

Nota Técnica 54 - Análise Crítica da Sustentabilidade e Controles do BPC e PBF: Evolução de Beneficiários e Impacto Orçamentário (2023-2024)

Sergio Kelner Silveira¹

Carolina Beltrão de Medeiros²

Introdução

A presente Nota Técnica tem como objetivo analisar a evolução dos dispêndios e do número de beneficiários dos programas Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família (PBF) no período de janeiro de 2023 a dezembro de 2024. A análise considera o impacto orçamentário dessas políticas públicas, seus padrões de crescimento e os desafios associados à sua gestão.

A análise aponta que ambos os programas apresentam um crescimento contínuo, porém com dinâmicas distintas. O Bolsa Família, programa de transferência condicionada de renda, registrou variações no número de beneficiários ao longo do período, refletindo ajustes cadastrais e oscilações no perfil socioeconômico da população atendida. Já o BPC, um benefício de caráter assistencial vinculado ao salário mínimo e destinado a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade, apresentou um crescimento sustentado e sem quedas significativas, levantando preocupações quanto à sustentabilidade fiscal do programa.

A análise da evolução normalizada dos dispêndios evidencia que, proporcionalmente, o BPC teve um crescimento mais acelerado do que o Bolsa Família, tanto em número de beneficiários quanto no valor total repassado. Esse crescimento pode ser atribuído a fatores como o aumento da população idosa, reajustes do salário mínimo e possível ampliação do acesso ao benefício. No entanto, a ausência de reduções expressivas no contingente de beneficiários do BPC sugere fragilidades nos mecanismos de controle, conforme apontado no Acórdão 2342/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU). O relatório do TCU identificou falhas na gestão do Cadastro Único (CadÚnico), incluindo dados inconsistentes sobre renda e ausência de cruzamento de informações com outras bases oficiais, o que pode ter resultado na concessão indevida do benefício. Diante desse cenário, esta Nota Técnica busca fornecer algumas sugestões para o aprimoramento da gestão desses programas para garantir a eficiência e sustentabilidade dessas políticas públicas essenciais para a proteção social no Brasil.

1. Crescimento Nominal dos Valores

Entre janeiro de 2023 e dezembro de 2024, os dispêndios com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) cresceram de R\$ 6,71 bilhões para R\$ 8,88 bilhões, um aumento nominal de R\$ 2,17 bilhões no período. Esse crescimento reflete a ampliação da base de beneficiários, bem como os reajustes do valor do benefício.

Os valores repassados apresentaram um crescimento gradual ao longo dos meses, mas com dois momentos de aceleração mais acentuados, caracterizando os pontos de inflexão:

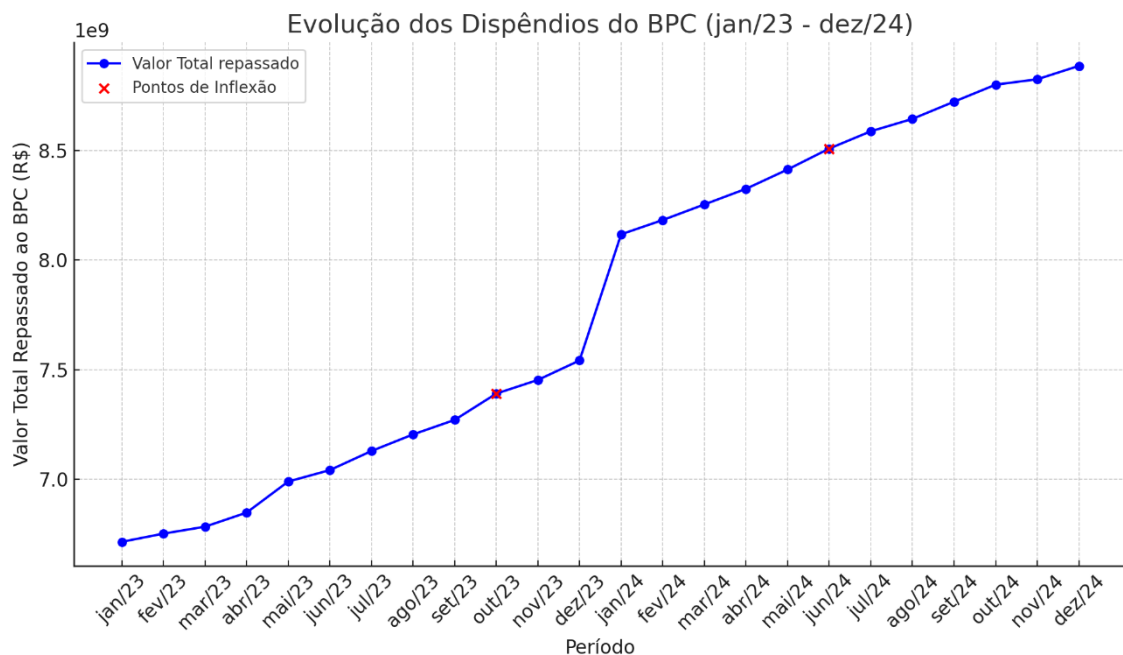
¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

