

O Benefício de Prestação Continuada na PEC no. 06/2019

Audiência Pública

Comissão de Constituição e Justiça

Senado Federal

Brasília, 21 de agosto de 2019

Luciana Jaccoud

1. O BPC no sistema de seguridade social

- O BPC beneficia 4,65 milhões de pessoas (dez 2018):
 - ▣ IDOSOS - 2.048.842
 - ▣ PcD - 2.603.082
- O BPC garantiu a extensão da proteção social a segmentos da população marcados por dupla condição de vulnerabilidade:
 - ✓ Situação de miséria;
 - ✓ Condição de inatividade relacionada à idade avançada e/ou presença de uma deficiência física ou mental que limite a autonomia e participação no mercado de trabalho.
- Ampla convergência nos estudos → impacto positivo do BPC na redução da pobreza, da desigualdade de renda e da desigualdade social.

2- As mudanças propostas

CF, Art. 203, inciso V, dispõe sobre:

- “garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.

Proposta da PEC 06/2019 (redação aprovada na CD):

- Parágrafo único. “Para os fins do disposto no inciso V do *caput*, considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo, admitida a adoção de critérios de vulnerabilidade social, nos termos da lei.”

São, assim, duas as mudanças propostas:

- Fixar no texto constitucional a renda de menos de um quarto do salário mínimo, per capita familiar, como limite para acesso ao BPC;
- Acolher a adoção de critérios de vulnerabilidade social adicionais à renda para o acesso ao benefício.

2.1 – A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO VALOR DE ¼ DE SM COMO CRITÉRIO DE ACESSO AO BPC

- Considerando que:
 - A LOAS já define o valor de ¼ de SM como critério de acesso.
 - A PEC 06/2019 propõe uma ampla desconstitucionalização das regras previdenciárias.
- Porque constitucionalizar o critério de renda para acesso ao BPC?
 - reduzir a judicialização: o BPC apresentaria uma taxa de judicialização elevada.
 - por fim a insegurança jurídica em torno da linha de renda para concessão do BPC.
- Sobre a judicialização do BPC:
 - Segundo o MDS, a parcela dos benefícios concedidos via judiciário foi de 18,7% em 2015 (MDS, 2016)
 - Segundo o TCU, entre 2014 e 2017, as concessões judiciais do BPC representaram:
 - ❑ BPC idoso - 8% dos benefícios concedidos.
 - ❑ BPC PcD - 25% dos benefícios concedidos.
- Constitucionalizar a renda de ¼ para a CF terá efeito de constranger o acesso do BPC às PcD

A judicialização do BPC para pessoa com deficiência

◦ Porque há judicialização do BPC para pessoas com deficiência?

➤ Complexidade na avaliação da deficiência e seu impacto no constrangimento da autonomia e independência;

- ❑ O questionamento sobre a existência de incapacidade foi responsável por cerca de 2/3 dos indeferimentos para pessoas com deficiência (Ipea, Nota Técnica no. 31).
- ❑ A experiência internacional aponta para a viabilidade de construção de metodologias de avaliação das necessidades das pessoas dependentes.

➤ Gravidade das situações de vulnerabilidade derivadas das situações de deficiência e dependência para idoso e PcD cuja renda ultrapassa a linha de $\frac{1}{4}$ do SM;

- ❑ Famílias com renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ de SM são considerados pobres, e experimentem diversas situações de vulnerabilidade graves decorrentes do grau de deficiência e dependência.
- ❑ Perda de autonomia e riscos de dependência dado ao seu potencial de agravar a pobreza monetária.

Idade dos beneficiários do BPC Pcd:

- ❖ 19% - de 0 a 18 anos;
- ❖ 42% - de 19 e 45 anos
- ❖ 39% - mais de 46 anos

Deficiência, dependência e vulnerabilidade das famílias

A experiência da deficiência e da dependência é uma experiência individual, mas também familiar:

➤ Impõe a necessidade de reorganizar os arranjos familiares para atender às demandas de cuidados da PcD ou do idoso em condição de dependência.

