

Evolução da despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹

Rafael Bacciotti²

Introdução

Em 2025, a despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) somou R\$ 127,2 bilhões em termos nominais, o equivalente a 1,0% do PIB, consolidando-se como uma das principais rubricas da despesa primária obrigatória da União. Em termos reais, o gasto com o programa cresceu 9,1% em 2025, após expansão de 14,9% em 2024. Essa trajetória reflete tanto a valorização real do salário mínimo quanto a expansão do número de beneficiários e tem contribuído para pressionar a execução orçamentária da União, no contexto das atuais regras fiscais.

Este texto analisa a evolução da despesa com o BPC, decompondo seus principais vetores de crescimento e debatendo os fatores associados à aceleração observada nos últimos anos. O tema já foi abordado anteriormente pela IFI nas Notas Técnicas nº 28³, de 2019, e nº 50⁴, de 2021, sendo retomado à luz da dinâmica recente de crescimento do gasto.

Regras atuais

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito assistencial individual e não vitalício, assegurado na Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 1993 – também chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O benefício garante o pagamento de um salário mínimo mensal aos beneficiários. Por se tratar de um benefício assistencial, não exige contribuição prévia ao INSS. Em contrapartida, não prevê o pagamento de décimo terceiro salário e não gera direito à pensão por morte.

O público-alvo do programa são idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência (PcD) de qualquer idade. No caso das pessoas com deficiência, exige-se a comprovação de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que impeçam sua participação plena e efetiva na sociedade.

¹ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/marco/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mar-2026>.

² Analista da IFI.

³ Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf.

⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593836/NT50_BPC.pdf.

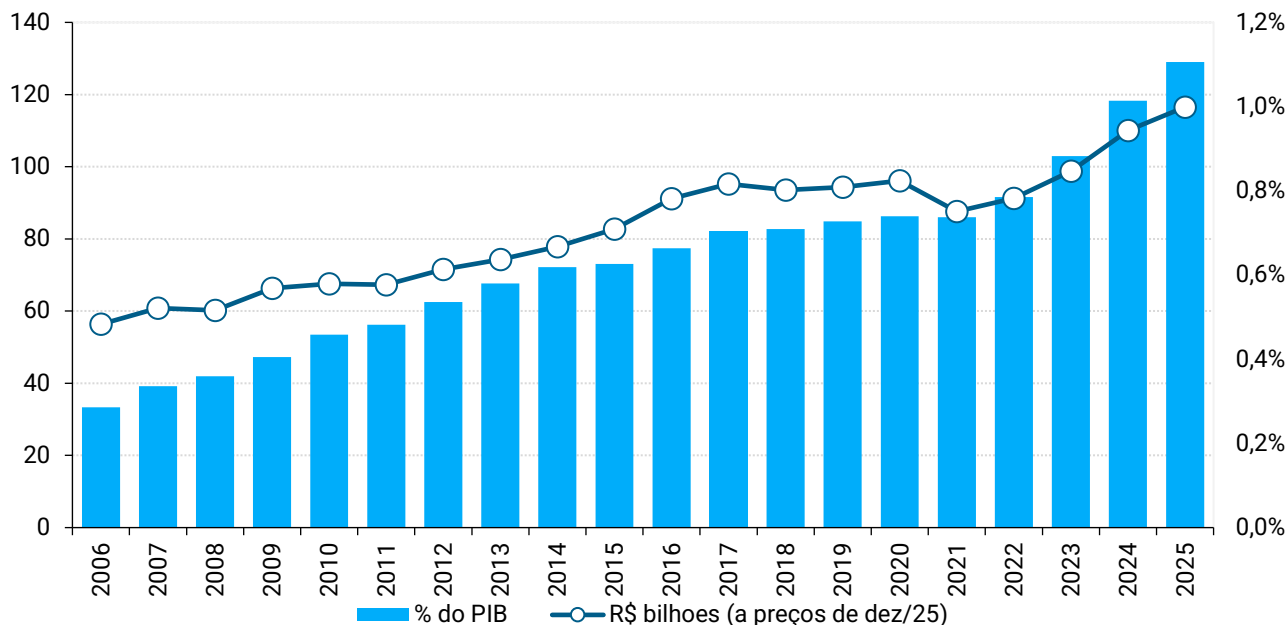
Como regra geral de acesso ao benefício, é preciso que a renda mensal bruta familiar, dividida pelo número de seus integrantes, seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. A Lei nº 14.176⁵, de 2021, introduziu a possibilidade de ampliação do limite de renda para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, dependendo de fatores como o grau da deficiência, a dependência de terceiros e o comprometimento da renda familiar com gastos médicos não supridos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, essa flexibilização ainda carece de regulamentação na esfera administrativa.