- Outubro de 2023: O valor total repassado passou de R\$ 7,27 bilhões em setembro para R\$ 7,39 bilhões em outubro, um crescimento de R\$ 120 milhões em um único mês.
- Junho de 2024: O repasse aumentou de R\$ 8,41 bilhões em maio para R\$ 8,50 bilhões em junho, um acréscimo de R\$ 95 milhões.

Esses pontos de inflexão podem estar associados a ações governamentais, como mutirões de análise de pedidos, redução de filas do INSS ou até mudanças nos critérios de elegibilidade.

Gráfico 1



Fonte: SAGI/MDS(2025)

Os períodos que registraram os maiores aumentos mensais foram:

- Dez/23 para Jan/24: O valor total repassado saltou de R\$ 7,54 bilhões para R\$ 8,11 bilhões, um crescimento de R\$ 576 milhões em um único mês. Esse foi o maior salto do período analisado, provavelmente impulsionado pelo reajuste do salário mínimo em janeiro de 2024 e a entrada de novos beneficiários.
- Out/23 para Nov/23: Crescimento de R\$ 62 milhões, possivelmente vinculado a novas concessões no final do ano.

A análise indica uma tendência contínua de crescimento dos dispendios com o BPC, refletindo tanto o impacto do envelhecimento da população quanto a ampliação de acessos ao benefício. O aumento mais expressivo no início de 2024 sugere que mudanças estruturais, como a política de reajuste do salário mínimo e melhorias na gestão do INSS, podem ter influenciado significativamente os repasses. Esse crescimento levanta questões sobre a sustentabilidade financeira do programa, considerando sua sensibilidade a políticas fiscais e reajustes do salário mínimo. Para garantir a continuidade do BPC sem comprometer o orçamento público, é essencial fortalecer mecanismos de controle de elegibilidade e gestão eficiente dos recursos.