➤ **O impacto nos rendimentos está associado a duas causas principais:**

□ Ampliação de gastos, aumentando a vulnerabilidade da família à pobreza, ou agravando os contextos de pobreza.

❖ Os gastos com saúde podem até dobrar quando há uma criança com necessidades especiais na família (Newacheck; Kim, 2005; Lee et al, 2016).

❖ Há comprometimento da renda com outros gastos: alimentos adicionais, equipamentos especiais, transporte e deslocamento, e cuidados em geral.

□ Redução da oferta de trabalho, pois as demandas de cuidado podem retirar um adulto do mercado de trabalho.

❖ Mães com crianças portadoras de problemas crônicos de saúde estão mais sujeitas a não participar da força de trabalho ou, quando o fazem, tem maiores probabilidades de emprego em tempo-parcial e/ou precário (Spencer, 2014).

❖ Há feitos prejudiciais sobre a condição laboral dos pais e cuidadores familiares, especificamente maiores chances de emprego informal (idem).

2.2 – A ADOÇÃO DE CRITÉRIO ADICIONAL DE VULNERABILIDADE

→ **Porque constitucionalizar o critério de renda para acesso ao BPC e admitir a adoção de outros critérios de vulnerabilidade social?**

- O critério adicional seria adicionado ao critério prévio, constitucionalizado, relacionado à renda.
- A redação é restritiva com relação ao público de idosos e pessoas com deficiência com renda de até ¼ de SM → impacto em exclusão dos beneficiários.

→ **Critérios em discussão:**

1- Avaliação do patrimônio (texto original da PEC):

- O efeito de barreira ao acesso do BPC seria grande.
- Impossibilita o acesso ao BPC daqueles que têm um imóvel em valor superior ao estipulado.
 - ❖ Valor originalmente proposto corresponde a faixa de menor valor do programa de habitação social Minha Casa Minha Vida.
- Incentiva a venda do patrimônio como condição para fazer demanda do BPC.
 - Efeito possível sobre os atuais beneficiários, se for aplicado na revisão do benefício (realizado a cada 2 anos).
 - Tenderia a ampliar a judicialização para acesso ao benefício.

2- Preditores estatísticos de renda e indicadores de pobreza multidimensional:

- Os preditores na forma de modelos estatísticos “que associam um número de características de uma família ou pessoa a uma probabilidade de se ter certo nível de renda”.
- Indicadores de pobreza multidimensional (incluindo, por exemplo, anos de estudo, família monoparental, acesso a eletrodomésticos ou saneamento urbano) com pesos iguais entre suas dimensões até modelos de predição de renda bastante complexos.
- A experiência nacional e internacional no uso de preditores para complementar a informação de renda da família indicam que estes têm má performance quando se trata de avaliar os dois extremos da distribuição de renda (muito pobres ou muito ricos, com exclusão errônea de muitas famílias (Fonte: Ipea, TD n. 2238)
 - Não favorecem a identificação das vulnerabilidades associadas à condição de deficiência.
 - Tenderia a ampliar a judicialização para acesso ao benefício

Sobre critérios de vulnerabilidade social além da renda

- **Esta alternativa, caso adotada, constrangerá o acesso ao BPC pelos idosos e Pcd com renda menor que $\frac{1}{4}$ do SM.**
 - O impacto previsto seria de redução dos beneficiados;
- **Para aqueles com renda acima de $\frac{1}{4}$ SM, a adoção de critérios adicionais de vulnerabilidade não precisa ser autorizada pela CF:**
 - Esta possibilidade vem sendo analisada pelo Congresso Nacional em diálogo com os portadores de deficiência;
 - Projetos de Lei em tramitação vem considerando alternativas para a inclusão nos casos de renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM com condições agravadas de vulnerabilidade.
 - Esta regulação é necessária para garantir melhor proteção social e reduzir a incerteza na gestão do benefício e no usufruto deste direitos social.

