuidados pessoais a jovens e adultos com deficiência em situação de dependência como forma de complementar o trabalho dos cuidadores familiares. Desenvolve ainda atividades de convivência na comunidade com o objetivo de ampliar as relações sociais e evitar o isolamento social das pessoas com deficiência.

idosa, em especial as políticas de cuidados. Convém lembrar, entretanto, que o SUAS ainda não apresenta uma oferta de serviços adequada para lidar com as demandas advindas do envelhecimento populacional.

A juventude do SUAS revela, portanto, a necessidade de continuidade dos investimentos para sua consolidação. Seja no campo dos benefícios de renda, seja no campo dos serviços, a rede protetiva para atender à população vulnerabilizada pela pobreza e vítimas de diversas situações de violação de direitos representa um mecanismo de grande relevância para a promoção da cidadania e coesão social.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vem experimentando uma redução sensível da pobreza monetária e da desigualdade de renda, com sensível melhoria do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência por parte da população mais vulnerável. No campo da assistência, a consolidação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a criação e a expansão do Programa Bolsa Família (PBF) e a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foram instrumentos estratégicos para a melhoria de condições de vida da população e promoção de uma cidadania inclusiva. Nos últimos 10 anos, a despesa do MDSA passou de 0,89% do PIB em 2006 para 1,26% do PIB em 2015, que refletiu uma estratégia deliberada de ampliar a cobertura e a efetividade dessas políticas de forma a prover um modelo de desenvolvimento inclusivo, e não representou, portanto, um “crescimento acelerado e **descontrolado** do gasto” (*grifo nosso*), conforme diagnóstico apresentado na Exposição de Motivos da PEC 241/16. Mas o país ainda convive com níveis inaceitáveis de desigualdade social, os quais exigem uma agenda governamental que priorize seu enfrentamento, visando uma sociedade mais justa e civilizada.

O Novo Regime Fiscal (NRF) atua, portanto, na contramão da continuidade do enfrentamento dos níveis de desigualdade social. Além do risco de descontinuidade de serviços, o esforço fiscal proposto na PEC 241/16 constrangerá as proteções assistenciais no campo da garantia de renda operada pelo BPC e pelo PBF. Conforme demonstram as projeções apresentadas na terceira seção, caso o NRF entre em vigor, a restrição no financiamento será crescente, ano a ano, impondo, por conseguinte, o encolhimento da cobertura e a redução da efetividade da política de assistência social. Isto significa, de um lado, desproteger segmentos sociais antes protegidos e, por outro, dificultar novos acessos ao PBF e ao BPC. Estudos do Ipea não apontam erros de inclusão expressivos nos dois programas de modo a justificar uma expressiva redução da cobertura das famílias atualmente atendidas.<sup>48</sup> A limitação para inclusão de novas famílias, por sua vez, teria graves consequências em caso de agravamento da crise econômica, cujos efeitos negativos – como já se vê no aumento da taxa de desemprego e queda da renda das famílias – exigiria resposta do Estado na forma de garantia de uma renda mínima que assegure ao menos a sobrevivência das famílias deslocadas para situação de pobreza.

Considerando que parte expressiva das despesas primárias, objeto da PEC 241/16, reflete a própria atuação do Estado no campo social, pode-se concluir que o congelamento

---

<sup>48</sup> Ver a respeito Soares, Ribas e Soares (2009); Medeiros, Brito e Soares (2007); Soares et al (2007); Soares (2009); Osorio, Soares e Souza (2011).

real dessas despesas por 20 anos representa uma desresponsabilização do Estado com a situação social do país, com impactos em uma progressiva – e deletéria – desvinculação entre a atuação pública no campo social e a dinâmica de desenvolvimento do país. Em outras palavras, a configuração da PEC parece ancorar-se em uma concepção de progresso que desconsidera o papel proeminente dos investimentos públicos em educação, saúde, assistência social e cultura no desenvolvimento. Desse modo, a PEC parece passar ao largo da perspectiva de despesas sociais como um investimento capaz de dinamizar a economia e seu próprio financiamento.