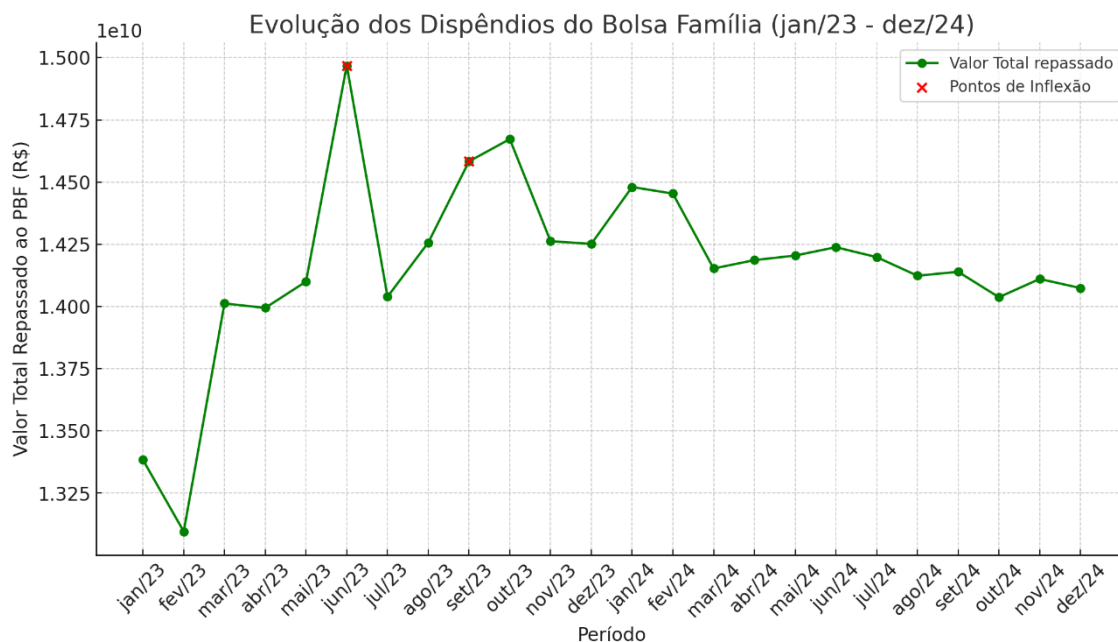
2. Análise da Evolução dos Dispendios do Bolsa Família (jan/23 - dez/24)

Entre janeiro de 2023 e dezembro de 2024, os gastos com o Bolsa Família variaram significativamente, começando em R\$ 13,38 bilhões e encerrando o período em R\$ 14,07 bilhões, um aumento nominal de R\$ 690 milhões.

O comportamento dos repasses mostra uma grande variação nos primeiros meses de 2023, seguido de um período de relativa estabilidade a partir de 2024. Dois pontos de inflexão se destacam:

- Junho de 2023: O valor repassado subiu de R\$ 14,10 bilhões em maio para R\$ 14,96 bilhões, um aumento de aproximadamente R\$ 860 milhões. Esse crescimento³ pode estar relacionado a ajustes nos valores dos benefícios ou inclusão de novas famílias no programa.
- Setembro de 2023: O repasse saltou para R\$ 14,58 bilhões, evidenciando outra alta expressiva.

Gráfico 2



Fonte: SAGI/MDS(2025)

Os maiores aumentos mensais foram registrados nos seguintes períodos:

- Fev/23 para Mar/23: Crescimento de R\$ 916 milhões com a retomada do Bolsa Família e reestruturação dos pagamentos.
- Mai/23 para Jun/23: Aumento de R\$ 860 milhões, maior variação do período analisado.

³ O governo federal através da Medida Provisória 1164/23, que recria o programa Bolsa Família com novas regras, em substituição ao Auxílio Brasil. As famílias beneficiadas pelo programa receberão, além de um valor mínimo de R\$ 600, um adicional de R\$ 150 por criança de até 6 anos e R\$ 50 até 17 anos.

- Ago/23 para Set/23: Incremento de R\$ 326 milhões, reforçando a tendência de ampliação do programa.

Os repasses do Bolsa Família seguiram um padrão de oscilação, com aumentos expressivos em alguns meses, seguidos por períodos de estabilidade ou pequenas quedas. O programa apresentou uma média de gastos acima de R\$ 14 bilhões mensais a partir de março de 2023, consolidando-se como uma das principais políticas de transferência de renda no Brasil.

A identificação de picos de gasto em junho e setembro de 2023 sugere ações governamentais específicas, como ampliações no número de beneficiários ou reajustes no valor médio do benefício. A partir de 2024, os repasses mostraram estabilidade, refletindo um controle mais linear do programa.

