

Crítica à Nota Informativa “Efeito Das Mudanças no BPC no Bem-Estar”

Gustavo Plínio Monteiro¹

Maria de Fátima Lage Guerra²

Introdução

Nos termos da Lei n° 8.742, de 1993, chamada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o governo federal paga a todo idoso com 65 anos ou mais de idade, que tem renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo e não pode comprovar no mínimo 300 meses (ou 15 anos) de contribuição para a previdência, um benefício mensal de um salário mínimo chamado Benefício de Prestação Continuada (BPC). Mas a atual PEC 6/2019, que trata da reforma da Previdência e da Assistência Social³, introduz importantes alterações nos valores e nas regras de acesso a este benefício. As principais são a restrição do direito ao recebimento do benefício em valor igual a um salário mínimo somente ao idoso com 70 anos ou mais e sua extensão a idosos com idade entre 60 e 69 anos, também em condição de miserabilidade, mas com valor muito menor, fixado inicialmente em R\$ 400,00. A proposta também endurece os critérios para definição da miserabilidade, acrescentando que só poderá acessar o BPC o idoso cuja família tenha patrimônio inferior a R\$ 98 mil⁴.

Como essas medidas foram alvo de duras críticas vindas de atores e organizações dos mais variados espectros do pensamento político e econômico, em 12 de março de 2019, a Secretaria de Política Econômica (SPE), ligada ao Ministério da Economia, divulgou um estudo quantitativo com o intuito de defendê-las⁵. Buscando entender se, no caso de uma pessoa que tenha

¹ DIEESE.

² DIEESE.

³ Para maiores detalhes sobre a PEC 6/2019, ver DIEESE (2019).

⁴ Este valor equivale ao preço de um imóvel correspondente à faixa I do Programa Minha Casa, Minha Vida.

⁵ <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-bpc-11-03-19.pdf>

acabado de completar 60, seria preferível começar logo a receber um benefício de R\$ 400,00, tendo este valor reajustado para um salário mínimo somente quando completasse 70 anos, ou esperar completar 65 anos para começar a receber o benefício já em valor igual a um salário mínimo, o estudo demonstra, por meio de simulações, que as medidas propostas aumentariam o bem-estar dos beneficiários quando comparadas às normas vigentes, porque trariam **ganhos monetários entre 8,3% e 152,1% do valor presente dos benefícios.**

Neste artigo, que possui como base a Nota Técnica DIEESE nº 204⁶, argumenta-se que o estudo do governo é inadequado para se estimar os efeitos monetários das mudanças propostas pela PEC para o BPC do idoso, sobretudo porque assume juros muitíssimo elevados como referência para o desconto do valor presente dos benefícios, a exemplo da taxa média de juros cobrada pelos bancos em seus empréstimos às pessoas físicas. Além de serem parâmetros completamente descolados da realidade de idosos em condição de miserabilidade, que sequer estão incluídos no sistema bancário, tratam-se de juros “absurdos”⁷ e que são uma “distorção”⁸, em qualquer situação, como já declarou o próprio Ministro da Economia. Em função dessa distorção, o artigo refaz os cálculos efetuados pelo governo, mantendo a mesma metodologia, porém considerando parâmetros mais realistas para a fixação da taxa de desconto do *valor presente*, como as taxas de retorno da poupança e a Selic real. Com esses procedimentos, as conclusões a que se chega são opostas às divulgadas pelo governo federal: as mudanças propostas na PEC 6/2019 para o BPC resultariam em **perdas entre 23,6% e 28,4% do valor presente do benefício para os idosos.**

⁶ Nota Técnica DIEESE nº 204 – Crítica à Nota Informativa “Efeito das mudanças no BPC no bem estar”.

⁷ SIMÃO e outros (2019)

⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2019)

O cálculo do *valor presente*, o problema da escolha da taxa de juros e outras restrições do cálculo da SPE

O cálculo do *valor presente* é aplicado quando se quer saber qual seria o valor atual de uma quantia que será recebida no futuro. Uma forma de responder a esta questão é imaginar que um valor investido hoje numa aplicação financeira irá aumentar com o tempo ao se acumularem os juros devidos. Fazendo o caminho inverso, se forem deduzidos de uma quantia que será recebida no futuro os juros dessa suposta aplicação, restará o valor presente. A dedução dos juros é feita pela aplicação de uma taxa de desconto, que é o fator que traz para valores atuais uma quantia esperada no futuro.