Por fim, cabe problematizar a premissa que sustenta a adoção deste ajuste fiscal de longo prazo, com impactos significativos para a assistência social em seu período de vigência. Na Exposição de Motivos, argumenta-se que o NRF seria o **único** caminho possível para o país sair da crise e a economia voltar a crescer. Entretanto, sabe-se que, recentemente, até mesmo economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) revisaram suas recomendações para os países em crise sobre as políticas de austeridade fiscal: admitiram que tais políticas não só tem custos para o bem-estar social, impactando no aumento das desigualdades sociais, como também podem aumentar o desemprego, prolongando e agravando as crises (Ostry; Loungani; Forceri, 2016). Além disso, Vieira (2016), em meticulosa análise dos principais estudos publicados sobre crises econômicas e ajuste fiscal na área de saúde, revela que, por outro lado, a preservação de determinados programas de proteção social pode ser relevante para a retomada do crescimento econômico em prazo mais curto. Finalmente, Gobetti e Orair (2015) apontam que o equacionamento dos problemas fiscais não depende exclusivamente do resultado primário, e destacam que a solução não passa pela fragilização do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, mas sim pela correção de distorções, eliminação de privilégios injustificáveis e por outros mecanismos de distribuição de renda como a progressividade tributária.

Diante de inúmeras evidências sobre os possíveis malefícios da adoção de uma política de ajuste fiscal tão restritiva, que impactará de forma irreparável as redes protetivas erguidas para atender a população vulnerabilizada pela pobreza e vítimas de diversas situações de violação de direitos, bem como apresentará restrições das políticas sociais como um todo, é imprescindível que se discuta se este é realmente o único caminho para o retorno do crescimento.

## 6. REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; COSTANZI, R. N. Previdência Social: **Possíveis Implicações dos Resultados Anuais do RGPS sobre os Efeitos da Proposta de Emenda à Constituição no. 241/2016**. In: RIBEIRO, J. A. C.; GONZALEZ, R. H. S (orgs). PEC 241, primeiras análises: possíveis implicações para o financiamento das políticas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social. Nota Técnica Ipea. Brasília: Ipea, 2016 (no prelo).

BATISTA, A. S.; JACCOUD, L. B.; AQUINO, L.; EL-MOOR, P.. Envelhecimento e Dependência: **Desafios para Organização da Proteção Social**. Brasília: MPS, SPPS, (Coleção Previdência Social, v. 28),2008.

BOS AM, W. HR. The impact of the public health system and private insurance on catastrophic health expenditures. **CEPAL Rev.**,95: 125-39.2008.

BRASIL. Decreto no 7.617, de 2007. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 726, de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm).

\_\_\_\_\_. **Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza.** Nota técnica Resultado do RGPS de outubro/2015. Informe de Previdência Social, v. 27, n. 11, novembro de 2015a. Disponível: <file:///C:/Users/Cliente/Downloads/coberturaPNAD2014.pdf>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Benefício de Prestação Continuada (BPC). In: TAPAJÓS, L.; QUIROGA, J. (orgs). **Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS- versão atualizada e revisada 2006-2010.** Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, nº13, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016a. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Projeções financeiras e atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.** Metas Fiscais. Anexo IV.6 – PLDO 2017. Brasília, 2016b. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/anexo-iv-6-projecoes-atuariais-do-rgps.pdf>>.

CAMARGO, C. F.; CURRALERO, C. R. B.; LICIO, E. C.; MOSTAFA, J. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

COMPARATO, F. K.; TORRES, H. T.; PINTO, E. G.; SARLET, I.W. - Financiamento dos direitos à saúde e à educação: mínimos inegociáveis. – Site Consultor Jurídico, 27 de julho de 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>>

CONASEMS; CONASS. Nota sobre a proposta de Emenda Constitucional 241/2016. Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em: < [http://www.conasems.org.br/images/NOTA\\_SOBRE\\_A\\_PROPOSTA\\_DE\\_EMENDA\\_CONSTITUCIONAL\\_241.pdf](http://www.conasems.org.br/images/NOTA_SOBRE_A_PROPOSTA_DE_EMENDA_CONSTITUCIONAL_241.pdf)>.

CONASEMS; UNDIME; CONGEMAS. Nota conjunta da Undime, Congemas e Conasems sobre a Proposta de Emenda Constitucional 241 de 2016. Brasília, 17 de agosto de 2016. Disponível em: < [https://undime.org.br/uploads/documentos/phpacnM77\\_57b4b7773d37b.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phpacnM77_57b4b7773d37b.pdf)>.