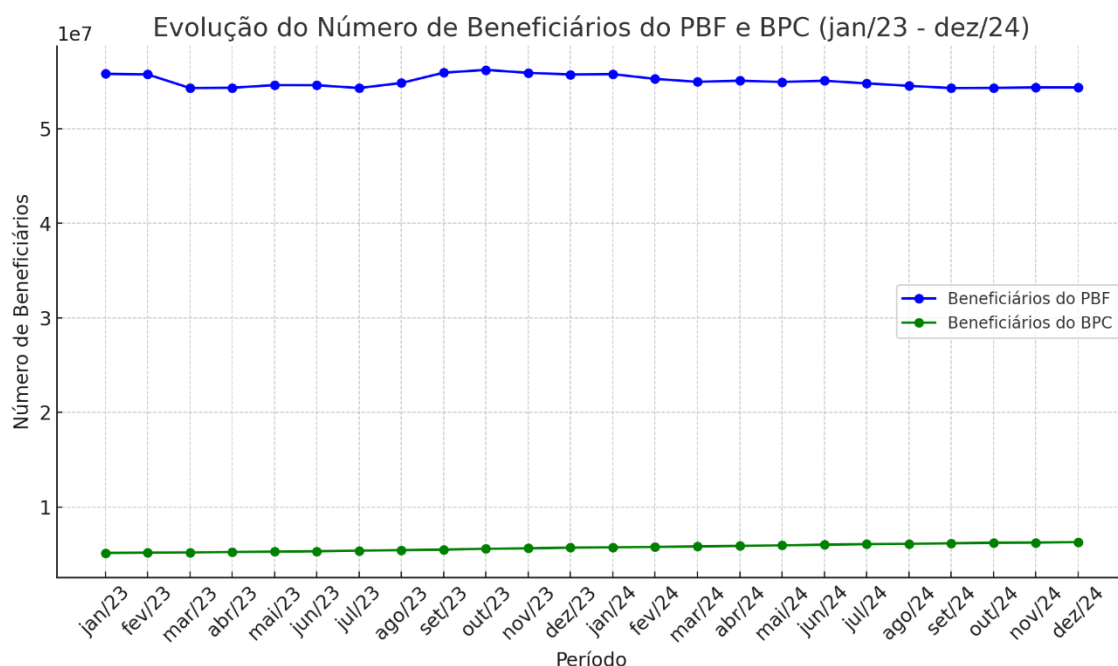
Este crescimento reafirma a importância do Bolsa Família na mitigação da pobreza, mas também levanta questões sobre a sustentabilidade fiscal do programa e os desafios para mantê-lo eficiente a longo prazo.

3. Análise Comparativa da Evolução do Número de Beneficiários do Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O gráfico mostra claramente a diferença no número de beneficiários entre os dois programas:

- O Bolsa Família (PBF) apresenta um número de beneficiários muito maior, variando entre 54 e 56 milhões ao longo do período analisado.
- O BPC tem um número significativamente menor de beneficiários, mas em crescimento contínuo, partindo de 5,15 milhões em janeiro de 2023 para 6,29 milhões em dezembro de 2024.

Gráfico 3



Fonte: SAGI/MDS(2025)

O PBF tem uma oscilação mais pronunciada, com picos e quedas ao longo do tempo, o que pode ser atribuído a revisões cadastrais, exclusões de famílias que ultrapassam o limite de renda e novas inclusões.

O BPC, por outro lado, apresenta um crescimento mais estável, o que reflete a demanda crescente pelo benefício, especialmente devido ao envelhecimento populacional e maior reconhecimento de direitos para pessoas com deficiência.