3- CONCLUINDO

→ A realidade da deficiência e da dependência é complexa, e não se enfrenta com a constitucionalização de uma linha de pobreza;

- ❑ A constitucionalização de uma linha de pobreza constrange a possibilidade de proteção do BPC às situações de grande vulnerabilidade em famílias com renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM.

→ A realidade da deficiência e da dependência é complexa, e não se enfrenta com a adoção de critérios adicionais à linha de renda de $\frac{1}{4}$ de SM;

- ❑ A constitucionalização da adoção de critérios adicionais à linha de extrema pobreza constrange inclusive a possibilidade de proteção do BPC às situações de vulnerabilidade atualmente protegidas pelo BPC.

→ A vulnerabilidade das famílias com pessoas com deficiência e idosos em situação de dependência impõe um debate sobre:

- ❑ As vulnerabilidades, níveis de dependência e demandas específicas por este público.
- ❑ A adoção de critérios claros e padronizados para avaliação das demandas de BPC em contexto de renda familiar per capita entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM.

◦ Obrigada

BPC impacta positivamente na redução da pobreza

- Inúmeros estudos destacaram o impacto positivo do BPC na redução da pobreza:
 - ❑ Soares *et al.* concluem que “todos os programas de transferências são bem focalizados. (...) todos são capazes de aliviar a pobreza, sendo o BPC e a previdência no piso (do salário mínimo) capazes de retirar as famílias da pobreza”; “Em razão dos valores transferidos, o BPC, as pensões e as aposentadorias do piso de um salário mínimo são capazes de retirar as famílias da indigência e da pobreza”(Soares *et al.*, Ipea, 2006, p. 38 e 39)
- Inúmeros estudos destacaram o impacto positivo do BPC na redução da e da desigualdade social no país:
 - ❑ Analisando o período entre 2004 e 2006, observou-se que o BPC contribuiu com quase 14% na queda na desigualdade (Soares, Ribas e Soares, Ipea, 2009)
 - ❑ Segundo Ipea, o BPC foi a transferência que mais contribuiu para a queda na desigualdade (Ipea, 2010, p. 128).
 - ❑ Analisando o período de 1995 a 2004, Soares e Sátyro concluem que o BPC “responde por 0,3% da renda das famílias, mas 7% da redução do coeficiente de Gini”. (Soares e Sátyro, 2009, Ipea, p. 26).
- Pesquisa realizada entre os beneficiários do BPC (Brasil, MDS, 2010), demonstrou que:
 - ❑ em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias;
 - ❑ em 47% dos casos, ela é a única renda da família.
- Amplia e estabiliza a renda das famílias beneficiárias e garante consumo cotidiano da população idosa de 65 e mais e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza.
 - ❑ Gastos em necessidades básicas: alimentação, saúde, habitação, etc.

Proteção dos idosos

Idosos com 65 anos ou mais, segundo sexo e situação de proteção- 2015				
Sexo	Protegidos	Desprotegidos	Total	Cobertura (%)
Homens	8.101.815	717.074	8.818.889	91,9%
Mulheres	9.457.172	1.935.365	11.392.537	83,0%
Total	17.558.987	2.652.439	20.211.426	86,9%

Fonte- PNAD/IBGE (2015)

Elaboração- Disoc/Ipea

Relação entre a despesa com benefícios previdenciários e assistenciais e as transferências do FPM nos municípios, por região – Brasil 2016

Região	Benefícios Previdenciários (a) / FPM	Benefícios Assistenciais (b) / FPM	Benefícios Totais (c=a+b)/ FPM
CENTRO-OESTE	3,79	0,68	4,47
NORDESTE	3,22	0,61	3,83
NORTE	2,36	0,67	3,03
SUDESTE	9,09	0,66	9,75
SUL	5,91	0,36	6,27
Total Geral	5,48	0,59	6,07

Fonte: SINTESE/DATAPREV para benefícios previdenciários (<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-municipais-2016/>); extração especial solicitada à Secretaria de Previdência/MF em abril de 2017 (para benefícios assistenciais); STN (transferências constitucionais); IBGE (população).

Elaboração: DISOC/IPEA

1 Não inclui a previdência do setor público - RPPS.