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA (COFF). Impactos do “Novo Regime Fiscal”- subsídios à análise da proposta de emenda à Constituição- PEC nº 241/2016. Estudo Técnico n.º 12/2016. Brasília: Consultoria de orçamento e fiscalização financeira/Câmara dos deputados, 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade->

[legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago\\_publicado.pdf](#)>.

COPPETTI, C. S. L.; CRISPIM, M. O processo de judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) – 2004-2014. In: 39º Encontro Nacional da ANPOCS, 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu, Anpocs 2015.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social aos idosos na América Latina e no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 60 (3), Set. 2009.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R.O. Fatos e versões sobre a política fiscal. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Ano 3, dez, 2015.

CYSNE, R. P. Iluminismo Fiscal. O Globo, 16 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/iluminismo-fiscal-19928896>>.

DELGADO, G. C.; CARDOSO, J. C. **O idoso e a Previdência Rural no Brasil**: a experiência recente da universalização. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão 68)

DINIZ, B. P.; SERVO, L.M.; PIOLA, S.F; EIRADO, M. Gasto das Famílias com saúde no Brasil: evolução e debate sobre gasto catastrófico. In: SILVEIRA, F. G; SERVO, L. M.; MENEZES, T.; PIOLA, S. F. (orgs.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2007.

FREITAS, P. S.; MENDES, F. S. F. **Comentários sobre a PEC que institui o NOVO REGIME FISCAL**. Boletim Legislativo-Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, nº 49. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol49>.

IPEA. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, nº 13, Edição Especial, 2007.

\_\_\_\_\_. **Previdência e Assistência Social**: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Estados. Brasília: Ipea, 2010. (Comunicados do IPEA nº 59)

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise. Brasília, nº 17, fevereiro de 2010a.

\_\_\_\_\_. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do IPEA nº 111)

\_\_\_\_\_. **A década inclusiva (2001-2011)**: Desigualdade, Pobreza e Políticas de renda. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do IPEA nº 155)

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise. Brasília, nº 22, 2014.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Políticas Sociais** – Acompanhamento e Análise. Brasília, nº 24, 2016 (no prelo).

JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. . In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

KNAUL, F.M.; WONG, R; MÉNDEZ, O. Household catastrophic health expenditures: a comparative analysis of twelve Latin American and Caribbean countries. **Salud Pública de México**, v. 53, p. S85-S95, 2011.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão nº1283)

MENDLOVITZ, M. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Estudo Técnico n. 11/2016. . Brasília: Consultoria de orçamento e fiscalização financeira/Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnico11de2016\\_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDE1.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnico11de2016_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDE1.pdf).

MESQUITA, A. C.; SILVA, E. R; PASSOS, L. Assistência Social e Direito à Cidade. In: COSTA, M. A (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. Brasília: IPEA, 2016 (no prelo).

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S.S D. Bolsa Família e repetência; resultados a partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar. . In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

OSORIO, R. G.; SOUZA, P. H.G F.; SOARES, S.D. S; OLIVEIRA, L. F. B. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão 1647).

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. SOUZA, P. H. G. F; **Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão nº1619).

OSTRY, J.D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: oversold? **Finance & Development**, v. 53, n. 2, p. 38-41, 2016.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C. A. T., PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (orgs). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

RIBEIRO, J. A. C.; GONZALEZ, R. H. S (orgs). **PEC 241, primeiras análises: possíveis implicações para o financiamento das políticas de Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social**. Brasília: Ipea, 2016 (Nota Técnica Ipea: no prelo).

SOARES, S.; OSORIO, R. G.; SOARES, F. V.; MEDEIROS, M.; ZEPEDA, E. **Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile, e México: Impactos sobre a desigualdade**. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para Discussão nº 1293).

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: Qual significado dos 11 milhões de famílias**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto de Discussão nº 1396).

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão nº 1459).

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica n. 25).

VAZQUEZ, D. A. **O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o Desmonte Social proposto pela PEC 241**. Plataforma Política Social, 18 de julho de 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticassocia.com.br/artigo-36-o-plano-temer-meireles-contra-o-povo-o-desmonte-social-proposto-pela-pec-241/>.

VIEIRA, F. S. **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde**: que lições podem ser aprendidas? Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica Ipea nº 26).

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica Ipea nº 28).

WAGSTAFF, A.; VAN DOORSLAER, E. Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-1998. **Health Econ.** 12(11): 921-34. 2003.