O PBF teve um pico de beneficiários em outubro de 2023 (56,2 milhões), seguido de uma leve redução nos meses seguintes. O BPC apresentou crescimento contínuo durante todo o período, sem reduções expressivas, o que sugere uma tendência de ampliação do programa ao longo dos anos. O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil em termos de beneficiários, mas o BPC também tem crescido de forma constante. O aumento no número de beneficiários do BPC sugere um maior impacto do envelhecimento populacional e ampliação do acesso ao benefício. As oscilações no número de beneficiários do PBF indicam um processo de revisão cadastral mais frequente e ajustes nas concessões.

A evolução desses programas reforça sua importância na política de assistência social, com o Bolsa Família voltado para famílias de baixa renda e o BPC focado em idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade.

Análise do Peso Relativo de Cada Beneficiário para o Orçamento da União

Gasto Médio por Beneficiário

Ao comparar os dispêndios do Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), observamos o seguinte:

- Gasto médio mensal por beneficiário do PBF: R\$ 257,58.
- Gasto médio mensal por beneficiário do BPC: R\$ 1.363,72

Isso mostra que cada beneficiário do BPC custa ao orçamento da União aproximadamente 5,3 vezes mais do que um beneficiário do Bolsa Família.

Explicação do Diferencial

O maior custo do BPC por beneficiário é esperado, pois: O BPC garante um salário mínimo integral (R\$ 1.320 em 2023 e R\$ 1.412 em 2024), enquanto o Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda, com valores médios significativamente menores e benefícios adicionais condicionados à composição familiar. Não houve reajuste em 2023 e 2024.

Impacto no Orçamento

O Bolsa Família, por ter um número muito maior de beneficiários (54-56 milhões de pessoas), representa um gasto absoluto mais alto, mas com menor custo unitário. O BPC, com cerca de 5-6 milhões de beneficiários, representa um gasto menor em volume total, mas com maior impacto individual por beneficiário. O BPC é significativamente mais oneroso por beneficiário, refletindo sua estrutura de benefício integral. O Bolsa Família impacta mais o orçamento total devido ao seu volume de beneficiários, mas mantém um custo unitário muito menor. Qualquer crescimento no número de beneficiários do BPC pode ter impacto direto e substancial no

orçamento da União, devido à sua vinculação ao salário mínimo. Essas diferenças devem ser consideradas ao planejar políticas de assistência social, garantindo sustentabilidade fiscal sem comprometer a proteção das populações vulneráveis.

