

TEXTOS PARA DISCUSSÃO #37

08.10.2026

BPC: diagnóstico, proposta de reformulação e uma ideia para o futuro

Fabio Giambiagi

Pesquisador associado do FGV IBRE

Gabriel Barros Leal

Economista-chefe da ARX Investimentos

Matheus Caliano

Economista da ARX Investimentos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. A CONCEPÇÃO DO BPC	5
3. OS PROBLEMAS DE DESENHO	6
4. A EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	11
5. O VALOR PRESENTE DOS BENEFÍCIOS.....	15
6. UMA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO	17
7. METODOLOGIA	18
8. HIPÓTESES	25
9. RESULTADOS	27
10. CONCLUSÃO	30

Resumo: Este texto discute a evolução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil e propõe uma reformulação de seu desenho, preservando seu papel essencial de proteção social, mas buscando corrigir distorções acumuladas ao longo do tempo, ao mesmo tempo em que também discute a evolução do programa Bolsa Família nos próximos anos. O argumento central é que o BPC, embora meritório e necessário para evitar situações de vulnerabilidade extrema entre idosos e pessoas com deficiência, combina características que elevam o custo fiscal do programa, reduzindo o espaço para despesas discricionárias e gerando desincentivos à contribuição previdenciária entre trabalhadores de baixa renda. A proposta apresentada cria um programa intermediário, chamado “Integração”, no qual os novos elegíveis por idade passariam a receber, entre 65 e 69 anos, uma fração crescente do salário mínimo, alcançando o BPC pleno apenas aos 70 anos. Os atuais benefícios seriam preservados, enquanto os novos entrantes seguiriam uma regra de transição. As simulações indicam que a mudança reduziria a despesa em relação ao cenário de manutenção das regras atuais, ainda que não elimine a tendência estrutural de crescimento do gasto no longo prazo, em função do envelhecimento populacional e da expansão dos benefícios por deficiência. Por fim, o trabalho sugere que, em um contexto fiscal futuro mais favorável, na década de 2030, a lógica da integração poderia ser estendida à faixa de 60 a 64 anos, estruturando a política social em três pilares: Bolsa Família para famílias de baixa renda, Programa Integração para pessoas entre 60 e 69 anos e BPC para idosos a partir dos 70 anos.

Cabe um agradecimento aos excelentes comentários recebidos de Vinicius Botelho e Miguel Foguel acerca de uma versão prévia do texto. Naturalmente, ambos ficam isentos de qualquer responsabilidade pelo conteúdo final do artigo, responsabilidade essa que cabe exclusivamente aos autores.

Palavras-chave: BPC; Bolsa Família; política social; sustentabilidade fiscal; Previdência Social.

1. INTRODUÇÃO

Entre as funções fiscais, definidas em qualquer manual de finanças públicas, estão a alocativa, a estabilizadora e a distributiva, divisão que segue princípios teóricos claramente estabelecidos. Na explicação de um dos mais famosos desses manuais, escrito ainda na década de 1970 por Richard e Peggy Musgrave, “entre os vários mecanismos da política fiscal, aquele que favorece a redistribuição de renda de forma mais direta é um esquema de ‘transferências’, que combine imposto de renda progressivo para famílias de nível de renda elevado e subsídios para as famílias de baixa renda”.¹

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), no Brasil associado às disposições da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), genericamente tratado muitas vezes na imprensa como “LOAS”, surge dessa concepção solidária relacionada com o Estado de bem-estar. Embora com uma origem inteiramente meritória, pela dimensão dos problemas sociais brasileiros, trata-se de um desenho parcialmente questionado por alguns especialistas na questão previdenciária, por uma razão simples: ao estabelecer que o benefício é concedido à mesma idade e no mesmo valor que o piso das aposentadorias masculinas por idade, gera-se um desincentivo à contribuição nas faixas de renda próximas a um salário mínimo.² Por isso, mudar as regras de concessão desse benefício tem sido parte integrante do “cardápio” de reformas defendidas durante muitos anos por parte dos especialistas nesse tema.

Na reforma previdenciária de 2019, entretanto, a questão deixou de ser tratada, o que é compreensível, dada a necessidade de definir prioridades no jogo de negociações políticas que cerca o debate acerca de uma questão dessa envergadura. Nessa mesma lógica, também foram deixados de lado outros itens da agenda de reformas, como a mudança das regras de concessão de benefícios no meio rural, a própria idade de aposentadoria dos homens e uma redução maior do diferencial de gênero. Ao mesmo tempo, como efeito da crise da pandemia e suas consequências sociais, o benefício assistencial do Bolsa Família, que era de menos de 20 % do valor do BPC, teve seu nome redefinido para “Auxílio Brasil” e aumentado para um valor, na época, da ordem de quase 50 % do BPC, além de passar a ser concedido a um número de pessoas aproximadamente 50 % maior que antes da pandemia. O resultado disso foi que, enquanto antes da crise da COVID-19, em 2020, o país tinha, *grosso modo*, uma despesa com BPC de 0,8 % do PIB e com o Bolsa Família de 0,4 a 0,5 % do PIB, o novo Auxílio Brasil passou a representar uma despesa próxima a 1,5 % do PIB. Isso acentuou a necessidade de uma reflexão conjunta acerca do

¹ Musgrave e Musgrave (1980), página 11.

² Nas palavras de Giambiagi e Tafner (2010), “trabalhadores com idade superior a 50 anos, de baixa qualificação, com reduzidas chances no mercado de trabalho, são candidatos a receber benefícios assistenciais. Por isso mesmo, pode ser claramente racional não contribuir para a Previdência nessas condições, até porque o custo de contribuição para esses trabalhadores é elevado” (página 136).

assistencialismo, visando algo que um dia poderia vir a ser alguma forma de integração entre os benefícios do BPC e do Bolsa Família.³

Um elemento central da análise acerca do tema é que não se deve focar apenas na despesa e sim é fundamental ter um debate aberto na sociedade sobre a eficácia das políticas em termos dos seus resultados. O problema, nesse sentido, não foi o aumento da despesa com BPC em si, mas também o fato de que ela não gerou um efeito proporcional no combate à pobreza extrema. Nesse sentido, o desenho atual do programa deixa a desejar em termos de focalização adequada sobre o segmento efetivamente mais pobre da população.

Este artigo trata dessas questões e se insere no contexto da reflexão visando estimular o debate acerca de um eventual complemento da reforma previdenciária de 2019, ainda que talvez seu amadurecimento só leve à implementação de reformas efetivas apenas na década de 2030.⁴ Ele está dividido em dez seções, incluindo esta introdução. Após ela, a segunda seção explica a concepção original do benefício assistencial; a terceira mostra os problemas associados às regras de concessão desse benefício; a quarta expõe a evolução dos dados sobre o tema ao longo do tempo; a quinta calcula o valor individual referente à despesa que o Estado assume com cada beneficiado ao longo dos anos; a sexta faz uma proposta de reformulação da política de benefícios assistenciais; a sétima descreve sucintamente a metodologia adotada; a oitava explicita as hipóteses; a nona mostra os resultados; finalmente, tem-se uma seção de conclusões.

2. A CONCEPÇÃO DO BPC

O benefício assistencial na forma de um valor próximo ao considerado o “mínimo de subsistência”, em tese, visa atender a três grupos diferentes de pessoas:

- i) aquele composto por indivíduos que, por não terem tido renda suficiente e não disporem de outra fonte de recursos relevante, chegam à terceira idade sem ter nunca contribuído para a sustentação do regime da Previdência Social, não fazendo jus, diante da Lei, portanto, a uma aposentadoria do INSS em função de suas contribuições feitas no mercado formal;
- ii) aquele representado por contribuintes do sistema, que não chegaram a ponto de conquistar as condições de elegibilidade, pelo fato de, ao

³ A reflexão acerca da integração de diferentes programas sociais tem se intensificado no Brasil nos últimos anos. Entre as propostas mais discutidas, cabe citar as de Veloso et al. (2020) e, mais recentemente, o volume organizado por Botelho (2026) na coletânea de Mendes, Veloso e Botelho (2026). Ver também, com espírito parecido, o texto de Firpo (2026) nesse mesmo volume, tratando da possibilidade de transformar o Abono Salarial num benefício de inclusão previdenciária.

⁴ O texto também se insere no contexto do debate geral sobre a necessidade de adoção de medidas de ajuste fiscal em 2027. Sobre isto, ver Srour (2026).

- alcançar a idade em que poderiam pleitear a aposentadoria, não reunirem ainda o número de contribuições necessárias feitas ao longo da vida;⁵ e
- iii) aquele representado pelas pessoas que, tendo menos de 65 anos e não contribuindo para o sistema, se encontram fisicamente impossibilitadas de trabalhar, mas, pelo fato de não serem contribuintes regulares da Previdência, não estão em condições de pleitear uma aposentadoria formal por invalidez.⁶

Aqui cabe fazer um esclarecimento acerca da existência de certo grau de discricionariedade do avaliador concedente, neste último caso. Enquanto nos dois primeiros casos há situações binárias — a pessoa se credencia claramente ou não ao benefício assistencial —, no último tudo depende da análise de uma pessoa acerca da natureza do problema que teoricamente dificulta ou impede a pessoa de trabalhar.⁷

São, portanto, três grupos, respectivamente: i) terceira idade sem qualquer contribuição prévia; ii) terceira idade com contribuições em número insuficiente; e iii) beneficiários de uma espécie de “seguro sem pagamento”, no caso dos portadores de deficiência, o que se assemelha a um benefício de risco, mas para cujo usufruto a pessoa não contribuiu.

No Brasil, cabe chamar a atenção para uma mudança na composição do BPC. Originalmente, ele era associado às “Rendas Mensais Vitalícias” (RMV), das quais, com o falecimento do cônjuge titular, derivam as Pensões Mensais Vitalícias (PMV). Com a estruturação do mecanismo do LOAS, na década de 1990, as RMV deixaram de ser concedidas e as então existentes foram mantidas, sendo hoje um benefício em extinção, basicamente residual.

3. OS PROBLEMAS DE DESENHO

A implementação do BPC, na prática, esteve sujeita a uma série de problemas e críticas, ligados tanto à idade quanto ao valor do benefício. Eles são explicados a seguir.

i) Idade

A aposentadoria por idade dos homens é concedida aos 65 anos, mesmo número de anos para a elegibilidade do BPC. Com isso, quem ganha na proximidade de um salário mínimo não tem maiores incentivos a contribuir para

⁵ Uma forma complementar de avaliar conjuntamente estas questões é entender a distinção entre agentes tendo, de um lado, quem não teria condições de se aposentar pelo INSS por absoluta escassez de tempo contributivo — uma mistura dos pontos (i) e (ii) acima — e, de outro, indivíduos que, em ambiente de informação perfeita, teriam condições de contribuir para o sistema durante o período requerido pela legislação, mas optam por não fazê-lo, pelo fato de contar com o BPC no futuro. Devemos este comentário, assim como outros feitos em algumas notas de rodapé do texto, às precisas observações de Vinicius Botelho a partir da leitura de uma versão anterior do presente texto.