XU, K; KAWABATA, K; ZERAMDINI, R.; KLAVUS, J.; MURRAY, C. J. L. Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis. **Lancet**, 362 (9378): 111-7, 2003.

XIMENES, D. (org) Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 18, 2014.

XIMENES, D.; SOUSA, M.; JAIME, P. Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 17, 2014.

## **7. APÊNDICE**

### **I) Descrição dos parâmetros utilizados para a projeção das estimativas de impacto do NRF na política de Assistência Social.**

Os parâmetros utilizados para realizar as estimativas do impacto do NRF no financiamento da política de assistência social, tais como a variação real do PIB, a taxa anual do INPC (que será utilizada como *proxy* do IPCA) e o reajuste do Salário Mínimo (SM) foram extraídos do Anexo IV.6 - Projeções Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2017, que apresenta projeções até 2060. Em relação às estimativas populacionais, que projetam a dinâmica demográfica para os anos futuros, foram utilizadas as Projeções Populacionais do IBGE (revisadas em 2013).

A adoção dos parâmetros do Anexo IV.6 do PLDO 2017 tem origem no estudo do Ipea, que trata do impacto do NRF nas áreas da previdência, saúde, assistência e educação, nos próximos 20 anos (Ribeiro e Gonzalez, 2016). Para tanto, decidiu-se pela convergência dos parâmetros nas quatro áreas, adotando os parâmetros da PLDO de 2017, que já são utilizados no modelo de projeção da área da previdência. Contribuiu também para esta convergência o fato da previdência responder pela maior parte dos gastos sociais. A última justificativa seria o fato de tais informações, enquanto oficiais, serem possivelmente utilizadas em projeções do atual governo. O quadro abaixo reproduz os indicadores utilizados que foram extraídos deste anexo.

**Tabela 1****Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo (2015 a 2036)**

| Exercício | INPC Anual (%) | Var. Real do PIB (%) | Reajuste do SM (%) | PIB nominal (R\$ milhões) |
|-----------|----------------|----------------------|--------------------|---------------------------|
| 2015      | 11,28%         | -3,85%               | 8,84%              | 5.904.331                 |
| 2016      | 7,50%          | -3,05%               | 11,68%             | 6.247.067                 |
| 2017      | 6,00%          | 1,00%                | 7,50%              | 6.788.098                 |
| 2018      | 5,40%          | 2,90%                | 6,00%              | 7.427.233                 |
| 2019      | 5,00%          | 3,20%                | 6,45%              | 8.094.801                 |
| 2020      | 3,50%          | 3,86%                | 6,09%              | 8.701.289                 |
| 2021      | 3,50%          | 3,69%                | 6,09%              | 9.337.816                 |
| 2022      | 3,50%          | 3,70%                | 6,09%              | 10.022.384                |
| 2023      | 3,50%          | 3,61%                | 6,09%              | 10.748.039                |
| 2024      | 3,50%          | 4,06%                | 6,09%              | 11.576.116                |
| 2025      | 3,50%          | 3,49%                | 6,09%              | 12.399.933                |
| 2026      | 3,50%          | 3,44%                | 6,09%              | 13.275.848                |
| 2027      | 3,50%          | 3,21%                | 6,09%              | 14.181.593                |
| 2028      | 3,50%          | 3,14%                | 6,09%              | 15.139.125                |
| 2029      | 3,50%          | 2,97%                | 6,09%              | 16.133.655                |
| 2030      | 3,50%          | 2,83%                | 6,09%              | 17.171.056                |
| 2031      | 3,50%          | 2,80%                | 6,09%              | 18.269.074                |
| 2032      | 3,50%          | 2,60%                | 6,09%              | 19.400.448                |
| 2033      | 3,50%          | 2,56%                | 6,09%              | 20.593.945                |
| 2034      | 3,50%          | 2,37%                | 6,09%              | 21.818.830                |
| 2035      | 3,50%          | 2,32%                | 6,09%              | 23.105.958                |
| 2036      | 3,50%          | 2,23%                | 6,09%              | 24.448.706                |

Fonte: Anexo IV.6 - Projeção Atuarial para o RGPS / PLDO 2017. Elaboração dos autores

De acordo com este anexo, entre os anos 2016 e 2019, consideraram-se a taxa de crescimento do INPC, a variação real do PIB e o reajuste do Salário Mínimo estabelecido pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na Grade de Parâmetros de 11 de março de 2016. A partir de 2020, as taxas de crescimento do PIB adotadas são as geradas pelo modelo de projeção (PIB endógeno). Com isso a taxa média de crescimento do PIB ao longo do período de 2020 a 2036 é de cerca de 3,16% ao ano. Em relação ao INPC, a partir de 2020 este anexo da PLDO considerou a taxa de crescimento de 3,5% ao ano. Cabe ressaltar que nesta Nota, as projeções da variação do INPC foram utilizadas como proxy da variação do IPCA.