Além do critério de renda, o requerente deve residir no Brasil e estar inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cuja atualização é obrigatória a cada 24 meses. A partir das normas de 2024 e 2025 – Lei nº 15.077⁶, de 2024, e Decreto nº 12.561⁷, de 2025 – a manutenção do benefício está condicionada à existência de biometria do beneficiário ou de seu responsável legal em bases de dados oficiais (CIN, TSE ou CNH).

Evolução da despesa com o BPC

De acordo com dados do Relatório do Tesouro Nacional (RTN), a despesa com o BPC foi de R\$ 127,2 bilhões em 2025. Como mostra o Gráfico 1, a trajetória é de crescimento ao longo das últimas duas décadas, tanto em termos reais quanto em proporção do PIB, com aceleração mais pronunciada a partir de 2022. Em 2025, o gasto com o BPC correspondeu a 1,0% do PIB e 5,3% da despesa primária da União.

GRÁFICO 1. DESPESA DA UNIÃO COM O BPC



⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14176.htm.

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15077.htm.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Decreto/D12561.htm.

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Além do aumento em termos absolutos, a despesa com o BPC tem crescido em ritmo superior ao das demais rubricas da despesa primária. Como mostra a Tabela 1, o gasto com o benefício registrou crescimento médio real de 5,8% ao ano nos últimos dez anos, ante 2,0% da despesa primária total. No período mais recente, essa diferença torna-se mais evidente, com variações de 12,4% em 2023, 14,9% em 2024 e 9,1% em 2025.

TABELA 1. DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO: VARIAÇÃO REAL

	Média últimos 10 anos	2023	2024	2025
Despesa Total*	2.0%	12.5%	-0.7%	3.4%
Benefícios Previdenciários	3.4%	7.9%	0.1%	4.1%
Pessoal e Encargos Sociais	0.0%	2.8%	-3.2%	4.3%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	5.8%	12.4%	14.9%	9.1%
Outras despesas	1.0%	24.1%	-2.3%	1.2%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

*Inclui precatórios extraordinários pagos em 2023.

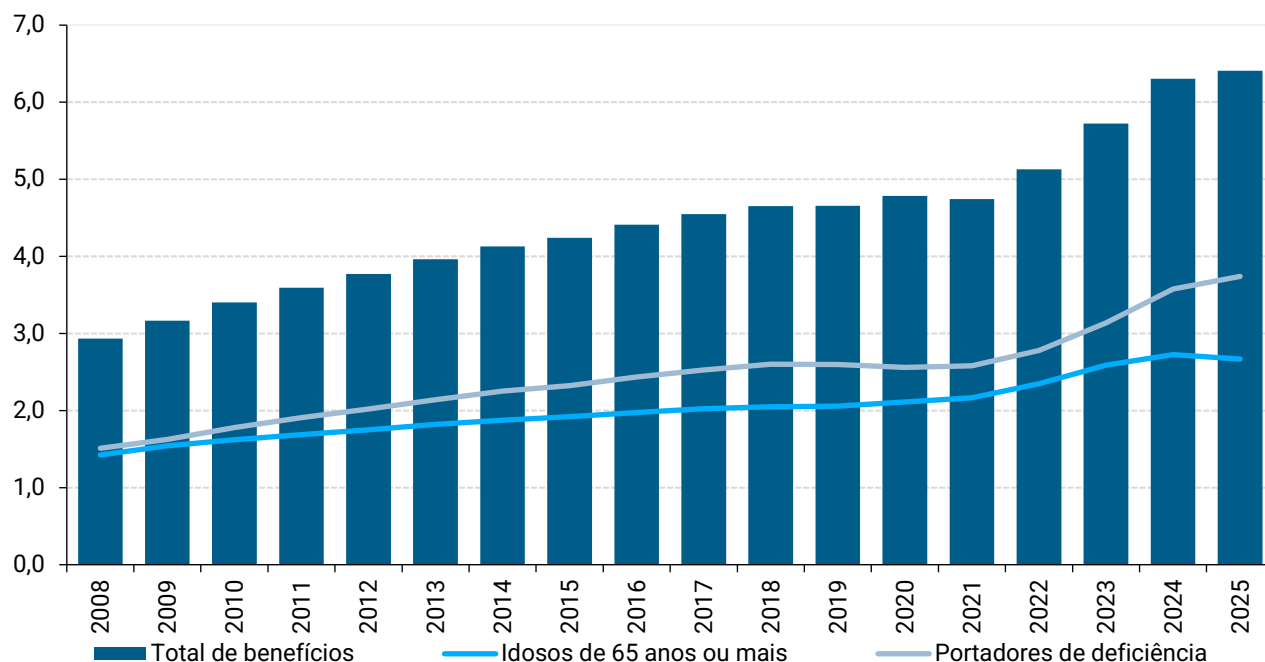
Decomposição do crescimento da despesa: salário mínimo e quantitativo de benefícios

A evolução da despesa com o BPC acompanha dois fatores: o crescimento do estoque de beneficiários e a dinâmica do salário mínimo, ao qual o benefício é indexado.