⁶ Cabe lembrar, de qualquer forma, que o BPC para pessoas com deficiência pode ser concedido também para crianças ou adolescentes, sujeitas à tutela de um adulto, enquanto ainda crianças ou adolescentes.

⁷ O problema crítico neste ponto é que a “impossibilidade de trabalhar” não é algo observável, enquanto o tempo de contribuição é. Mesmo que se crie um método objetivo de avaliação da capacidade de trabalho, o método terá erro, devido justamente ao fato da impossibilidade de trabalho não ser observável.

a Previdência Social, uma vez que, contribuindo ou não, aos 65 anos poderá se retirar e receber um benefício de um salário mínimo, todos os meses, como se estivesse aposentado, sem ter precisado pagar por isso. Essa é uma das razões pelas quais a contribuição previdenciária na faixa de 1 a 2 salários mínimos de rendimento é feita em proporções claramente inferiores às das pessoas que recebem, por exemplo, acima de 5 salários mínimos, para as quais ficar restritas a uma renda de um salário mínimo representaria de fato uma perda real muito significativa (ver Tabela 1).

Tabela 1: Percentual de cobertura previdenciária das pessoas de 16 a 59 anos ocupadas com rendimento, por faixa de rendimento: 2024 (%)

Faixas de rendimento (em sal. mínimos)	Protegidos (% soma protegidos e desprotegidos)
Inferior a 1	29,2
Igual a 1	77,2
Acima de 1 até 2	77,2
Acima de 2 até 3	82,2
Acima de 3 até 5	87,3
Acima de 5 até 10	90,8
Acima de 10 até 20	93,0
Acima de 20	89,1
Total	70,3

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, Tabela 50.4, com base na PNAD.

ii) Redução idade

Essa situação à qual se chegou e que foi explicada acima decorre da redução da idade de concessão do benefício, que resultou das sucessivas modificações legais feitas pelos legisladores ao longo do tempo. Cabe lembrar que a RMV, da qual o LOAS é sucedâneo, era concedida originalmente, nos anos 70, aos 70 anos de idade. A Lei 8.742/1993, que instituiu o benefício do LOAS, repetia essa prática, ao definir a mesma idade de 70 anos para a elegibilidade do mesmo, separando, portanto, claramente ele da aposentadoria, concedida 5 anos antes (aos 65 anos) para os homens (ver Quadro 1).

Quadro 1: Mudanças da legislação sobre os benefícios assistenciais

Lei	Ano Lei	Artigo Lei	Idade concessão BPC (anos)
8742	1993	20	70
9720	1998	1	67
10741	2003	34	65

Fonte: Elaboração própria.

Com o passar do tempo, porém, na ausência de uma restrição orçamentária mais firme como a representada por uma regra fiscal limitadora, a benevolência

parlamentária se encarregou de reduzir o parâmetro, inicialmente para 67 anos em 1998 e finalmente para os atuais 65 anos em 2003 com o chamado “Estatuto do Idoso”.

Para entender o impacto disso, é útil raciocinar com o que se pode considerar que era a estimativa de tábua de mortalidade na altura de 1993, quando a lei original do LOAS foi aprovada. Para isso, tomamos como referência a tabela de ambos os sexos, tanto da década de 1970/1980 como a tabela original de 1999 – antes de ser modificada após a publicação dos dados do Censo de 2000 – e que por acaso têm os mesmos números para a expectativa de vida aos 65 e aos 70 anos, arredondando os anos. Esses números são cotejados com os da última tábua de mortalidade disponível do IBGE, referente ao ano 2024 e que mostra um aumento da expectativa de vida de 5 anos aos 65 anos de idade e de 4 anos aos 70 anos. Resumidamente, a idade de elegibilidade do BPC foi diminuída em 5 anos, enquanto a expectativa de vida aumentou de 4 a 5 anos (Tabela 2).

Tabela 2: Esperança de vida (anos)

Idade (anos)	1970/80	1999 (tabela original)	Hipótese 1993	2024	Adicional (anos)
65	79	79	79	84	5
70	81	81	81	85	4

Fontes: Para 1970/80, Ferreira de Santana, Castro e Bissi (2002).
Para 1999 e 2024, tábuas de mortalidade (IBGE).

O resultado concreto pode ser visto na Tabela 3. Na regra original de 1993, a expectativa de vida aos 70 anos era de 81 anos, de modo que a duração esperada do benefício era de 11 anos. Já com a regra atualmente vigente, a expectativa de sobrevivência que cabe levar em conta é a dos 65 anos de vida, que é de 19 anos. Consequentemente, a duração esperada do benefício foi dilatada em mais de 70 % em relação ao desenho original do instrumento.

Tabela 3: Aumento da duração do benefício

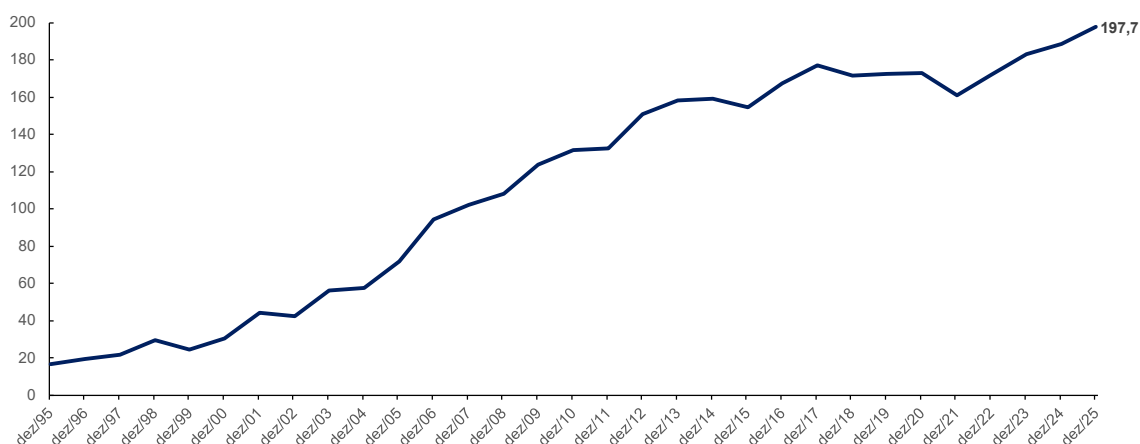
Ano	Idade concessão BPC (anos)	Expectativa sobrevivência esperada (anos)
1993	70	11/e
2023	65	19

/e Estimativa própria, dadas as tábuas de mortalidade de 1970/1980 e a tábua original de 1999.

iii) Valor

Além da redução da idade acima comentada, outra modificação importante ocorrida com o passar dos anos foi o aumento real do valor de referência pago, devido ao incremento real do salário mínimo. O Gráfico 1 indica a variação real acumulada do salário mínimo em relação ao final de 1994 (ano inicial da estabilização) na posição do final de cada ano. Mostra-se um incremento real de quase 200 % em três décadas, que afetou fortemente o valor da despesa real desse item, conforme iremos ver posteriormente no texto.

**Gráfico 1: Variação real acumulada do
salário-mínimo em relação a dezembro de 1994**
(Posição de dezembro de cada ano. Deflator: IPCA)



Fonte: IBGE.

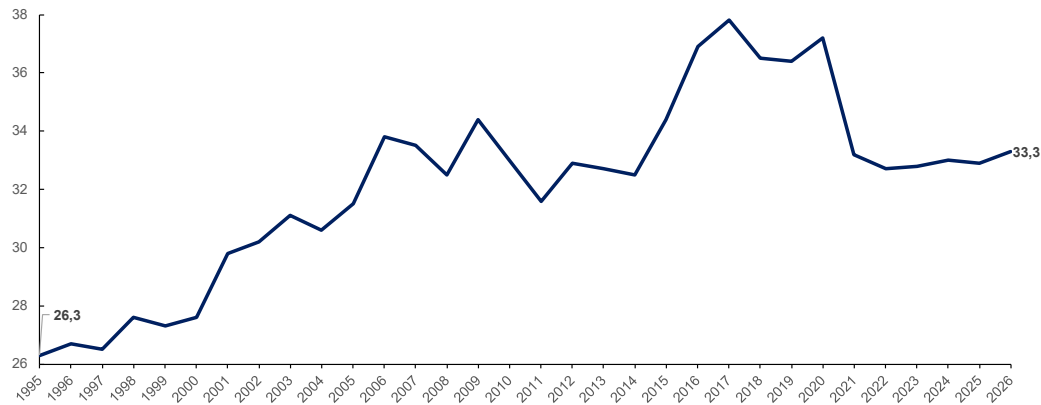
Um ponto relevante para o qual cabe chamar a atenção é que esse processo ultrapassou largamente a dimensão que poderia estar associada à simples incorporação dos aumentos da produtividade à variável. Com efeito, o processo fez com que a importância relativa do salário mínimo – e, conseqüentemente, do valor do BPC – aumentasse bastante com o passar do tempo, indo de 26 % da renda per capita em meados da década de 1990, no início da estabilização da economia, para perto de 33 % da renda per capita brasileira atualmente (Gráfico 2).

Cabe chamar a atenção para o fato de que a medida está longe de ter os efeitos benéficos de combate à miséria que normalmente se considera no debate público sobre o tema. A Tabela 4 foi feita a partir dos microdados da PNAD, a pedido, por Rafael Gabbay.⁸ Ela mostra a distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento igual a um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda per capita. O quadro envolve alguma analogia com quem recebe os benefícios assistenciais de igual valor. Observa-se que bem menos de 1 % dessas pessoas que recebem um salário mínimo se localiza nos 10 % mais pobres da distribuição de renda e só 3 % se localizam entre os 20 % mais

⁸ Alguém poderia alegar que 2021 não seria o melhor ano de referência, devido a efeitos da pandemia, mas outras tabulações análogas, feitas para anos anteriores por outros especialistas, mostram uma realidade similar. Ver, por exemplo, Paes de Barros e Carvalho (2005), Tabela 1.

pobres.⁹ A explicação é que uma alta proporção da população, no mercado informal, recebe um valor menor ao salário mínimo.¹⁰

Gráfico 2: Salário mínimo no Brasil
(% da renda *per capita*)



Fonte: Elaboração própria. Para 2026, estimativa dos autores.

Tabela 4: Distribuição dos aposentados e pensionistas com rendimento igual a um salário mínimo, por décimo da distribuição de renda *per capita*: 2021 (%)

Décimo da distribuição	%
Primeiro inferior	0,2
Segundo	2,9
Terceiro	5,9
Quarto	11,4
Quinto	11,6
Sexto	7,9
Sétimo	38,0
Oitavo	10,7
Nono	7,5
Décimo superior	3,9
Total	100

Fonte: Elaboração de Rafael Gabbay, com base na PNAD (IBGE).

⁹ Um desdobramento interessante desta discussão é que pode ser mais relevante avaliar a capacidade do BPC para combater a pobreza extrema do que seu efeito sobre a desigualdade. Esta pode eventualmente diminuir, por exemplo se o salário mínimo aumenta, sem que necessariamente, porém, a pobreza extrema – medida por exemplo pela proporção de pessoas que têm rendimentos abaixo de um valor real X – seja reduzida.