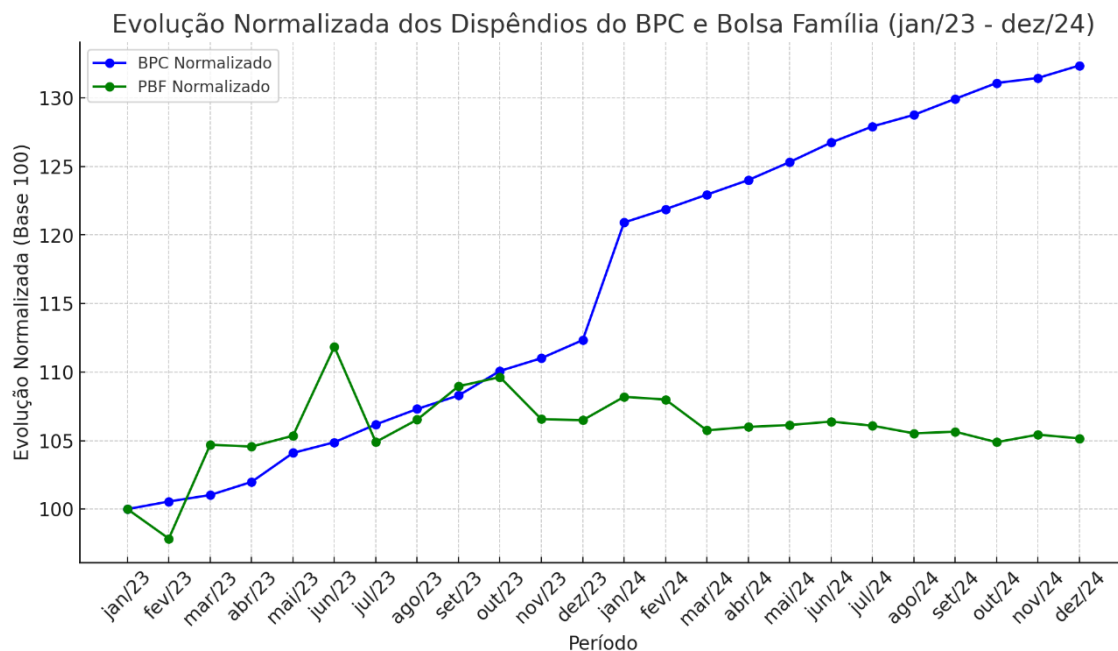
Análise da Evolução Normalizada

A análise da evolução normalizada é uma técnica estatística utilizada para comparar séries temporais de diferentes magnitudes, trazendo-as para uma escala comum. Esse método é especialmente útil quando os valores absolutos das séries analisadas possuem ordens de grandeza distintas, dificultando a interpretação direta. A normalização pode ser feita de diversas formas, mas uma das abordagens mais comuns é a normalização por base 100, onde o primeiro valor da série (t_0) é fixado em 100, e os valores subsequentes são expressos como uma variação percentual em relação a esse ponto inicial. Isso facilita a visualização do crescimento relativo de diferentes variáveis ao longo do tempo.

Evolução Normalizada dos Dispendios (Base 100)

O BPC cresceu proporcionalmente mais do que o Bolsa Família no período. O PBF teve variações menores, indicando maior estabilidade nos valores repassados. O BPC apresentou uma aceleração significativa a partir de janeiro de 2024, refletindo o impacto de novos beneficiários e o reajuste do salário mínimo.

Gráfico 4



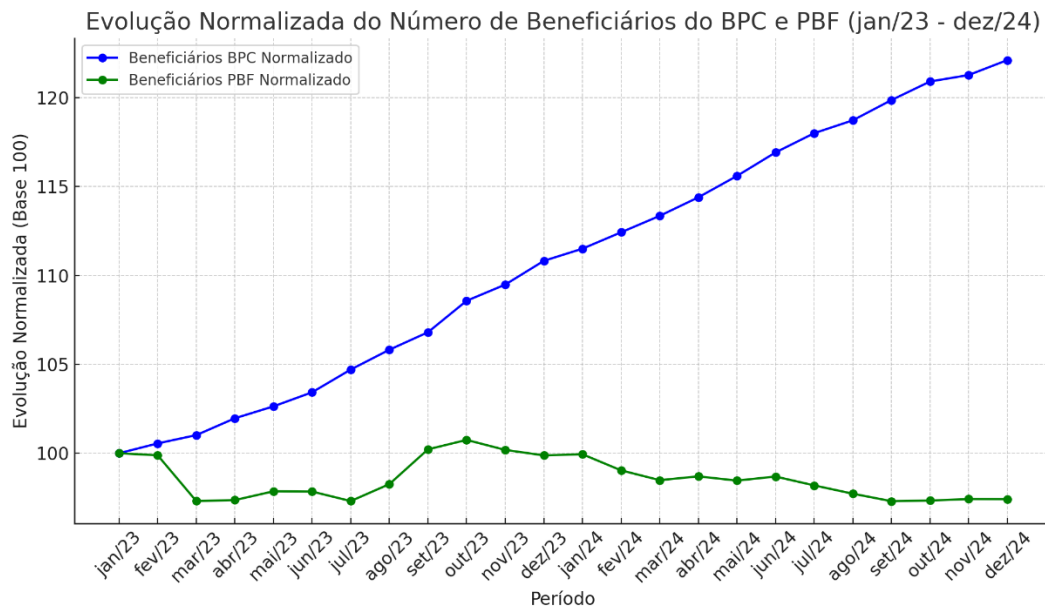
Fonte: SAGI/MDS(2025)

Evolução Normalizada do Número de Beneficiários (Base 100)

O número de beneficiários do BPC cresceu continuamente, com um aumento expressivo ao longo dos meses.