Na projeção do RGPS (Anexo IV.6 do PLDO 2017), até 2019 o reajuste do SM corresponderá ao efeito combinado do INPC do ano anterior e da variação real do PIB dos 2 anos anteriores, como previsto na Lei nº 13.153/2015, e refletido na terceira coluna da tabela 1 acima. A partir de 2020, o salário mínimo será reajustado pela taxa de crescimento da produtividade média, definida neste modelo como 2,5% ao ano, ou seja, o SM terá ganhos reais inferiores ao crescimento do PIB. Segundo Ansiliero e Costanzi (2016), “o uso desta regra de reajuste, mais conservadora que a atual, pode ser explicado, em primeiro lugar, pela ausência de qualquer garantia legal para a manutenção, no longo prazo, da concessão de ganhos reais atrelados à variação real do PIB”. Em segundo lugar, argumenta que tal hipótese seria insustentável a longo prazo.

A Projeção do RGPS constante no PLDO 2017 também chama atenção para o fato de que as projeções são encadeadas, ou seja, os resultados de um ano afetam os resultados dos



anos seguintes. Ou seja, pequenas variações percentuais nos parâmetros têm seus efeitos potencializados no longo prazo, que podem produzir significativas variações nos resultados estimados.

As projeções de longo prazo do RGPS tem seus resultados determinados fundamentalmente pelo efeito combinado da evolução demográfica, da política de reajustamento dos benefícios e das regras e normas que regem a concessão e a manutenção dos benefícios. Da mesma forma, estas variáveis também são fundamentais para a projeção do gasto com BPC, que é o principal item de gasto da política de assistência social.

## II) Projeção da quantidade de beneficiários do BPC (e RMV)- 2016 a 2036

| Ano  | Projeção Modelo Longo Prazo Ipea/STN* | Tx. Cresc. anual | Projeção considerada neste Estudo** |
|------|---------------------------------------|------------------|-------------------------------------|
| 2014 | 4.316.390,00                          |                  |                                     |
| 2015 | 4.402.581,20                          | 1,019968         |                                     |
| 2016 | 4.573.389,23                          | 1,038797         | 4.480.078,00                        |
| 2017 | 4.750.779,04                          | 1,038787         | 4.653.848,52                        |
| 2018 | 4.933.196,96                          | 1,038397         | 4.832.544,55                        |
| 2019 | 5.120.310,59                          | 1,037929         | 5.015.840,49                        |
| 2020 | 5.311.185,72                          | 1,037278         | 5.202.821,18                        |
| 2021 | 5.505.418,76                          | 1,036571         | 5.393.091,26                        |
| 2022 | 5.703.404,57                          | 1,035962         | 5.587.037,55                        |
| 2023 | 5.904.275,72                          | 1,03522          | 5.783.810,31                        |
| 2024 | 6.108.659,65                          | 1,034616         | 5.984.024,17                        |
| 2025 | 6.315.354,62                          | 1,033836         | 6.186.501,94                        |
| 2026 | 6.524.780,95                          | 1,033161         | 6.391.655,32                        |
| 2027 | 6.736.749,09                          | 1,032487         | 6.599.298,66                        |
| 2028 | 6.950.056,54                          | 1,031663         | 6.808.253,99                        |
| 2029 | 7.163.019,76                          | 1,030642         | 7.016.872,10                        |
| 2030 | 7.373.845,92                          | 1,029433         | 7.223.396,75                        |
| 2031 | 7.582.691,70                          | 1,028323         | 7.427.981,43                        |
| 2032 | 7.789.711,84                          | 1,027302         | 7.630.777,73                        |
| 2033 | 7.994.243,93                          | 1,026257         | 7.831.136,73                        |
| 2034 | 8.196.637,86                          | 1,025317         | 8.029.401,20                        |
| 2035 | 8.396.763,88                          | 1,024416         | 8.225.444,03                        |
| 2036 | 8.594.563,84                          | 1,023557         | 8.419.208,27                        |

Fonte: Coordenação de Previdência e Assistência Social/Disoc/Ipea (Modelo Longo Prazo Ipea/STN); Boletim Estatístico da Previdência Social (junho/2016). Elaboração dos autores.