¹⁰ Isso não quer dizer que o BPC não seja um instrumento eficiente para, aritmeticamente, melhorar a distribuição de renda pela redução do índice de Gini. A explicação é que o aumento do salário mínimo, que na escala de renda se situa entre o terceiro e o quarto décimo distributivo, desloca a curva de Lorenz para cima – pois o percentual acumulado até 40 % da população passa a deter uma parcela maior da renda nacional – diminuindo a área entre esta e a diagonal da perfeita distribuição de renda – quando o Gini é igual à unidade. Tal movimento, porém, pode se dar concomitantemente sem que nada aconteça ao grupo dos 20 % mais pobres.

Por último, para ter uma ideia de até que ponto o caso brasileiro se encaixa ou difere no padrão de outros países, é útil fazer algumas comparações internacionais olhando para duas variáveis. A primeira é a dimensão já reportada – mas agora com uma visão comparativa – da relação do salário mínimo com a renda média do país. A segunda, por sua vez, é a idade de concessão de benefício. A Tabela 5, extraída de um documento do BID de aproximadamente 10 anos atrás, mostra eloquentemente que o benefício assistencial brasileiro, como fração da renda média, ultrapassava largamente a proporção observada nos demais países; e que a maioria dos países citados tem uma idade de elegibilidade do benefício assistencial de 70 anos. Essa diferenciação provavelmente se ampliou com os novos aumentos reais do salário mínimo dos últimos anos.

Tabela 5: Elegibilidade e valor relativo dos benefícios não contributivos em países selecionados da América Latina

País	Benefício não contributivo (% PIB per capita)	Idade elegibilidade (anos)
Argentina	14	70
Chile	14	65
Costa Rica	20	65
México	5	70
Panamá	1	70
Uruguai	28	70
Brasil	33	65

Fonte: BID (2014), Tabela 2.2.

4. A EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

A Tabela 6 mostra a composição dos benefícios assistenciais em 1990 e no ano de 2024. Nesses mais de 30 anos, o total desses benefícios se expandiu a um ritmo médio de 4,5 % a.a., com uma mudança de composição: em 1990, as RMVs e PMVs respondiam pela totalidade deles, uma vez que o LOAS ainda não tinha surgido, ao passo que em 2024 tinham caído para menos de 1 % do total, devido ao crescimento do LOAS em substituição à RMV.

Tabela 6: Quantidade de benefícios assistenciais ativos (número de benefícios)

Benefício	1990	2024
Renda Mensal Vitalícia (RMV)	1.451.514	52.904
Pensões Mensais Vitalícias (PMV)	507	6.069
LOAS	0	6.325.911
Portador de deficiência	0	3.595.571
Idoso	0	2.730.340
Total	1.452.021	6.384.884

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

A Tabela 7 mostra a evolução por décadas, com destaque inicialmente para a aceleração da concessão de benefícios ocorrida principalmente nas décadas de 1990 e 2000, fundamentalmente devido a duas razões. A primeira delas é o fato de o LOAS, ao surgir, comportar a modalidade de apoio ao portador de deficiência, o que representou uma segunda “janela” de concessão de benefício que veio se somar àquela representada pela idade, ampliando, portanto, o universo de interessados. E a segunda foi a redução da idade de concessão, acima explicada, em função das mudanças legais de 1998 e de 2003, o que acelerou o fluxo de novas concessões. Com a idade de concessão tendo se estabilizado e com alguns processos de maior vigilância para inibição de mecanismos de fraude, o contingente total posteriormente passou a crescer a uma taxa menor até que, na década atual, a concessão de benefícios por deficiência passou a aumentar velozmente, por razões ligadas a três fatores: a) diminuição da taxa de exclusão do benefício (entendido como a proporção de indivíduos que, a rigor, já eram elegíveis, mas não constavam como beneficiárias do BPC); b) mudanças legais; e c) aceleração das concessões associadas a decisões judiciais.¹¹

Tabela 7: Taxa de variação do número de benefícios assistenciais ativos

Período	Variação (% a.a.)
1980/1990	1,54
1990/2000	4,06
2000/2010	5,55
2010/2020	2,52
2020/2024	7,62

OBS: Até 2003 (inclusive) refere-se aos benefícios em manutenção, incluindo benefícios suspensos. Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (vários anos).

A Tabela 8 mostra o efeito disso sobre os valores da despesa com esse tipo de gastos. Até o ano de 2003 (inclusive) o dispêndio com RMV – aquele com PMV era irrelevante e está incluído neste, na despesa – era classificado como parte da despesa do INSS, tendo passado a partir de 2004 a ser parte das “outras despesas” do Tesouro Nacional além de pessoal e INSS. A conta do LOAS, individualmente, portanto, aumentou proporcionalmente mais do que o agregado relevante, que é a soma de RMV e LOAS. Mesmo com esse esclarecimento e fazendo a adição, o fato é que tal soma sofreu um incremento, de 0,3 % do PIB em 1997, a 1,1 % do PIB recentemente.

O aumento de importância relativa se deveu aos motivos quantitativos antes citados e ao incremento real do salário mínimo, mostrado no Gráfico 1. O relativamente baixo crescimento médio da economia brasileira entre o começo da estabilização e a situação atual, por definição, é também parte da explicação,

¹¹ As decisões judiciais (precatórios) no caso do BPC representavam uma despesa de menos de R\$ 1 bilhão/ano até 2015 e escalaram até mais de R\$ 6 bilhões em 2025. Cabe ressaltar, porém, que esse valor se refere ao somatório do conjunto de decisões judiciais associadas à necessidade de pagamento de valores retroativos elevados. Isso se soma ao efeito do fluxo regular de despesas que ocorrem todos os meses em função da decisão judicial de, a partir de determinado momento, o Estado passar a ser responsável regularmente pelo pagamento do benefício.

no sentido de que, se o PIB tivesse crescido mais, é evidente, por definição, que o coeficiente entre a despesa e o produto teria tido uma evolução mais suave.

Tabela 8: Despesa com LOAS e RMV (% PIB)

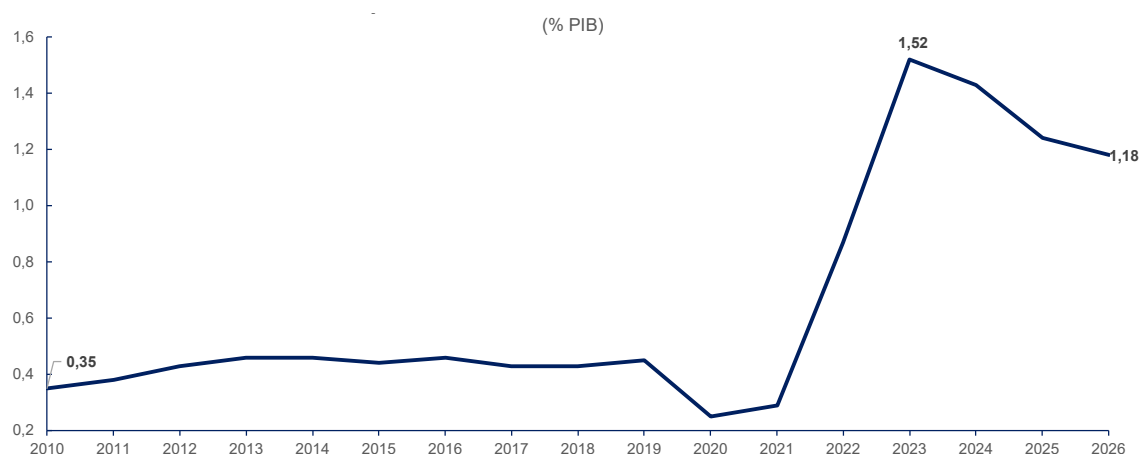
Ano	RMV (inclui PMV)	LOAS	Soma
1997	0,17	0,08	0,25
1998	0,16	0,11	0,27
1999	0,14	0,13	0,27
2000	0,13	0,17	0,30
2001	0,12	0,20	0,32
2002	0,11	0,23	0,34
2003	0,10	0,26	0,36
2004		0,38	0,38
2005		0,43	0,43
2006		0,48	0,48
2007		0,52	0,52
2008		0,52	0,52
2009		0,57	0,57
2010		0,58	0,58
2011		0,58	0,58
2012		0,61	0,61
2013		0,64	0,64
2014		0,67	0,67
2015		0,71	0,71
2016		0,78	0,78
2017		0,82	0,82
2018		0,80	0,80
2019		0,81	0,81
2020		0,82	0,82
2021		0,75	0,75
2022		0,78	0,78
2023		0,85	0,85
2024		0,94	0,94
2025		1,00	1,00
2026		1,05	1,05

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Para 2026, estimativa dos autores.

A reflexão sobre o tema dos benefícios assistenciais não estaria completa se não incorporasse ao raciocínio um elemento-chave da política social brasileira nos últimos 20 a 25 anos: o Bolsa Família, rebatizado temporariamente durante alguns anos como “Auxílio Brasil. Este abrangia em torno de 13 milhões de famílias antes da pandemia de 2020. Com o auxílio emergencial concedido pelo Governo Federal em parte de 2020 e 2021, parte dos beneficiários do Bolsa Família optou por receber este e temporariamente deixou de ter o benefício original, o que explica a menor despesa em 2020 e 2021 em relação a 2019. Como parte do combate aos efeitos sociais decorrentes da pandemia, o

Governo, em 2022, estendeu o número de famílias alcançadas pelo auxílio a 22 milhões e anunciou a ampliação do benefício de um valor médio mensal da ordem de R\$ 200 para R\$ 600.¹² Com esse conjunto de iniciativas, a dimensão do programa se ampliou enormemente: deixou de ser um programa social focado, com uma despesa da ordem de 0,4 a 0,5 % do PIB, para ser um programa muito mais amplo, com um gasto que chegou a 1,5 % do PIB (Gráfico 3).

Gráfico 3: Despesa com Bolsa Família e Auxílio-Brasil



Obs.: Para 2026, estimativa dos autores. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a aproximação maior do valor unitário do Bolsa Família – que com o aumento do final de 2022/começo de 2023 chegou a ser de pouco menos de meio salário mínimo - ao que é pago pelo BPC, se tornou mais válido pensar em alguma forma de integração dos benefícios, juntando o Auxílio Brasil/Bolsa Família e o BPC. Antes de expor uma reflexão sobre este ponto, que é a razão de ser do presente texto, vamos nos deter para entender a dimensão do valor dispendido com o BPC por cada indivíduo. Cumpre ressaltar, de qualquer forma, que depois da alta observada em 2023, a despesa com Bolsa Família cedeu sensivelmente, devido a duas razões. A primeira foi o virtual congelamento do benefício médio até recentemente, como mostra a Tabela 9. A segunda foi a redução do número de famílias. No final de 2022, o número de famílias beneficiadas pelo programa estava em 22 milhões e, devido a um esforço meritório de aprimoramento cadastral, o Governo atual diminuiu esse total para aproximadamente 19 milhões, no presente. A combinação desses dois efeitos levou à redução expressiva da despesa da rubrica observada nos últimos três anos.