O cálculo do *valor presente* parte do pressuposto de que é mais vantajoso se ter uma quantia monetária hoje do que ter a mesma quantia em data futura. No geral, prefere-se antecipar o recebimento do crédito o máximo possível. Como exemplo, trazendo a *valor presente*, R\$ 400,00 em 2029 valem menos do que esses mesmos R\$ 400,00 hoje. O *quanto* esse valor é menor depende da **escolha da taxa de desconto** empregada no cálculo do *valor presente*. Quanto maior a *taxa de desconto* utilizada, menor será o *valor presente* calculado. **Assim, a escolha da taxa de desconto é da maior importância, pois afeta diretamente o resultado final do cálculo do *valor presente*.**

No caso em questão, o que se quer saber é se o beneficiário do BPC idoso receberia mais segundo as atuais regras de concessão (R\$ 998,00 mensais entre as idades de 65 a 69 anos) ou nas regras propostas na PEC 6/2019 (R\$ 400,00 mensais entre os 60 e 69 anos de idade). Para responder a essa questão, ambos os fluxos de pagamento são “trazidos” a um mesmo ponto no tempo, quando o beneficiário completa 60 anos de idade, pela aplicação de uma taxa de desconto.

Na verdade, diversas taxas poderiam ser utilizadas como *taxa de desconto* neste caso, como, por exemplo, o retorno que se obteria com a aplicação do valor do BPC em caderneta de poupança ou a taxa de juros que se teria que pagar para obter, por meio de empréstimos, o valor em questão. Ambas situações (aplicação do benefício em poupança ou solicitação de

sucessivos empréstimos bancários), obviamente, não são práticas rotineiras entre os idosos miseráveis que usufruem do benefício. O estudo realizado pelo governo, entretanto, escolhe como referência a mais irrealista delas e assume como **taxa de desconto** a taxa de juros média cobrada pelos bancos comerciais em seus empréstimos. O cálculo efetuado pela SPE também considera a idade e a probabilidade de sobrevivência dos beneficiários⁹. Os resultados obtidos pelo estudo, nos três cenários/taxas de juros considerados, são apresentados na Tabela 1.

TABELA 1
Ganho/Perdas em Valor Presente (VP) do BPC decorrentes das mudanças previstas na PEC 6/2019 em comparação ao atual modelo, segundo a SPE

Taxa de juros considerada	Valor presente do Benefício segundo:		Ganho/perda de valor presente com o modelo proposto
	Modelo Atual	Modelo proposto	
CENÁRIO 1: Taxa média de juros à Pessoa Física - crédito pessoal, excluindo consignado (103%)	R\$ 3.709,00	R\$ 9.350,00	152,1%
CENÁRIO 2: Taxa média de juros à Pessoa Física - crédito pessoal (37,7%)	R\$ 11.159,00	R\$ 16.372,00	46,7%
CENÁRIO 3: Taxa de juros em crédito consignado (20,2%)	R\$ 21.538,00	R\$ 23.129,00	8,3%

Fonte: ME. SPE

A utilização de taxas de juros tão elevadas como *taxa de desconto* no cálculo do *valor presente* não é razoável porque, como **o próprio ministro da economia, responsável pela Secretaria que elaborou o estudo já declarou,**

⁹ A fórmula utilizada é a seguinte: $VP = BPC1 \times 1(1+r)^1 \times p1 + BPC2 \times 1(1+r)^2 \times p2 + \dots + BPC10 \times 1(1+r)^{10} \times p10$, onde $BPC1, BPC2, \dots, BPC10$ são os benefícios recebidos no ano 1, no ano 2 e assim por diante até o décimo ano de recebimento do benefício; r é a taxa de desconto utilizada no cálculo do fator de desconto; $1(1+r)^n$ é fator de desconto, onde n corresponde ao ano de recebimento do benefício (ano 1, ano 2, ..., ano 10); e $p1, p2, \dots, p10$ são as probabilidades de sobrevivência em cada ano, entre os 60 e os 69 anos, dada pela tábua de mortalidade do IBGE.

os “juros [cobrados pelos bancos no Brasil] são absurdos”, frutos de uma “distorção. De fato, o ministro tem razão: as taxas de juros praticadas pelos bancos brasileiros são tão absurdas que, ao adotá-las, o estudo chega a resultados que fogem ao bom senso, como mostrado na Tabela 1. Para exemplificar, segundo os cálculos apresentados, R\$ 400,00 hoje valem o mesmo que R\$ 554.686,00, em 2029. Ou seja, segundo a lógica que orienta os técnicos do governo, seria mais vantajoso receber os R\$ 400,00 hoje do que meio milhão daqui a 10 anos. Deve ser considerado ainda que as taxas de juros cobradas pelos bancos incorporam riscos como a inadimplência, que são inexistentes no caso do BPC. Portanto, essas taxas não são apropriadas para o cálculo do valor presente de um benefício assistencial¹⁰ - ainda mais em uma situação em que os beneficiários estão praticamente excluídos do sistema bancário.