\*Projeção de beneficiários do BPC (Modelo Longo Prazo Ipea/STN): quantidade e taxa de crescimento junho/2016 (Dataprev) .

\*\* Para projetar a quantidade de beneficiários do BPC neste estudo, partiu-se dos benefícios emitidos em junho de 2016 (Dataprev) e projetou-se a taxa de crescimento de benefícios calculados pelo Modelo de Longo Prazo Ipea/STN.

**III) Projeção da população estimada pelo IBGE (revista em 2013)**

| <b>Ano</b> | <b>0-64 anos</b> | <b>65+</b>    | <b>Total</b>   |
|------------|------------------|---------------|----------------|
| 2000       | 163.726.137,00   | 9.722.209,00  | 173.448.346,00 |
| 2001       | 165.888.577,00   | 9.996.652,00  | 175.885.229,00 |
| 2002       | 167.976.072,00   | 10.300.056,00 | 178.276.128,00 |
| 2003       | 169.994.582,00   | 10.624.526,00 | 180.619.108,00 |
| 2004       | 171.952.349,00   | 10.959.138,00 | 182.911.487,00 |
| 2005       | 173.852.503,00   | 11.298.303,00 | 185.150.806,00 |
| 2006       | 175.688.292,00   | 11.646.845,00 | 187.335.137,00 |
| 2007       | 177.456.142,00   | 12.006.613,00 | 189.462.755,00 |
| 2008       | 179.146.245,00   | 12.386.194,00 | 191.532.439,00 |
| 2009       | 180.744.946,00   | 12.799.023,00 | 193.543.969,00 |
| 2010       | 182.244.390,00   | 13.253.407,00 | 195.497.797,00 |
| 2011       | 183.647.517,00   | 13.749.501,00 | 197.397.018,00 |
| 2012       | 184.953.422,00   | 14.289.040,00 | 199.242.462,00 |
| 2013       | 186.162.628,00   | 14.870.086,00 | 201.032.714,00 |
| 2014       | 187.279.396,00   | 15.489.166,00 | 202.768.562,00 |
| 2015       | 188.306.814,00   | 16.143.835,00 | 204.450.649,00 |
| 2016       | 189.245.222,00   | 16.836.210,00 | 206.081.432,00 |
| 2017       | 190.093.408,00   | 17.567.521,00 | 207.660.929,00 |
| 2018       | 190.850.320,00   | 18.336.482,00 | 209.186.802,00 |
| 2019       | 191.517.119,00   | 19.141.894,00 | 210.659.013,00 |
| 2020       | 192.095.068,00   | 19.982.307,00 | 212.077.375,00 |
| 2021       | 192.583.731,00   | 20.856.727,00 | 213.440.458,00 |
| 2022       | 192.984.204,00   | 21.763.305,00 | 214.747.509,00 |
| 2023       | 193.296.822,00   | 22.701.902,00 | 215.998.724,00 |
| 2024       | 193.519.754,00   | 23.673.339,00 | 217.193.093,00 |
| 2025       | 193.653.771,00   | 24.676.243,00 | 218.330.014,00 |
| 2026       | 193.700.295,00   | 25.708.257,00 | 219.408.552,00 |
| 2027       | 193.659.154,00   | 26.768.876,00 | 220.428.030,00 |
| 2028       | 193.542.103,00   | 27.846.082,00 | 221.388.185,00 |
| 2029       | 193.365.118,00   | 28.923.051,00 | 222.288.169,00 |
| 2030       | 193.138.424,00   | 29.988.493,00 | 223.126.917,00 |
| 2031       | 192.860.709,00   | 31.043.599,00 | 223.904.308,00 |
| 2032       | 192.539.554,00   | 32.087.075,00 | 224.626.629,00 |
| 2033       | 192.173.555,00   | 33.117.785,00 | 225.291.340,00 |
| 2034       | 191.759.938,00   | 34.136.231,00 | 225.896.169,00 |
| 2035       | 191.295.191,00   | 35.143.725,00 | 226.438.916,00 |
| 2036       | 190.777.561,00   | 36.139.705,00 | 226.917.266,00 |

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaboração dos autores