¹² O número de famílias do programa passou de 14,5 milhões em dezembro de 2021 a 21,6 milhões um ano depois. Houve, na verdade, não apenas uma mudança de valores, como também do desenho do programa, com a instituição de alguns benefícios específicos e a exclusão de outros.

Tabela 9 Valor médio mensal da despesa com Auxílio-Brasil/Bolsa Família (R\$ correntes)

Ano	Valor médio mensal
2022 (agosto/dezembro)	608
2023	670
2024	682
2025	675
2026 (estimativa)	709

Fonte: Portal Brasileiro de Dados Abertos. Para 2026, o dado contempla o efeito do reajuste do final do ano, que afetou parcialmente o valor médio do ano.

5. O VALOR PRESENTE DOS BENEFÍCIOS

Para ter uma ideia precisa do custo do benefício em questão, é útil calcular o valor presente do que o Tesouro gasta com cada benefício, considerando o período de extensão do mesmo. É preciso ressaltar novamente que a existência do benefício é inteiramente justificada, para evitar situações de miséria justamente numa etapa da vida em que o ser humano já não consegue ter condições de uma existência autônoma. Entretanto, a forma em que o benefício foi administrado no Brasil, com a elevação do valor do mesmo e a igualdade com a idade de aposentadoria dos homens, acabou gerando distorções diversas, que inibem a contribuição previdenciária e deveriam ser eficazmente combatidas.

Para proceder ao cálculo proposto, utilizamos as tábuas de mortalidade diferenciadas por ambos os gêneros do IBGE para o último ano disponível (2024) e tomando como referência a expectativa de sobrevida aos 65 anos para os homens (17,2 anos) e para as mulheres (20,1 anos).

À luz desses parâmetros, as Tabelas 10 e 11 mostram o valor presente de um benefício de R\$ 1.000, para diferentes intervalos de duração do benefício para os homens (16 a 20 anos) e para as mulheres (20 a 22 anos) e taxas de juros reais anuais de 0 a 6 %. Por exemplo, se uma pessoa recebe um benefício de R\$ 1.000 durante 16 anos, num contexto de taxas de juros reais nulas o valor presente pago a esse indivíduo pelo Tesouro é de R\$ 192 mil, dado o pagamento durante $16 \times 12 = 192$ meses. Com taxas de juros positivas, naturalmente o valor presente será inferior a esse número. Valores do salário mínimo geram um valor presente que será um resultado dado pela multiplicação do número da célula correspondente pelo múltiplo representado pelo salário mínimo e R\$ 1.000. Por exemplo, se a taxa de juros real é de 5 % e o benefício dura 17 anos, um salário mínimo de R\$ 1.500 gerará um valor presente de $1,5 \times \text{R\$ } 138 \text{ mil} = \text{R\$ } 207 \text{ mil}$.

Tabela 10: Valor presente de um benefício mensal de R\$ 1.000 conforme os anos de duração: homens (Milhares de R\$)

Anos de duração	Taxa de juros real anual (% a.a.)						
	0	1	2	3	4	5	6
16	192	177	164	153	142	133	125
17	204	188	173	160	149	138	129
18	216	198	182	167	155	143	133
19	228	208	190	174	160	148	138
20	240	218	198	181	166	153	141

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

Embora esses valores possam soar pouco representativos frente à dimensão do Estado brasileiro, cabe considerar a relevância do número de pessoas afetadas por esse pagamento. Assumindo um caso intermediário de uma taxa de juros real de 3 %, duração do benefício de 20 anos e um salário-mínimo de 2026 de R\$ 1.621, o valor presente individual associado a essa situação será de $1,621 \times R\$ 181 = R\$ 293,4$ mil, à luz da Tabela 10. Tomando como referência um número de 6,5 milhões de pessoas - média anual aproximada do total de benefícios assistenciais em 2026 - que ao longo de 20 anos recebam esse benefício, estamos falando de um valor presente total de impressionantes R\$ 1,907 trilhões.¹³ Para efeitos comparativos, lembremos que o PIB brasileiro em 2026 é estimado em R\$ 13,65 trilhões, o que torna o dito valor correspondente a 14 % do PIB. Essa conta é feita não para mostrar que o benefício não deveria existir e sim que, exatamente pelo fato de ser meritório – e elevado – é preciso ajustar as condições em que ele é concedido às mudanças demográficas experimentadas pelo país e àquelas que ainda irão ocorrer, para evitar que ele se torne excessivamente oneroso para os cofres públicos. Em outras palavras, é preciso garantir a sustentabilidade intertemporal da política pública, sem a qual haverá comprometimento da posição fiscal do país.

Tabela 11: Valor presente de um benefício mensal de R\$ 1.000 conforme os anos de duração: mulheres (Milhares de R\$)

Anos de duração	Taxa de juros real anual (% a.a.)						
	0	1	2	3	4	5	6
20	240	218	198	181	166	153	141
21	252	227	206	188	171	157	145
22	264	237	214	194	177	162	148

Fonte: Elaboração própria (ver texto).

A Tabela 11 mostra o mesmo tipo de resultados, para períodos de benefícios maiores, como os que cabe supor no caso das beneficiárias mulheres, devido, naturalmente, à maior longevidade esperada.

¹³ A rigor, o valor é muito maior, pelo fato de que uma grande quantidade dos benefícios por deficiência são concedidos a idades precoces, o que significa que se estendem por várias décadas.

6. UMA PROPOSTA DE REFORMULAÇÃO

O desenho atual do LOAS envolve dois problemas que a proposta aqui desenvolvida procura atacar:

- i) ele é muito oneroso, o que vem contribuindo decisivamente para esgotar o espaço fiscal para outras políticas públicas acerca das quais começa a se observar um sério problema de escassez de recursos, devido à trajetória das chamadas “despesas discricionárias”; e
- ii) ele tem embutido um problema de estrutura equivocada de incentivos, pois desestimula a contribuição dos trabalhadores ativos que ganham um salário mínimo ou pouco mais de um salário mínimo, os quais aos 65 anos passam a receber o mesmo valor ou praticamente o mesmo valor que recebem se contribuíram durante 15 ou 20 anos para o INSS, o que naturalmente inibe as contribuições na faixa de um ou pouco mais de um salário mínimo de trabalho assalariado.

A proposta a ser aqui desenvolvida incorpora a reflexão acerca desses pontos com um desenho que, ao mesmo tempo,

- a) reduz o custo para o erário; e
- b) introduz os incentivos adequados para premiar os indivíduos que contribuem regularmente para o INSS e que, portanto, passarão a ganhar mais do que os indivíduos que nunca contribuíram, pelo menos numa determinada faixa etária.

Pela proposta, cria-se um novo programa, chamado “Integração”, que visa integrar o Bolsa Família com o BPC. Lembremos que atualmente o Bolsa Família paga um “ticket” médio de aproximadamente R\$ 794, que corresponde em 2026 a algo em torno de 49 % do salário mínimo de R\$ 1.621 em 2026, pago aos beneficiários do BPC a partir dos 65 anos, com todos os problemas já conhecidos disso decorrentes — peso fiscal e desincentivo a contribuir para o INSS.¹⁴ Pela proposta aqui feita, o BPC passaria a existir como tal não mais aos 65 anos, e sim a partir dos 70 anos, começando já em 2027, mas sem deixar desassistido quem hoje recebe o benefício aos 65 anos, pois:

- todos aqueles que já recebem o BPC continuariam a recebê-lo no valor atual, devidamente corrigido pela inflação;
- aqueles que fizerem 65 anos e se credenciarem a receber o BPC pelos critérios atuais passariam a receber o benefício, mas na rubrica do “Programa Integração”, de 50 % do valor do BPC, aos 65 anos;
- essa proporção iria aumentando gradualmente, na forma de uma espécie de “rampa” a caminho da plenitude do BPC, com aumento para 60 % do mesmo aos 66 anos, 70 % aos 67 anos, 80 % aos 68 anos e 90 % aos 69 anos, recebidos sempre como parte do “Programa Integração”. Já aos 70 anos, a pessoa passaria a receber o BPC pleno, com 100 % do salário mínimo. O salário-mínimo aqui é tomado como uma referência associada ao seu valor real atual, mas na redação legal

¹⁴ Essa proporção diminuirá na comparação com o salário mínimo de 2027.

se teria que considerar um valor de referência cujo poder aquisitivo fosse conservado estável, sem repetir os aumentos reais da variável das últimas três décadas, algo que é fiscalmente insustentável.

7. METODOLOGIA

Esta seção formaliza, em linguagem matemática, o exercício de projeção cujos resultados são discutidos nas Seções 8 e 9. O objetivo é dotar de rigor analítico três perguntas centrais: (i) qual a trajetória da despesa com o BPC por idade sob a regra vigente; (ii) como essa trajetória se altera sob a regra de transição proposta — com a criação do programa “Integração”; e (iii) qual o ganho fiscal, ano a ano, decorrente da mudança. O modelo é de natureza contábil-projetiva e determinística: não há choques estocásticos nem resposta comportamental endógena dos agentes, de modo que cada rubrica de despesa é obtida como o produto de um estoque demográfico projetado por um valor unitário de benefício, corrigido por coeficientes estruturais estimados a partir de dados observados. Essa opção privilegia a transparência e a “auditabilidade” das contas — cada número da síntese pode ser reconstruído a partir das equações abaixo — em detrimento de sofisticação econométrica, coerente com o propósito de embasar tecnicamente uma proposta de política pública.

O exercício articula quatro blocos encadeados: um cenário macroeconômico de referência, que projeta o salário mínimo e o PIB nominal (seção 7.1); uma dinâmica demográfica de coorte fechada, que projeta a população elegível por idade (7.2); um par de coeficientes estruturais de elegibilidade e ajuste, que traduzem população em número de benefícios e despesa efetiva (7.3); e uma função de benefício, que codifica algebricamente a regra de transição (7.4). A Seção 7.5 consolida a despesa e demonstra o resultado central de ganho fiscal. Ao longo do texto adota-se o ano-base $t_0 = 2026$ e o horizonte de projeção $t \in \{2027, \dots, 2032\}$, ano em que se completaria a transição proposta.