O Gráfico 2, com informações do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), apresenta a evolução do estoque de benefícios emitidos entre 2008 e 2025, segmentados entre idosos e pessoas com deficiência. Observa-se que o estoque de benefícios apresentou crescimento praticamente contínuo ao longo do período.

Em 2025, foram emitidos 6,4 milhões de benefícios, sendo 2,7 milhões destinados a idosos (41,6%) e 3,7 milhões a pessoas com deficiência (58,4%). Esses 3,7 milhões equivalem a pouco mais de 18% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), percentual que, até 2020, oscilava em torno de 15%.

GRÁFICO 2. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO BPC POR GRUPO DE BENEFICIÁRIOS (MILHÕES)



Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

Como mostra a Tabela 2, embora os reajustes do salário mínimo tenham contribuído para o aumento da despesa ao longo do período, o principal vetor de expansão do gasto foi o crescimento do estoque de beneficiários (benefícios emitidos).

TABELA 2. BPC: SALÁRIO MÍNIMO, BENEFÍCIOS EMITIDOS E DESPESA

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021*
Salário mínimo (R\$ de dez/25)	R\$ 1.399	R\$ 1.409	R\$ 1.460	R\$ 1.504	R\$ 1.539	10,1%
Benefícios emitidos (milhões)	4,7	5,1	5,7	6,3	6,4	35,1%
Despesa total com BPC (R\$ bi de dez/25)	R\$ 86,0	R\$ 91,6	R\$ 102,9	R\$ 118,2	R\$ 129,0	50,0%

Fonte: BEPS, RTN. Elaboração: IFI.

*Variação de 2025 sobre 2021.

Entre 2021 e 2025, o salário mínimo acumulou aumento real de 10,1%, enquanto o estoque de benefícios cresceu 35,1%. Como resultado, a despesa total com o BPC teve expansão real de 50,0% no período. Em termos aproximados, 70% da expansão real da despesa com o benefício pode ser atribuída ao aumento do número de beneficiários⁸.

⁸ De forma simplificada, a despesa com o BPC pode ser aproximada por: $Despesa = SM \times Estoque \times 12$; em que SM representa o valor do salário mínimo, Estoque representa o número de beneficiários e 12 o número de parcelas recebidas no ano. Em termos aproximados, a variação da despesa pode ser decomposta como $\Delta Despesa = \Delta SM + \Delta Estoque + (\Delta SM \times \Delta Estoque)$.

A expansão do estoque de beneficiários tem sido determinada, principalmente, pelo crescimento do número de pessoas com deficiência. Entre 2021 e 2025, o número de benefícios destinados a esse grupo aumentou 45,1%, enquanto os benefícios para idosos cresceram 23,2%. Como resultado, a participação das pessoas com deficiência no total de beneficiários aumentou de 54,4% para 58,4% no período.

TABELA 3. BPC: ESTOQUE DE BENEFICIÁRIOS POR GRUPO

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021
Idosos (milhões)	2,2	2,3	2,6	2,7	2,7	23,2%
Pessoas com deficiência (milhões)	2,6	2,8	3,1	3,6	3,7	45,1%
Total (milhões)	4,7	5,1	5,7	6,3	6,4	35,1%
Participação PcD (%)	54,4%	54,2%	54,8%	56,8%	58,4%	+4,0 p.p.

Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

A comparação com a população de referência (para efeito de elegibilidade) mostra dinâmicas distintas entre os grupos. No caso dos idosos, a proporção de beneficiários em relação à população com 65 anos ou mais apresentou leve redução, de 11,4%, em 2010, para 10,8%, em 2025, indicando relativa estabilidade da cobertura. Verifica-se movimento distinto no grupo das pessoas com deficiência. A proporção de beneficiários em relação à população total aumentou de 0,9% para 1,8% entre 2010 e 2025, indicando ampliação da cobertura desse grupo no programa.