O PBF teve oscilações, mostrando períodos de expansão e redução, provavelmente devido a ajustes cadastrais e políticas de inclusão/exclusão de famílias.

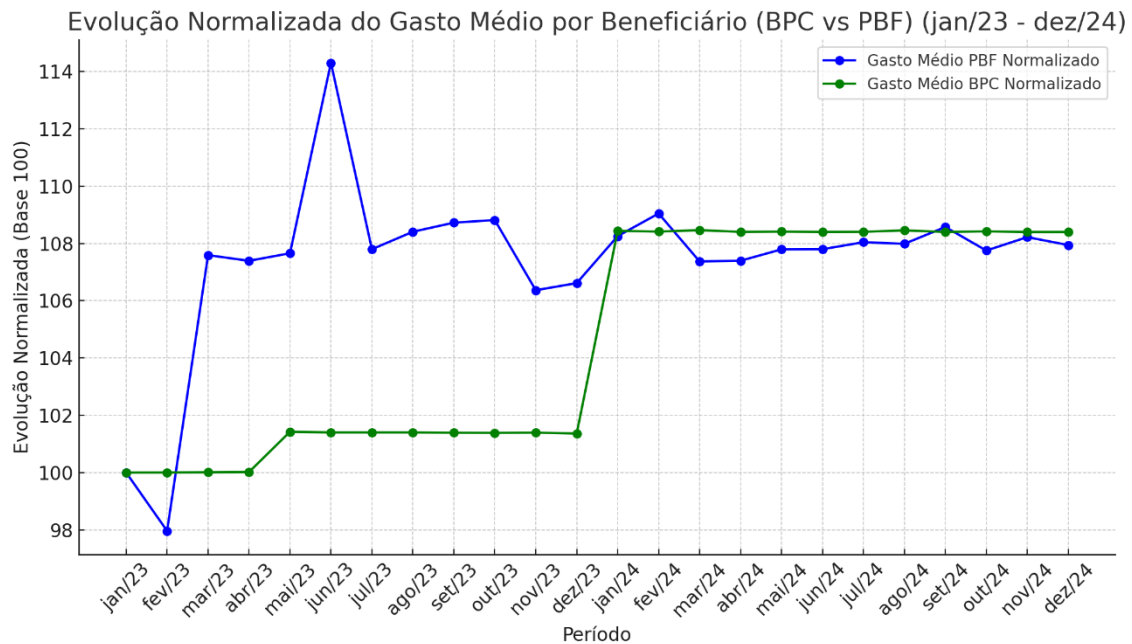
Gráfico 5



Fonte: SAGI/MDS(2025)

Evolução Normalizada do Gasto Médio por Beneficiário (Base 100)

Gráfico 6



Fonte: SAGI/MDS(2025)

O BPC teve um crescimento constante no gasto médio por beneficiário, refletindo sua vinculação ao salário mínimo. O PBF teve variações mais bruscas em maio de 2023, indicando mudanças nos critérios de repasse e reajustes, com a retomada do Programa em novas bases.

Impacto da Fragilidade nos Mecanismos de Controle do BPC

A evolução contínua do número de beneficiários do BPC e a ausência de reduções expressivas no período analisado podem indicar falhas nos mecanismos de revisão cadastral e verificação de elegibilidade do programa. O Acórdão 2342/2023⁴ do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou deficiências na gestão do Cadastro Único (CadÚnico), incluindo dados inconsistentes sobre renda, ausência de cruzamento de informações com outras bases oficiais e a permanência de beneficiários que não atendem aos critérios exigidos.