7.1 Cenário macroeconômico de referência

O bloco macroeconômico projeta as duas variáveis nominais que governam a despesa: o salário mínimo w_t , que determina o valor unitário do benefício assistencial, e o PIB nominal Y_t , denominador para expressar a despesa em proporção do produto. Denote-se por π_t a inflação (IPCA) acumulada em doze meses até dezembro do ano t ; por $\bar{\pi}_t$ o IPCA médio do ano; por δ_t o deflator implícito do PIB; e por g_t o crescimento real do produto. As hipóteses da Tabela 12 a ser mostrada posteriormente são incorporadas por duas identidades de fechamento. A primeira postula que a inflação média do ano é a média aritmética das variações acumuladas adjacentes — aproximação padrão para converter a inflação ponto-a-ponto (dezembro contra dezembro) em inflação média anual, relevante porque o PIB nominal é um fluxo médio ao longo do ano:

$$\bar{\pi}_t = \frac{1}{2} (\pi_{t-1} + \pi_t) \quad (1)$$

A segunda identidade impõe que o deflator do PIB excede o IPCA médio por um prêmio fixo κ , refletindo que o deflator, por incorporar preços de bens de capital,

exportáveis e serviços públicos, costuma superar o índice ao consumidor, à luz do histórico das últimas duas a três décadas:

$$\delta_t = \bar{\pi}_t + \kappa, \quad \kappa = 0,5 \text{ p.p.} \quad (2)$$

Dadas as taxas anuais, o PIB nominal e o salário mínimo são obtidos por **capitalização multiplicativa** a partir do ano-base. Em forma fechada de produtório, evita-se o acúmulo de erros de arredondamento da iteração ano a ano e explicita-se a dependência de cada nível em relação a toda a história de taxas:

$$Y_t = Y_{t_0} \prod_{s=t_0+1}^t (1 + \delta_s) (1 + g_s) \quad (3)$$

$$w_t = w_{t_0} \prod_{s=t_0+1}^t (1 + \pi_{s-1}) \quad (4)$$

com condições iniciais $Y_{(t_0)} = \text{R\$ } 13,649$ trilhões, $w_{(t_0)} = \text{R\$ } 1.621$ e $\pi_{(t_0)} = 5,0$ %. A defasagem de um período no fator $(1 + \pi_{s-1})$ da última equação **não** é acidental: codifica a regra legal de reajuste do piso, que aplica em janeiro do ano s a inflação acumulada até dezembro do ano $s-1$. É aqui que reside o núcleo da proposta. No arcabouço hoje vigente, o reajuste incorpora, além da inflação, o crescimento real do PIB de dois anos antes; o cenário adotado suprime esse componente, de modo que a partir de janeiro de 2027 o salário mínimo preserve apenas seu poder de compra real.¹⁵ A título de ilustração,

$$w_{2027} = 1.621 \times (1 + 0,05) \approx \text{R\$ } 1.703 \quad (5)$$

valor que serve de base para toda a projeção de despesa de 2027. A trajetória completa de w_t e Y_t é a reportada nas colunas correspondentes “Salário mínimo” e “PIB (bilhões)”, na seção sobre as hipóteses.

7.2 Dinâmica demográfica de coorte fechada

O coração do exercício é uma projeção demográfica pelo **método das componentes por coorte**, restrito à componente de mortalidade — não há migração relevante acima de 65 anos, e os ingressos no grupo se dão pela transição etária de coortes já nascidas. Seja $n_{a,t}$ o número de indivíduos de idade exata a no ano t e $m_{a,t}$ a taxa de mortalidade projetada pelo IBGE (Revisão 2024). Define-se a probabilidade de sobrevivência

$$\sigma_{a,t} = 1 - m_{a,t} \quad (6)$$

¹⁵ A lei do salário mínimo estabelece que “nos casos em que o cálculo do valor do salário mínimo resultar em valor decimais, o valor a ser pago será arredondado para a unidade inteira imediatamente superior”, princípio esse que seria mantido, na prática arredondando o valor de (4) ao inteiro imediatamente superior.

como a fração da coorte de idade a no ano t que alcança a idade $a+1$ no ano $t+1$. Tratando o grupo de 65+ como **coorte fechada** — acompanhando ao longo do tempo exatamente os indivíduos vivos no ano-base, sem repô-los — o tamanho de uma coorte após k anos é o produto acumulado das probabilidades de sobrevivência ao longo de sua diagonal etária:

$$n_{a+k,t+k} = n_{a,t} \prod_{j=0}^{k-1} \sigma_{a+j,t+j} \quad (7)$$

em que $j = 0, \dots, k-1$ indexa os anos de envelhecimento da coorte: a cada passo, ela avança um ano de idade e um ano de calendário, sofrendo a mortalidade correspondente. Essa é a operação que gera, na memória de cálculo, a “tabela-espelho” a ser mencionada na Seção 8, onde a cada ano o grupo etário com 65 anos ou mais é decomposto em diferentes categorias: a de quem tinha 65 anos ou mais em 2026 e ainda se encontra com vida nos anos posteriores; e as de quem tem idades específicas (65 anos, 66 anos, etc.) em 2027, 2028, etc. A distinção crucial para a política, portanto, é entre dois subconjuntos da população elegível. O primeiro é o **estoque protegido** S_t : o contingente que já tinha 65+ no ano-base t_0 e que preserva o direito à regra antiga (BPC pleno). Sua evolução é dada puramente pela sobrevivência do estoque inicial:

$$S_t = \sum_{a \geq 65} n_{a,t_0} \prod_{j=0}^{t-t_0-1} \sigma_{a+j,t_0+j} \quad (8)$$

O segundo é o conjunto das **novas coortes**, denotado por $n_{a,t}^C$: o número de indivíduos de idade exata a no ano t que completaram 65 anos de 2027 em diante — isto é, os nascidos a partir de 1962 ($t - a \geq 1962$) — e que, por isso, ingressam sob a nova regra. O sobrescrito C (de “coorte nova”) é um rótulo, não um expoente: ele separa, dentro de cada célula idade-ano $n_{a,t}$, a parcela sujeita à regra proposta da parcela pertencente ao estoque protegido S_t (nascidos até 1961). Como toda pessoa de 65+ pertence a exatamente um dos dois grupos, a população total, denotada por N_t^{65+} , é a soma de ambos:

$$N_t^{65+} = S_t + \sum_{a \geq 65} n_{a,t}^C \quad (9)$$

grandeza total de 65 anos ou mais de idade a cada ano e que evolui de 25,647 milhões de indivíduos em 2026 a 31,777 milhões em 2032. É essa decomposição é que permite, adiante, aplicar valores de benefício distintos a cada subgrupo sem violar o direito adquirido do estoque protegido.

7.3 Coeficientes estruturais: elegibilidade e ajuste

A conversão de estoques populacionais em despesa requer dois coeficientes estimados a partir de dados observados. O primeiro é o coeficiente de elegibilidade θ , razão entre o número de benefícios do BPC por idade concedidos

e a população total de 65+. Com base no primeiro semestre de 2026 — cerca de 2,7 milhões de benefícios sobre 25.646.543 indivíduos de 65+ — obtém-se¹⁶

$$\theta = \frac{2,7}{25,646543} = 0,10527734 \quad (10)$$

interpretável como a probabilidade de que um indivíduo elegível por idade satisfaça também os critérios de renda do BPC e não seja titular de benefício previdenciário. Supõe-se θ constante ao longo do horizonte. O segundo é o coeficiente de ajuste λ , que reconcilia a despesa registrada pela STN com o produto contábil simples “número de benefícios $\times$ salário mínimo”. Esse produto subestima a despesa observada por duas razões: (A) o pagamento mensal inclui créditos retroativos a beneficiários cujo requerimento antecede a concessão, de modo que a despesa de um benefício equivale, no mês de entrada, a um múltiplo de salários mínimos; e (B) sentenças judiciais incorporam o beneficiário às estatísticas com uma unidade adicional, mas com grande número de meses acumulados. Formalmente,

$$\lambda = \frac{\text{Despesa efetiva (STN)}}{\bar{N} \cdot 12w} = 1,185 \quad (11)$$

em que $\bar{N}$ é o número médio de benefícios e w o salário mínimo do período de calibração. O valor $\lambda = 1,185$ significa que a despesa efetiva supera em 18,5 % o produto contábil simples. Combinando os dois coeficientes, a despesa por idade no ano-base já pode ser reconstruída: 2,7 milhões de benefícios $\times$ R\$ 1.621 $\times$ 12 $\times$ $\lambda \approx$ R\$ 62,237 bilhões, contra uma despesa total do BPC/LOAS (incluindo a rubrica por deficiência) da ordem de R\$ 143 bilhões — a parcela por idade responde por cerca de 44 % do total. Essa é uma proporção similar à fração dos benefícios quantitativos por idade no conjunto do total de benefícios assistenciais, reportada na Tabela 6 do texto.

7.4 Função de benefício e regra de transição

A regra de transição é integralmente capturada por uma função de benefício que associa, a cada idade a , a fração do salário mínimo a que o indivíduo faz jus. O programa “Integração” substitui a concessão do benefício pleno aos 65 anos por uma rampa de coeficientes crescentes, modelada como progressão aritmética na faixa de 65 a 69 anos:

$$\varphi_a = \varphi_{65} + (a - 65) \Delta\varphi, \quad \varphi_{65} = 0,5, \quad \Delta\varphi = 0,1, \quad 65 \leq a \leq 69 \quad (12)$$

em que φ_a é a fração do salário mínimo paga pelo programa “Integração” a quem tem idade exata a , e $\Delta\varphi = 0,1$ é o acréscimo dessa fração a cada ano adicional de idade, de modo que $\varphi_{65}=0,5$, $\varphi_{66}=0,6$, $\varphi_{67}=0,7$, $\varphi_{68}=0,8$ e $\varphi_{69}=0,9$.¹⁷ A partir

¹⁶ A média do total de benefícios assistenciais de junho e julho de 2026, *proxy* da média anual do ano, foi de 2.700.247 benefícios.

¹⁷ Cabe lembrar que para 2027 estamos adotando uma hipótese de salário mínimo de R\$ 1.703 e um valor unitário do Bolsa Família de R\$ 794, correspondente a 47 % daquele.

dos 70 anos, o indivíduo recebe o benefício pleno (100 % do salário mínimo). Para tratar de forma unificada as duas fases, define-se o coeficiente de benefício efetivo β_a — a fração do salário mínimo a que tem direito, em qualquer idade, um indivíduo das novas coortes — por meio de funções indicadoras, que funcionam como “interruptores” ligados apenas dentro de cada faixa etária:

$$\beta_a = \varphi_a \mathbf{1}_{\{65 \leq a \leq 69\}} + \mathbf{1}_{\{a \geq 70\}} \quad (13)$$

em que $\mathbf{1}\{\cdot\}$ vale 1 quando a condição é satisfeita e 0 caso contrário. A função β_a é, por construção, monotonicamente não decrescente em a e limitada superiormente por 1, propriedades que garantem tanto a progressividade do desenho quanto a não negatividade do ganho fiscal demonstrada adiante. O desenho da “rampa” introduz a estrutura correta de incentivos: ao antecipar aos 65 anos um benefício parcial crescente, preserva-se a proteção social, sem qualquer perda para quem recebia o Bolsa Família antes dos 65 anos, mas ao mesmo tempo sem eliminar o diferencial que premia quem contribuiu regularmente ao INSS e passa a receber o benefício previdenciário — e não o assistencial — já aos 65 anos, o que significa que o valor da aposentadoria seria superior ao valor do benefício assistencial na faixa de 65 a 69 anos de idade.