TABELA 4. PROPORÇÃO DE IDOSOS NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NESTA FAIXA ETÁRIA E PROPORÇÃO DE DEFICIENTES NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL

	2010	2015	2020	2025	Var. 2025/2010
Idosos	11,4%	11,3%	10,3%	10,8%	-0,6 p.p.
Pessoas com deficiência	0,9%	1,1%	1,2%	1,8%	+0,8 p.p.

Fonte: BEPS e IBGE. Elaboração: IFI.

Um aspecto importante a se considerar na concessão do BPC diz respeito à judicialização para recebimento do benefício. Como mostra a Tabela 5, a participação de benefícios concedidos (em relação ao total) por via judicial aumentou no período recente, passando de 11,8%, em 2021, para 16,4% em 2025. Entre as pessoas com deficiência, essa proporção

é ainda mais elevada, tendo crescido de 17,8% para 24,8% no mesmo período, segundo dados obtidos pela IFI no portal VisData/MDS⁹. A expansão das concessões por via judicial passou, portanto, a constituir um dos fatores de expansão do programa.

TABELA 5. BPC: PARTICIPAÇÃO DAS CONCESSÕES JUDICIAIS

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021
Idosos (%)	4,5%	4,4%	4,4%	4,5%	4,6%	+0,1 p.p.
Pessoas com deficiência (%)	17,8%	18,2%	19,4%	21,1%	24,8%	+7,0 p.p.
Total (%)	11,8%	11,9%	12,6%	13,9%	16,4%	+4,7 p.p.

Fonte: VisData/MDS. Elaboração: IFI.

Fatores associados à expansão da despesa com o BPC

Em conjunto, os dados apresentados indicam que a expansão recente da despesa com o BPC está associada, principalmente, ao crescimento do estoque de beneficiários, com destaque para o aumento das concessões destinadas a pessoas com deficiência e para a maior participação de benefícios concedidos por via judicial. A compreensão dessa dinâmica requer examinar os fatores institucionais, legislativos e administrativos que têm influenciado a evolução recente do programa.

Conforme as constatações do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 451/2025¹⁰, e as análises de Mendes e Costanzi (2024)¹¹, o programa atravessa uma mudança de dinâmica que tem pressionado o gasto público.

O TCU aponta a ampliação do reconhecimento de condições de elegibilidade ao BPC, com destaque para o aumento das concessões a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Esse movimento decorre da convergência entre: (i) o reconhecimento do autismo como deficiência para efeitos legais, consolidado pela Lei nº 12.764¹², de 2012, garantindo o direito desse público ao benefício; (ii) o aumento de diagnósticos; e (iii) mudanças operacionais do INSS voltadas à aceleração da análise de requerimentos¹³.

⁹ Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

¹⁰ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A451%2520ANOACORDAO%253A2025%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

¹¹ Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/3c36572a-6dfe-4a8d-8cfb-ee669a75fdd3/content>.

¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm.

¹³ No caso do BPC para pessoas com deficiência, a Portaria Conjunta/MC/MT/INSS nº 14/2021 alterou o rito de avaliação ao permitir, em muitos casos, a adoção de um “padrão médio” de condições sociais, dispensando a avaliação individual realizada por assistentes sociais, cuja disponibilidade limitada representava um gargalo no processo.