Além dos juros elevados, outra restrição do estudo da SPE é que os técnicos do governo ignoram a ausência de qualquer garantia de reajuste do valor do BPC no futuro. O art. 41 da PEC, que trata do assunto, prevê apenas ajustes nas idades de acesso ao benefício, que poderão ser majoradas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população. Contudo, a SPE assumiu em suas simulações, sem justificativa alguma, que o valor inicial proposto para o BPC (R\$ 400,00), a partir dos 60 anos, seria corrigido anualmente pela inflação.

Hoje, o valor do BPC é de um salário mínimo. Desde 2006, vigora a política de valorização do salário mínimo que significou ajustes anuais acima da inflação para o valor do benefício¹¹. A PEC propõe um valor nominal de R\$ 400,00 para o benefício, mas não prevê reajustes futuros nesse valor.

Para se ter uma ideia do que pode representar a ausência de reajuste do BPC, apresenta-se uma simulação que toma por parâmetro o Bolsa Família, cujo valor do benefício não é vinculado ao salário mínimo. Nos 16 anos

¹⁰“A taxa de juros mede o custo de oportunidade dos recursos – o valor dos usos alternativos do dinheiro. Portanto, todo fluxo de pagamentos deveria ser comparado à melhor alternativa possível com características semelhantes em termos de imposto, grau de risco e liquidez”. (VARIAN, 2006, p. 213, grifos nossos)

¹¹ Entre maio de 2004 e janeiro de 2019, o salário mínimo teve aumento real de 74,3%.

compreendidos entre 2003 e 2019, o Bolsa Família passou por apenas sete reajustes, ou seja, menos de um a cada dois anos. Utilizando-se a mesma metodologia do estudo do governo para estimar o *valor presente* do BPC e assumindo-se que (1) o valor do BPC (R\$ 400,00, em 2019) seja reajustado a cada dois anos, (2) a inflação atinja a meta de 4,0% prevista para 2020 pelos próximos 10 anos e (3) seja aplicada a menor das taxas de juros empregadas no estudo (20,2%), chega-se à conclusão de que a reforma resultaria em **um ganho bem menor do que o previsto na nota do SPE: 6,8%** (cenário 4, Tabela 2). E, caso o valor do benefício não seja reajustado pelos próximos 10 anos, isso resultaria em **uma perda de 2,7%** no valor presente do BPC para os idosos (cenário 5).

Por último, um aspecto que não é citado, mas está implícito no estudo, é a pressuposição de que, em termos de bem-estar, não há diferença entre se trabalhar aos 60 ou aos 69 anos. Isso é algo que não se confirma na realidade. O estudo ignora que, nessa fase da vida, o trabalho se torna mais penoso à medida que a pessoa envelhece. Também é ignorado que os idosos miseráveis estão mais expostos a trabalhos desgastantes e mal remunerados.

Cálculos corrigidos para o Valor Presente do BPC

Nesta sessão, em consonância com as críticas do próprio Ministro da Economia, os cálculos do *valor presente* do BPC do idoso são refeitos utilizando taxas de desconto menos “absurdas” do que aquelas adotadas no estudo da SPE, ainda que também distantes da realidade dos beneficiários. Uma referência mais realista para essa taxa de desconto pode ser, por exemplo, a taxa de juros da poupança. Nesta situação, é possível interpretar os cinco anos entre os 60 e os 64 anos de idade, período em que a pessoa não recebe o benefício segundo as regras atuais, como uma fase em que seria formada uma poupança em seu nome. Essa poupança seria, então, sacada mensalmente entre os 65 e os 69 anos, por meio da parcela do BPC que ultrapassasse os R\$ 400,00, nesse segundo período – isto é, os R\$ 598,00 mensais adicionais¹²

¹² R\$ 400,00 + R\$ 598,00 = R\$ 998,00 (ou um salário mínimo)

recebidos de acordo com as normas em vigor. Neste caso, a **perda em valor presente dos benefícios, resultante das mudanças propostas na PEC, corresponderia a 26,2%** (cenário 6, da Tabela 2)

Na mesma linha de raciocínio do estudo, poderia também ser utilizada a no cálculo do valor presente do BPC a meta para a taxa Selic¹³. Desse modo, o "adiantamento" do BPC, conforme proposto na PEC, poderia ser interpretado como se fosse o repasse de um crédito ao beneficiário, efetuado pelo governo, a taxas de juros semelhantes às que o próprio governo paga. Neste caso, a adoção das mudanças propostas implicaria **perda de 23,6%** no valor presente do benefício (cenário 7).