7.5 Consolidação da despesa e resultado fiscal

Reunidos os quatro blocos anteriores desta seção, denote-se por B_t a despesa anual com o BPC por idade no ano t , em R\$ correntes. Seus sobrescritos são rótulos que identificam o regime (“atual” para a regra vigente e “fut” para a proposta) ou a rubrica (“integr” e “pleno”). Todas as expressões de B_t têm a mesma anatomia: população $\times \theta$, que a converte em número de beneficiários, $\times 12w_t$, valor anual de um benefício pleno pago em doze parcelas mensais, $\times \lambda$, que ajusta para a despesa efetivamente paga. Sob a **regra vigente**, todos os elegíveis de 65+ recebem o benefício pleno:

$$B_t^{\text{atual}} = 12 \lambda \theta w_t N_t^{65+} \quad (14)$$

Como verificação, para 2027 tem-se $N^{65+}(2027) = 26,648192$ milhões e $w(2027) = \text{R\$ } 1.703$, o que produz

$$B_{2027}^{\text{atual}} = 26,648192 \times 0,10527734 \times 12 \times 1.703 \times 1,185 \approx \text{R\$ } 67,939 \text{ bi} \quad (15)$$

Valor correspondente à despesa em 2027 com quem já tinha adquirido o direito ao benefício do BPC até 2026. Sob a regra proposta, o estoque protegido S_t mantém o benefício pleno e cada indivíduo das novas coortes $n_{a,t}^c$ (definidas em 7.2) recebe a fração β_a correspondente à sua idade. A despesa proposta é, portanto, a mesma conta de (14) com dois ajustes: o estoque total N^{65+}_t é substituído pela soma de seus dois componentes, e cada componente é ponderado pelo benefício a que tem direito:

$$B_t^{\text{fut}} = 12 \lambda \theta w_t \left[S_t + \sum_{a \geq 65} \beta_a n_{a,t}^c \right] \quad (16)$$

Substituindo a definição de β_a , essa despesa desdobra-se nas rubricas i) do programa “Integração”, restrito à rampa de 65 a 69 anos; e ii) do “BPC pleno”, que reúne o estoque protegido e as novas coortes já com 70+:

$$B_t^{\text{integr}} = 12 \lambda \theta w_t \sum_{a=65}^{69} \varphi_a n_{a,t}^c \quad (17)$$

$$B_t^{\text{pleno}} = 12 \lambda \theta w_t \left(S_t + \sum_{a \geq 70} n_{a,t}^c \right) \quad (18)$$

A estrutura da rubrica “Integração” é melhor compreendida mediante a sua explicitação para 2028, quando já há duas coortes na rampa — a que ingressou aos 65 em 2027 (agora com 66 anos) e a que ingressa aos 65 em 2028, em ambos os casos, portanto, sem ter conquistado o direito ao benefício pleno até 2026:

$$B_{2028}^{\text{integr}} = (2,066252 \times 0,5 + 1,989020 \times 0,6) \times 0,10527734 \times 12 \times 1.772 \times 1,185 \approx \text{R\$ } 5,906 \text{ bi} \quad (19)$$

Como a primeira coorte a ingressar aos 65 anos em 2027 só completa 70 anos em 2032, tem-se $\sum n_{a,t}^c = 0$ (para $a \geq 70$) para todo $t < 2032$; é o ingresso desse contingente na rubrica de “benefício pleno” que explica o salto da despesa em 2032.

O resultado fiscal central decorre da diferença entre os dois regimes. Subtraindo a despesa proposta da vigente e cancelando os termos comuns — o estoque protegido e as coortes de 70+ recebem benefício pleno em ambos os regimes — o ganho fiscal, denotado por Δ_t^{fisc} , reduz-se, algebricamente, à soma das economias por coorte na faixa da rampa:

$$\Delta_t^{\text{fisc}} = B_t^{\text{atual}} - B_t^{\text{fut}} = 12 \lambda \theta w_t \sum_{a=65}^{69} (1 - \varphi_a) n_{a,t}^c \geq 0 \quad (20)$$

A não negatividade é imediata: cada parcela é produto de grandezas positivas por $(1 - \varphi_a) \geq 0$, dado que $\varphi_a \leq 1$ em toda a rampa. Economicamente, o ganho provém do pagamento parcial — inferior a 100 % do salário mínimo — na faixa de 65 a 69 anos, sendo nulo para o estoque protegido — evidência de que a proposta não retira direitos de quem já recebe o benefício, mas apenas modula o ritmo de ingresso das novas coortes ao benefício pleno.

Por fim, dois elementos completam o quadro. O primeiro é a despesa anual com o **Bolsa Família**, denotada por G_t (G de gasto, para distingui-la da despesa com o BPC, B_t), em R\$ correntes. Como a proposta preserva o valor nominal por família a partir de 2027, G_t depende apenas de duas grandezas: o benefício médio mensal por família, $\bar{b}_t$, e o número médio de famílias atendidas no ano, f_t ; o fator 12, como no BPC, anualiza o benefício mensal. Para f_t , adota-se a mesma lógica da inflação média em (1): a meta de aprimoramento cadastral é definida

sobre o número de famílias atendidas em dezembro, F_t , que recua $\Delta F = 1$ milhão por ano até o piso $\underline{F} = 15$ milhões — o operador $\max\{\cdot\}$ garante que a redução cessa ao atingir o piso —, e o número médio do ano é a média entre os estoques de dezembro adjacentes:

$$G_t = 12 \bar{b}_t f_t, \quad f_t = \frac{1}{2} (F_{t-1} + F_t), \quad F_t = \max \{F_{t-1} - \Delta F, \underline{F}\}$$

$$\bar{b}_{2026} = \text{R\$ } 709, \quad \bar{b}_t = \text{R\$ } 794 \quad (t \geq 2027), \quad F_{2026} = 19 \text{ mi}, \quad \Delta F = 1 \text{ mi}, \quad \underline{F} = 15 \text{ mi}$$

(21)

Para 2026, com $f_{(2026)} = 19,0$ milhões de famílias, tem-se $G_{(2026)} = 12 \times 709 \times 19,0$ milhões $\approx \text{R\$ } 161,652$ bilhões, equivalente a 1,18 % do PIB.¹⁸ A partir de $F_{2026} = 19$ milhões, a regra gera $f_t = 18,5; 17,5; 16,5; 15,5$ e 15,0 milhões entre 2027 e 2031. Cada rubrica é então expressa como proporção do PIB nominal Y_t projetado em 7.1, denotando-se por b_t^{fut} a razão do BPC e por γ_t^{BF} a do Bolsa Família:

$$b_t^{\text{fut}} = \frac{B_t^{\text{fut}}}{Y_t}, \quad \gamma_t^{\text{BF}} = \frac{G_t}{Y_t} \quad (22)$$

Numa eventual extensão da proposta, no longo prazo — a considerar apenas quando houver espaço fiscal — a mesma função de benefício poderia ser estendida à faixa de 60 a 64 anos, com incremento de 2 pontos percentuais por ano de idade, de 40 % aos 60 anos a 48 % aos 64, emendando nos 50 % que marcam o início da rampa atual aos 65:

$$\varphi_a = 0,4 + (a - 60) \cdot 0,02, \quad 60 \leq a \leq 64; \quad \varphi_{65} = 0,50 \quad (23)$$

Vale registrar as principais limitações do arcabouço. Primeiro, a hipótese de θ constante ignora mudanças na taxa de cobertura por aprimoramento cadastral, por alterações na regra de renda e por mudanças na distribuição de renda antes dos benefícios. Segundo o modelo é determinístico e não incorpora a resposta comportamental à mudança de incentivos — em particular, o eventual aumento de contribuições ao INSS na faixa de um salário mínimo, que a proposta busca estimular e que reforçaria o ganho fiscal estimado. Terceiro, o coeficiente λ é calibrado sobre o padrão histórico de créditos retroativos e sentenças judiciais, cuja estabilidade se supõe. Essas simplificações são deliberadas e consistentes com o propósito do exercício: oferecer uma memória de cálculo transparente e replicável, cujas hipóteses possam ser ajustadas à medida que novos dados se tornem disponíveis.

¹⁸ O valor de R\$ 709 é uma média ponderada, dado o reajuste de 15 % determinado pelo Governo pouco antes das eleições. Na ocasião, o valor médio mensal do programa era da ordem de R\$ 690, o que explica o valor adotado para 2027 e anos subsequentes, de R\$ 794.

8. HIPÓTESES

A Tabela 12 apresenta as hipóteses que definem o cenário com o qual iremos trabalhar para os próximos anos e que delimitam o contexto em que operariam as mudanças propostas. A esses números se somam as hipóteses de um PIB em 2026 de 13,649 trilhões – dado da última reprogramação orçamentária oficial – e de uma inflação (IPCA) janeiro/dezembro de 5,0 %. Essas hipóteses se combinam com as de que a) a variação do IPCA médio do ano seja a média entre as variações adjacentes do IPCA em 12 meses até dezembro; e b) a variação do deflator do PIB seja 0,5 % superior à da variação do IPCA médio. O cenário adotado também assume um salário mínimo (para efeitos do pagamento do benefício assistencial) que já a partir de janeiro de 2027 incorpore apenas a inflação e não mais o crescimento defasado do PIB.¹⁹ A dinâmica do crescimento do PIB supõe, realisticamente, um arrefecimento inicial do crescimento em 2027, por conta da adoção de medidas de ajuste, seguidas de uma recuperação gradual do ritmo de crescimento, de 2028 em diante.

Para o entendimento pleno da proposta, é essencial observar os dados da Tabela 13, que mostra a composição do grupo etário com 65 anos ou mais de idade, de acordo com as projeções do IBGE, conforme a Revisão da população feita em 2024 até o ano de 2070, aqui mostradas até 2032, ano no qual se completaria a transição aqui proposta.

Tabela 12: Hipóteses econômicas

Ano	Inflação	Deflator	Crescimento PIB	Salário mínimo	PIB (bilhões)
2027	4,0	5,0	1,5	1.703	14.547
2028	3,5	4,3	1,8	1.772	15.438
2029	3,0	3,8	2,0	1.835	16.337
2030	3,0	3,5	2,1	1.891	17.264
2031	3,0	3,5	2,2	1.948	18.261
2032	3,0	3,5	2,3	2.007	19.335

Fonte: Elaboração própria.

¹⁹ Esse cenário pode ser consistente com a aprovação de alguma forma de desvinculação em relação ao salário mínimo para quem ganha o piso salarial na ativa, no mercado de trabalho.

Tabela 13: Brasil: Grupos etários (milhões de pessoas)

Ano	Grupo original 65+	Idade grupo original	65a	66a	67a	68a	69a	70a	Total 65+
2026	25,647	65+	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	25,647
2027	24,626	66+	2,022						26,648
2028	23,607	67+	2,066	1,989					27,662
2029	22,586	68+	2,115	2,033	1,957				28,692
2030	21,562	69+	2,158	2,082	2,001	1,927			29,729
2031	20,532	70+	2,187	2,124	2,050	1,970	1,897		30,761
2032	19,503	71+	2,208	2,154	2,092	2,019	1,941	1,862	31,777

n.c. Não considerado. Fonte: IBGE (Revisão população 2024).