O gráfico de evolução normalizada do BPC reforça essa preocupação, evidenciando um crescimento contínuo e acelerado, sem oscilações que indiquem processos de reavaliação cadastral. Enquanto o Bolsa Família apresentou variações em seu número de beneficiários ao longo do período analisado, o BPC manteve uma trajetória de alta consistente, sugerindo que revisões cadastrais periódicas não foram realizadas com o mesmo rigor.

Caso os mecanismos de controle não sejam aprimorados, há o risco de que o BPC continue a crescer de forma insustentável, comprometendo seu financiamento no longo prazo. O TCU recomenda a implementação urgente de medidas corretivas, como:

- Cruzamento de dados entre o CadÚnico, Receita Federal e CNIS para verificar inconsistências.
- Auditorias frequentes para excluir beneficiários que não atendem aos requisitos do programa.
- Aperfeiçoamento dos critérios de concessão, reduzindo vulnerabilidades a fraudes e cadastros indevidos.

O aumento expressivo dos dispêndios do BPC observado na primeira metade do governo Lula 3 reforça a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso para garantir a sustentabilidade fiscal do programa e o correto direcionamento dos recursos para quem realmente necessita.

Conclusões

A análise da Nota Técnica 54 evidencia uma diferença significativa na evolução dos principais programas de transferência de renda entre janeiro de 2023 e dezembro de 2024. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) registrou crescimento contínuo, sem reduções expressivas, enquanto o Bolsa Família (PBF) apresentou oscilações controladas, sugerindo mecanismos ativos de revisão cadastral. Os dispêndios com o BPC aumentaram de R\$ 6,71 bilhões para R\$ 8,88 bilhões, um crescimento nominal de 32,3%, enquanto o PBF variou de R\$ 13,38 bilhões para R\$ 14,07 bilhões, um crescimento de 5,2%. O número de beneficiários do BPC cresceu de 5,15 para 6,29 milhões (22,1%), enquanto o PBF oscilou entre 54 e 56 milhões. O custo médio mensal por

⁴ file:///C:/Users/sergi/Documents/1-Rede%2010%202025/NOTAS%20T%C3%89CNICAS%202025/Fevereiro/Ac%C3%B3rd%C3%A3o%202342%20de%202023%20Plen%C3%A1rio%20cadunico%20e%20bcp.pdf

beneficiário do BPC é de R\$ 1.363,72, cerca de 5,3 vezes maior do que o do PBF, que é de R\$ 257,58.

As principais fragilidades identificadas no controle do BPC incluem a ausência de oscilações negativas, sugerindo falhas nas revisões cadastrais, crescimento contínuo sem sinais de depuração sistemática e possível subavaliação dos mecanismos de verificação de elegibilidade. Além disso, o impacto orçamentário do BPC é amplificado por sua vinculação ao salário mínimo, com tendência de expansão contínua devido ao envelhecimento populacional.

Para aprimorar a gestão desses programas, recomenda-se a implementação de auditorias regulares automatizadas, o cruzamento sistemático de dados governamentais e o desenvolvimento de indicadores de risco para priorizar verificações. A modernização da verificação de elegibilidade deve incluir sistemas de alerta precoce para inconsistências e integração com bases bancárias e patrimoniais. O fortalecimento do Cadastro Único requer atualizações cadastrais periódicas, verificação automática de inconsistências e barreiras tecnológicas contra fraudes. Medidas de governança e transparência, como a criação de painéis públicos de monitoramento, publicação regular de auditorias e estabelecimento de canais de denúncia, devem ser priorizadas. Também se recomenda a análise de impacto demográfico e a definição de metas de eficiência.

A capacitação das equipes e o investimento em tecnologia são essenciais para modernizar a gestão e otimizar os controles. Ferramentas avançadas de análise de dados e sistemas inteligentes de detecção de fraudes devem ser incorporados à fiscalização. O monitoramento da implementação dessas recomendações deve ser contínuo, com indicadores claros de progresso e efetividade, garantindo a sustentabilidade e equidade dos programas de transferência de renda.