Por fim, considerando-se os fatores analisados neste artigo e as informações disponíveis até o momento, há indicações de que o cálculo de *valor presente* mais realista resultaria da utilização da taxa de retorno da poupança na estimativa do *fator de desconto* e de uma projeção de reajuste do valor do benefício a cada dois anos, para uma inflação de 4,0% ao ano. Neste cenário mais realista, em um período de 10 anos, o *valor presente* do benefício segundo o modelo atual seria de R\$ 42.175,00, enquanto, pelo modelo proposto, o *valor presente* seria de R\$ 30.191,00. Ou seja, **uma redução de R\$ 11.984,00, que equivale à perda de 28,4% no valor presente do BPC dos beneficiários idosos** (cenário 8).

TABELA 2
Ganho/Perdas em Valor Presente (VP) do BPC decorrentes das mudanças previstas na PEC 6/2019 em comparação ao atual modelo, com cenários para os juros mais realistas

Tipo de cenário	Taxa de juros e inflação consideradas	Valor presente do Benefício segundo:		Ganho/perda de valor presente com o modelo proposto
		Modelo Atual	Modelo proposto	
Cenários com inflação	CENÁRIO 4: Taxa de juros em crédito consignado (20,2%) com reajuste real a cada dois anos sob inflação de 4,0% a.a.	R\$ 21.271	R\$ 22.728	6,8%

¹³ A taxa Selic é a taxa de juros que o governo deve pagar quando realiza um empréstimo.

	CENÁRIO 5: Taxa de juros em crédito consignado, sem reajuste, sob inflação de 4,0% a.a.	R\$ 21.271	R\$ 20.695	-2,7%
	CENÁRIO 6: Taxa de retorno da poupança (0,84%)	R\$ 59.199	R\$ 43.663	-26,2%
Cenários mais realistas	CENÁRIO 7: Taxa Selic real (2,65%)	R\$ 52.974	R\$ 40.491	-23,6%
	CENÁRIO 8: Taxa de retorno da poupança (0,84%) com reajuste real cada dois anos sob inflação de 4,0% a.a.	R\$ 42.175	R\$ 30.191	-28,4%

Elaboração: DIEESE

Considerações finais

Segundo o Anuário Estatístico da Previdência, em 2017 foram concedidos 4,5 milhões de benefícios de prestação continuada no país, dos quais 56% foram pagos a pessoas com deficiência (PCD) e 44% a idosos, sendo a maioria desses beneficiários (52%) mulheres. Se considerado apenas o BPC do idoso, verifica-se que as mulheres são ainda representativas, com participação de 59% no universo de beneficiários. ,

A PEC 6/2019, no entanto, propõe alterações profundas nos valores e nas regras atuais de acesso ao benefício, como restrição da sua concessão em valor correspondente a um salário mínimo a idosos com 70 anos de idade ou mais e concessão de um valor a menor, de R\$ 400,00, para idosos com idade entre 60 e 69 anos. Essas medidas são, de longe, as mais perversas de todas as que compõem o conjunto da obra da proposta de reforma e, se aprovadas, afetariam imediatamente as famílias dos mais de 2 milhões de beneficiários idosos hoje inscritos no BPC do idoso, tendendo a atingir um número muito maior nos próximos anos, em função das mudanças nas regras de acesso à aposentadoria propostas pelo governo (aumento no tempo de mínimo de contribuição para 20 anos, sobretudo). **Em valores nominais, caso a reforma seja aprovada, um beneficiário idoso do BPC receberia até R\$ 20.034 a menos do que lhe seria**

devido pelas regras em vigência. Além disso, a redução do valor do benefício para R\$ 400 implicará, para boa parte desses idosos, a postergação do momento em que esperam deixar de trabalhar, uma vez que muitos se verão compelidos a continuar na ativa até os 70 anos.

Neste artigo, foi mostrado, adicionalmente, que, ao contrário dos argumentos da nota informativa divulgada pelo governo que afirma que as mudanças propostas na PEC vão significar ganhos monetários significativos para os beneficiários idosos do BPC, em *valor presente*, o que vai ocorrer, na verdade, são perdas elevadas em *valor presente*. Refazendo-se os cálculos do estudo com o mesmo método estatístico proposto pelo governo, porém com parâmetros mais realistas, chega-se à conclusão de que a reforma promove uma perda substancial – **entre 23,6% e 28,4%** - no *valor presente* dos benefícios, o que significa uma redução do bem-estar desses idosos.

Por fim, é importante levar em conta que muitos dos beneficiários do BPC contribuíram para a previdência em algum momento de sua vida laboral, embora não tenham conseguido acumular o mínimo de 15 anos de contribuição necessários para se aposentar. Se adotadas, as mudanças propostas para o BPC seriam significativamente prejudiciais aos idosos que já se encontram em situação de miserabilidade, o que vai em sentido oposto ao discurso do governo de que a reforma promoveria maior equidade, justiça social e proteção social ao idoso.