Na Tabela 13, a primeira coluna depois do ano mostra o número de indivíduos com 65 anos e mais de idade em 2026 e sua evolução nos anos seguintes, considerando um grupo fechado. Isto é, essa coluna, em 2027, reflete não o número de indivíduos com 65 anos ou mais em 2027 e sim o daqueles que tendo 65 anos ou mais em 2026, continuavam vivos um ano depois e assim sucessivamente. Em outras palavras, corresponde exatamente ao número de indivíduos com 66 anos ou mais de idade em 2027. Para os anos seguintes, adota-se a mesma lógica, nessa coluna. As colunas à direita indicam o número de indivíduos que tem exatamente a idade indicada no cabeçalho da coluna. Assim, quem tem 65 anos em um ano terá 66 anos no ano seguinte e assim sucessivamente, descontados em cada caso os óbitos previstos pelo IBGE. O número de indivíduos com 65 anos e mais, na última coluna, em 2027, será o de indivíduos com 66 anos e mais naquele ano, mais o de exatamente 65 anos e assim sucessivamente. A última coluna se refere, portanto à idade do grupo que hoje se credencia para o BPC com as regras atuais, desde que a pessoa seja elegível pelos critérios de renda e não tenha um benefício previdenciário. Para 2026, assume-se, com base nos dados observados no primeiro semestre, uma hipótese de número de beneficiários do BPC por idade de 2,7 milhões de indivíduos, o que corresponde a 10,527734 % do conjunto de 25.646.543 indivíduos com 65 anos ou mais reportados pelo IBGE em 2026. É esse coeficiente que será aplicado a todos os grupamentos da Tabela 13 para gerar uma espécie de “Tabela espelho” com o número de benefícios do BPC a ser calculado. Essa “Tabela espelho” é parte da memória de cálculo utilizada pelos autores, mas não será exposta em detalhes para não cansar o leitor com excesso de números. Apenas para explicar melhor, considera-se um número de LOAS de 2,805 milhões em 2027 – $0,10527734 \times 26,648$ milhões - caso não mude a regra atual e assim sucessivamente.²⁰

²⁰ Ou seja, enquanto a Tabela 13 leva em consideração todos os indivíduos com 65 anos ou mais de idade projetados pelo IBGE, essa “tabela espelho” nossa utilizada como memória de cálculo contém o número de indivíduos que receberiam o BPC ou o novo programa “Integração”.

9. RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados, cabe mencionar que, quando se utilizam os dados observados no passado e se multiplica o valor da despesa unitária de um salário mínimo pelo número de benefícios, chega-se a um valor bastante inferior à despesa efetivamente observada informada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa diferença decorre de dois fatores: A. O fato de, a cada mês, ser feito o crédito de benefícios atrasados de quem requereu o benefício meses antes, de modo que a despesa de um benefício está associada a um múltiplo de salários mínimos para aquele indivíduo. B. As despesas com sentenças judiciais decorrentes do encerramento de processos em que um beneficiário ingressa nas estatísticas com uma unidade a mais no número de benefícios, mas com um grande número de meses — por vezes, anos — em decorrência de decisão judicial cujo fato gerador se situa muito antes no tempo. Quando se analisam os dados anteriores, observa-se uma diferença que aqui no trabalho adotamos como sendo o coeficiente de 1,185, associado à relação Despesa/(Número de benefícios x Salário mínimo).

A Tabela 14 apresenta uma síntese dos resultados. Estes são calculados da forma exposta a seguir. A coluna “BPC atual” representa o valor da despesa com o BPC Idade mantida a regra atual, a partir dos 65 anos. Assim, a despesa de 2027, por exemplo, é igual ao resultado de multiplicar o número de 26,648192 milhões de indivíduos da última coluna da Tabela 13, pelo citado coeficiente de 0,10527734 supondo que seja mantida constante a proporção entre pessoas elegíveis ao BPC e o grupo etário correspondente, por 12 meses, pelo valor do salário mínimo de R\$ 1.703 da Tabela 12 e pelo anteriormente explicado coeficiente de 1,185, o que gera a despesa de R\$ 67,939 bilhões mostrada na primeira coluna da Tabela 14 para o ano de 2027. Analogamente, para esse mesmo ano, a coluna “BPC pleno” de 2027 se refere à despesa com aqueles que continuariam a receber o BPC integral, valor que é igual ao resultado de multiplicar o número de 24,626358 milhões de indivíduos da primeira coluna da Tabela 13, pelo coeficiente de 0,10527734, por 12 meses, pelo valor do salário mínimo de R\$ 1.703 e pelo coeficiente de 1,185, o que gera a despesa de R\$ 62,784 bilhões mostrada na segunda coluna da Tabela 14.

Já nesse mesmo ano de 2027, a coluna “Integração” é o resultado de multiplicar o número de 2,021834 milhões de indivíduos com exatamente 65 anos em 2027 na Tabela 13, pelo coeficiente de 0,10527734, por 12 meses, pelo valor de 50 % do salário mínimo de R\$ 1.703 e pelo coeficiente de 1,185, o que gera a despesa de R\$ 2,577 bilhões mostrada na terceira coluna da Tabela 14.²¹ A coluna do total é a soma da despesa com quem já tinha direito ao BPC pleno por ter pelo menos 65 anos em 2026, com a coluna “Integração”. Aqueles que, a partir de 2032, na Tabela 13, completam 70 anos fazem jus ao BPC pleno (100 % do salário mínimo), o que explica o salto maior da rubrica naquele ano. Observe-se que esse total em 2032 é da ordem de R\$ 10 bilhões inferior ao que seria a despesa com as regras atuais.

²¹ Em 2028, essa mesma coluna expressa o resultado de $(2,066252 \text{ milhões} \times 0,5 + 1,989020 \times 0,6) \times 0,10527734 \times 12 \times \text{R\$ } 1.772 \times 1,185$, que gera os R\$ 5,906 bilhões da coluna “Integração” na mesma tabela.

Tabela 14: Despesas com BPC Idade

	R\$ bilhões correntes					
Ano	BPC atual	BPC futuro			% PIB	
		Pleno	Integração	Total	BPC atual	BPC futuro
2026	62,237	62,237				0,46
2027	67,939	62,784	2,577	65,361	0,47	0,45
2028	73,380	62,623	5,906	68,529	0,48	0,44
2029	78,818	62,045	10,020	72,065	0,48	0,44
2030	84,161	61,039	14,919	75,959	0,49	0,44
2031	89,707	59,877	20,666	80,544	0,49	0,44
2032	95,477	64,191	21,699	85,890	0,49	0,44

Fonte: Elaboração própria.

Cabe aqui fazer duas observações. A primeira é que o BPC Idade representa apenas 44 % da despesa total da rubrica, prevista em R\$ 143 bilhões em 2026. Quando se multiplica um número de benefícios médio de 2,7 milhões, pelo salário mínimo de R\$ 1.621, por 12 e pelo citado coeficiente de 1,185, chega-se aos R\$ 62,237 bilhões da despesa com a rubrica por idade em 2026, *vis a vis* a despesa total do BPC de R\$ 142,882 bilhões. Isso significa que há uma tarefa chave a ser empreendida para tentar conter o número de benefício por deficiência, que é a principal causa da despesa com essa rubrica, tema esse que, porém, vai além dos limites do presente artigo.

A segunda observação é que, sendo realistas, o que está sendo proposto não impedirá que a despesa com BPC volte a aumentar na próxima década. Com efeito, o que está sendo proposto é retardar o ingresso para a categoria “BPC pleno” e limitar os pagamentos para a faixa etária de 65 a 69 anos. Na próxima década, porém, o número de benefícios que receberão 100 % do salário mínimo voltará a aumentar. Para se ter uma ideia, em 2032, quando essa transição se completaria, o número de indivíduos com 70 anos ou mais de idade será de 21,364325 milhões, ou seja, 4,1 % superior ao desse mesmo grupamento demográfico de 70 anos ou mais de 20,532394 milhões de indivíduos em 2031. Essa dinâmica é associada ao peso crescente do número de nonagenários na composição do grupo etário de 70 anos ou mais, peso esse que em 2031 será de mais de 5 % desse universo e que, como mostra a Tabela 15, é um grupo que está crescendo fisicamente na atualidade a quase 6 % a cada ano.

Tabela 15: Brasil: Número de nonagenários

Ano	Número de nonagenários	Crescimento (%)
2025	769.300	
2026	814.288	5,85
2027	861.797	5,83
2028	907.157	5,26
2029	951.587	4,90
2030	997.560	4,83
2031	1.043.218	4,58

Fonte: IBGE (Revisão população 2024).

A proposta aqui feita para o BPC deveria ser complementada por uma outra referente ao Bolsa Família, que parte do seguinte “*puzzle*”: como é possível que, no passado, o Bolsa Família atendesse a 13 ou 14 milhões de famílias e hoje, com uma taxa de desemprego muito menor, PIB maior e rendimentos reais superiores, ele beneficie a 19 milhões de famílias? Lembremos que esse número era de 22 milhões de famílias no final de 2022. A proposta aqui feita envolve dois pontos muito simples:

- preservação dos valores nominais por família do programa de 2027 em diante; e
- redução do número de famílias beneficiadas, com continuação do aprimoramento cadastral já em curso, de 19 milhões de famílias no final de 2026 para 15 milhões de famílias 4 anos depois, adotando-se a hipótese de que o número de famílias da média anual seja uma média entre o número de famílias beneficiadas a cada mês de dezembro. Esse número-alvo de 15 milhões envolve uma combinação de referência, *grosso modo*, similar à existente antes da expansão ocorrida em 2022 e de uma meta de redução da ordem de 1 milhão de famílias por ano durante a gestão de Governo 2027/2030.

Os resultados estão expostos na Tabela 16, com base no PIB nominal da Tabela 12 e já incorporam os efeitos do reajuste de 15 % do valor do Bolsa Família definido pelo Governo no final de 2026 e válido para 2027.

Tabela 16: Bolsa Família

Ano	Número famílias (milhões)	R\$ bilhões	% PIB
2026	19,0	161,652	1,18
2027	18,5	176,268	1,21
2028	17,5	166,740	1,08
2029	16,5	157,212	0,96
2030	15,5	147,684	0,86
2031	15,0	142,920	0,78
2032	15,0	142,920	0,74

Fonte: Elaboração própria, supondo um benefício médio de R\$ 794 ao longo de 12 meses.

Em perspectiva histórica, a redução para 15 milhões de famílias em 2031 ainda manteria a cobertura do Bolsa Família acima dos níveis observados durante a maior parte do período anterior à pandemia, quando o programa atendia aproximadamente 13 milhões a 14 milhões de famílias — 13,3 milhões em 2017 e 14,1 milhões ao final de 2018. Assim, o exercício não pressupõe o retorno a uma política social de escala reduzida, mas uma normalização gradual da expansão extraordinária registrada nos últimos anos.

A trajetória proposta preservaria uma rede de proteção social mais abrangente que a existente em governos anteriores e, simultaneamente, reduziria a despesa de 1,2% do PIB em 2026 para 0,8% em 2031, no início da gestão de Governo seguinte à de 2027/2030. A economia de 0,4 p.p. do PIB seria, portanto, obtida sem que a cobertura do programa recuasse para níveis historicamente baixos.

10. CONCLUSÃO

Programas de renda mínima para a população idosa são parte integrante do contrato social de uma sociedade civilizada. Nesse sentido, a instituição, há várias décadas, das RMV e, já nos anos 1990, do LOAS como seu sucedâneo aprimorado, são conquistas civilizatórias da sociedade brasileira, meritórias, bem-sucedidas e que precisam ser preservadas.

Não obstante isso, tal fato não impede o reconhecimento de que o desenho do programa merece ser aprimorado, na direção do estabelecimento dos objetivos adequados para aqueles que estão na vida ativa. Em particular, parece inegável que, sendo o benefício assistencial do BPC por idade concedido à mesma idade e no mesmo valor que a aposentadoria mínima por idade para os homens aos 65 anos, há um desincentivo claro a que aqueles trabalhadores do mercado de trabalho que ganham na vizinhança de um salário-mínimo contribuam para a aposentadoria do INSS, se o valor e a idade à qual receberiam o benefício são os mesmos, independentemente de contribuir ao sistema durante 15 a 20 anos ou não.

Ao mesmo tempo, na presença de uma situação fiscal delicada que se arrasta, de certa forma, há quatro décadas, é chegada a hora de se avaliar criticamente a qualidade das despesas, para que cada R\$ gasto nas políticas públicas seja utilizado da melhor forma possível. A necessidade disto é ressaltada pelo que aconteceu com as finanças públicas federais nos últimos 12 anos: em 2014, as despesas ditas “discricionárias” com as diversas políticas públicas atendidas depois de cobertas as despesas ditas “obrigatórias” correspondiam a 2,5 % do PIB, num contexto em que a soma das despesas do BPC e do Bolsa Família eram, conjuntamente, de 1,2 % do PIB. A perspectiva, olhando para o ano de 2026, mais de uma década depois, é que tenhamos uma despesa discricionária muito menor, em torno de 1,5 % a 1,6 % do PIB, ao passo que o agregado da combinação de BPC e o novo Bolsa Família alcance a 2,2 % do PIB. Ou seja, um *plus* de 1,0 % do PIB, quase exatamente o que se deixou de gastar com despesas discricionárias. Em outras palavras, se o país gasta muito pouco com investimentos públicos, ciência e tecnologia, segurança pública e outras rubricas em que parece haver argumentos para ter maiores níveis de despesa, é, entre outras coisas, porque o gasto em outros programas aumentou muito. E, nesse

sentido, o fato de em 12 anos, entre 2014 e 2026, a despesa do BPC ter passado de 0,7 % a 1,1% do PIB e a do Bolsa Família ter evoluído de 0,5 % a mais 1,2 % do PIB nesse mesmo período, está claramente ligado à realidade que motivou a contenção daquelas despesas discricionárias.

Nesse contexto, com o aumento do Bolsa Família que o aproximou do valor do BPC, faz sentido utilizar o aprendizado com a evolução das políticas sociais nos últimos 20 a 25 anos para fazer uma reflexão acerca de ambos os programas (BPC e Bolsa Família). Nesse sentido, uma opção na qual se pode pensar é estabelecer uma espécie de “transição” etária entre os Programas Bolsa Família e BPC, para a qual este trabalho busca dar pistas acerca de qual poderia ser o primeiro passo. A sugestão é preservar o atual BPC, mas de tal forma que o programa a partir de 2027 outorgue o benefício pleno por idade (no valor de um salário mínimo) só a partir dos 70 anos, com a criação de um programa intermediário, chamado “Integração”, aqui proposta para começar aos 65 anos com 50 % do benefício pleno, aumentando progressivamente para 60 % aos 66 anos e assim sucessivamente até 90 % aos 69 anos, após o que a pessoa passaria a receber o BPC de 100 % de um salário mínimo.

A proposta embute um ganho fiscal para o fisco, pelo fato de que na faixa de 65 a 69 anos se pagariam valores inferiores aos atuais, ao mesmo tempo em que conserva o sentido da política de não deixar desamparadas as pessoas aos 65 anos e define a estrutura correta de incentivos para favorecer àqueles que contribuem regularmente para o INSS e, portanto, continuariam a receber o benefício previdenciário na idade atual.

A leitura conjunta das simulações para o BPC/Integração e para o Bolsa Família permite dimensionar melhor o alcance da proposta. De um lado, a mudança no BPC por idade retarda o ingresso das novas coortes no benefício pleno, sem afetar os atuais beneficiários; de outro, a hipótese para o Bolsa Família combina preservação nominal do benefício médio, com redução gradual do número de famílias atendidas, por meio da continuidade do aprimoramento cadastral já em curso.

A Tabela 17 sintetiza esse efeito agregado.²² Tomando como referência o cenário do BPC sem mudanças, o ganho líquido da mudança proposta do BPC cresce ao longo do horizonte e se aproxima de R\$ 10 bilhões em 2032, reforçando a mensagem central do texto de que o ajuste não exige a eliminação de programas sociais, mas uma reorganização gradual de seus parâmetros, de forma a preservar a proteção aos mais vulneráveis e, ao mesmo tempo, melhorar a focalização, os incentivos e a sustentabilidade fiscal.

²² Na tabela, os números do Bolsa Família se referem em todos os casos ao que ocorreria na hipótese citada de redução gradual do número de benefícios.

**Tabela 17: Efeito conjunto das propostas
para Bolsa Família e BPC/Integração**
(R\$ bilhões correntes)

Ano	Bolsa Família	Integração/BPC futuro	Total proposto	Total sem mudanças	Ganho líquido
2026	161,652	62,237	223,889	223,889	0,000
2027	176,268	65,361	241,629	244,207	2,578
2028	166,740	68,529	235,269	240,120	4,851
2029	157,212	72,065	229,277	236,030	6,753
2030	147,684	75,959	223,643	231,845	8,202
2031	142,920	80,544	223,464	232,627	9,163
2032	142,920	85,890	228,810	238,397	9,587

Fonte: Elaboração própria, com base nas Tabelas 14 e 16.

Vale lembrar que, no exemplo mostrado no exercício adotado, em 2032, ao ser completada a transição proposta, se teria um benefício médio do Bolsa Família dos mesmos R\$ 794 atuais e um salário mínimo estimado na Tabela 12 em R\$ 2.007, ou seja, o Bolsa Família seria de pouco menos de 40 % do BPC. Neste ponto, e numa situação fiscal que se espera que seja na próxima década mais folgada que a atual, quando houver espaço fiscal para isso, sugere-se que se pense em estender a lógica aqui proposta para a faixa de 60 a 64 anos, do seguinte modo e sempre supondo que o salário mínimo de referência apenas acompanhe a inflação:

60 anos:	40 % do salário mínimo
61 anos:	42 % do salário mínimo
62 anos:	44 % do salário mínimo
63 anos:	46 % do salário mínimo
64 anos:	48 % do salário mínimo
65 anos:	50 % do salário mínimo

Assim, o benefício do Bolsa Família que hoje é por família, para aquelas de escassos recursos seria individualizado e transformado num benefício individual aos 60 anos, desde que a pessoa não seja contribuinte previdenciária e seja elegível aos critérios econômicos do BPC. Aos 60 anos, então, a pessoa ingressaria numa “rampa” em que gradualmente iria ampliando a sua renda, no programa “Integração”, de 40 % de um salário mínimo aos 60 anos, até 90 % desse valor aos 69 anos. A política social brasileira seria então estruturada em três grandes programas: o Bolsa Família e o BPC – este a partir dos 70 anos – como hoje e o novo programa “Integração”, para a faixa de 60 a 69 anos.

As ideias desenvolvidas neste texto se baseiam em preocupações parecidas com as que inspiram projetos como o do Benefício Universal Infantil (BUI), que vem sendo discutido no Congresso Nacional há alguns anos e tem sido objeto de propostas de outros pesquisadores.²³ O objetivo é outorgar mais eficácia ao combate às desigualdades e, ao mesmo tempo, fazer isso de forma consistente

²³ Ver Soares (2019) e Nery (2024).

com as preocupações acerca da sustentabilidade fiscal de longo prazo do país. Conciliar esses objetivos implica um equilíbrio delicado, que para ser alcançado envolverá necessariamente um *mix* de embasamento técnico, sensibilidade social e habilidade política das autoridades para viabilizar a proposta. Este texto é uma modesta tentativa de contribuir para esse embasamento técnico.

Referências bibliográficas

Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID; Melhores aposentadorias, melhores trabalhos – Em direção à cobertura universal na América Latina e no Caribe; Bosch, M., Melguizo, A. e Pagés, C., 2014.

Botelho, V. (org.); “Reforma das políticas sociais”; in Mendes, M., Veloso, F. e Botelho, V. (org.); “Caminhos do desenvolvimento: Estabilizar, crescer, incluir”, Centro de Debates de Políticas Públicas-CDPP, São Paulo, 2026.

Ferreira de Santana, R., Castro, G.P. e Bissi, L.F.; “A Previdência e o Censo 2000: Perfil dos idosos”; Informe de Previdência Social, setembro, volume 14, número 9, Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

Firpo, S.; “A transformação do Abono Salarial em benefício de inclusão previdenciária”; in Botelho, V. (org.); “Reforma das políticas sociais”; in Mendes, M., Veloso, F. e Botelho, V. (org.); “Caminhos do desenvolvimento: Estabilizar, crescer, incluir”, Centro de Debates de Políticas Públicas-CDPP, São Paulo, 2026.

Giambiagi, F. e Tafner, P.; “Demografia: A Ameaça Invisível – O dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar”; Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2010.

Mendes, M., Veloso, F. e Botelho, V. (org.); “Caminhos do desenvolvimento: Estabilizar, crescer, incluir”, Centro de Debates de Políticas Públicas-CDPP, São Paulo, 2026.

Musgrave, R. e Musgrave, P.; Finanças Públicas – Teoria e Prática; Editora Campus, Rio de Janeiro, 1980.

Nery, P.; Extremos – Um Mapa para Entender as Desigualdades no Brasil; Editora Zahar, Rio de Janeiro, 2024.

Paes de Barros, R. e Carvalho, M.; “Salário mínimo e distribuição de renda”; IPEA, Seminários DIMAC, número 196, novembro, 2005.

Soares, S.; *Universal Child Grant in Brazil: an Idea Whose Time has Come*; in *IV Seminar on Investing in Children*, Santo Domingo, 2019 (https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-03/PPT-Panel%202.I_02_Sergei%20Soares.pdf).>.

Srour, S.; “O ajuste fiscal que o Brasil não pode mais adiar”; texto apresentado na Casa das Garças, 16 de julho, mimeo, 2026.

Veloso, F., Botelho, V., Mendes, M., Machado, A. e Berçot, A.; “Programa de Responsabilidade social: Diagnóstico e proposta”; Centro de Debates de Políticas Públicas (CDPP), <https://urldefense.com/v3/https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf>, 2020.



 fgv.br/ibre