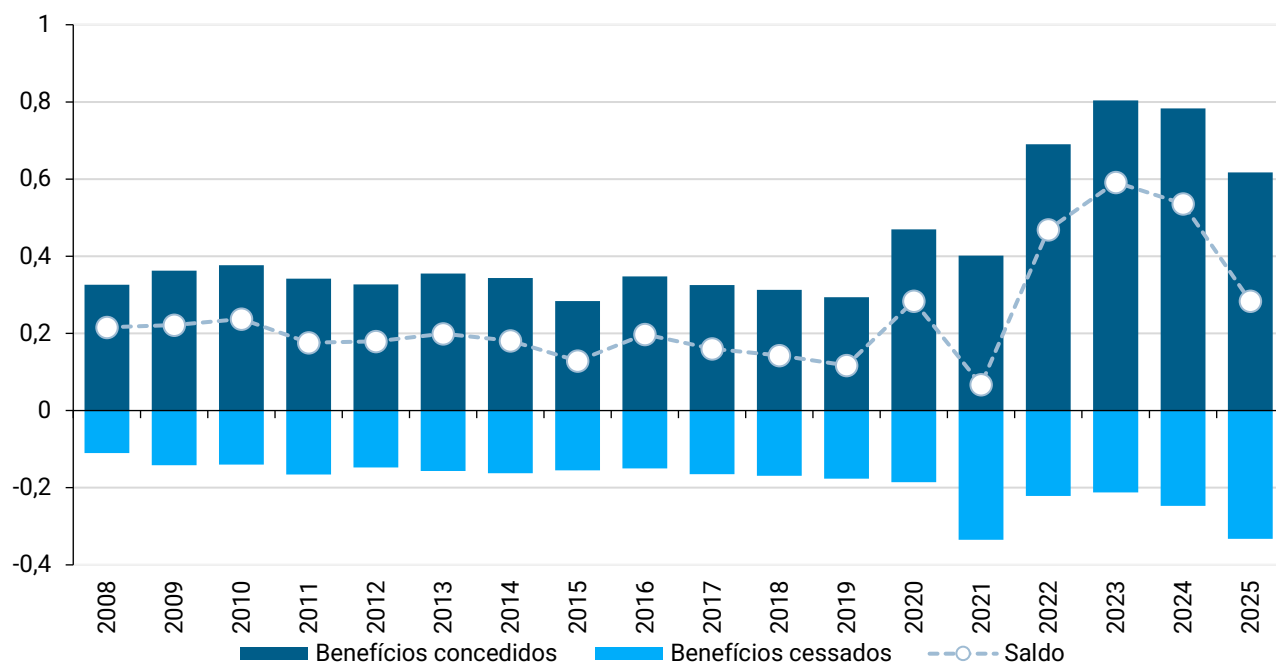
O TCU destaca também mudanças na regra de acesso que ampliaram o universo de beneficiários, entre as quais, a Lei nº 13.982¹⁴, de 2020, que passou a permitir a concessão de mais de um benefício a membros da mesma família. Além disso, o endurecimento das regras previdenciárias introduzido pela Emenda Constitucional nº 103¹⁵, de 2019, a reforma da previdência, pode ter deslocado parte da demanda potencial para o BPC como alternativa de proteção social.

Mendes e Costanzi (2024) reforçam que a política de aumentos reais do salário mínimo constitui um determinante relevante para a expansão da despesa. Como o benefício é indexado ao piso nacional e o critério de elegibilidade é definido em função desse piso, cada reajuste real eleva tanto o valor individual do benefício quanto o limite de renda para ingresso no programa.

Os autores também destacam que o crescimento acelerado do estoque de beneficiários tem sido impulsionado, principalmente, pelo salto nas concessões, enquanto o ritmo de cessações (saídas por morte ou superação de renda) permaneceu relativamente estável até 2024.

Os dados mais recentes do BEPS (Gráfico 3) são consistentes com esse diagnóstico ao indicar que o aumento do estoque resulta de uma dinâmica em que a entrada de novos beneficiários supera, em geral, as saídas do programa. No entanto, observa-se uma inflexão em 2025, caracterizada pela redução das novas entradas e pelo aumento das cessações.

GRÁFICO 3. CONCESSÕES E CESSAÇÕES DE BENEFÍCIOS (MILHÕES)



Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm.

¹⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

Os dois trabalhos também destacam a relevância da judicialização das concessões, que tem exercido influência importante sobre a dinâmica da despesa relacionada ao programa, seguindo com controle limitado do Poder Executivo. Esse fenômeno reflete, em parte, a divergência entre o critério de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, aplicado administrativamente pelo INSS, e interpretações adotadas no Judiciário, que frequentemente admitem a flexibilização desse limite para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com base na avaliação da vulnerabilidade social.

Considerações finais

A despesa com o BPC apresentou crescimento expressivo nos últimos anos, atingindo R\$ 127,2 bilhões em 2025, o equivalente a 1,0% do PIB. A análise realizada neste texto indica que essa trajetória é explicada tanto pela indexação do benefício ao salário mínimo, quanto pelo crescimento do estoque de beneficiários.

Embora a valorização real do salário mínimo contribua para elevar o valor unitário do benefício, os dados mostram que o principal vetor de expansão da despesa do BPC tem sido o aumento do número de beneficiários. Entre 2021 e 2025, enquanto o salário mínimo acumulou crescimento real de cerca de 10%, o estoque de benefícios aumentou aproximadamente 35%, respondendo pela maior parte da expansão real do gasto no período.

Projeções disponíveis indicam que a despesa com o programa deve continuar crescendo, podendo alcançar valores entre 1,2% do PIB (Tesouro Nacional¹⁶) e 1,4% do PIB (estimativas da IFI¹⁷ e do IBRE¹⁸) até 2035, o que sugere a persistência de pressões fiscais associadas à evolução do BPC no médio e longo prazo.

¹⁶ Relatório de Projeções Fiscais – 2025 (2º Semestre). Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/53580>.

¹⁷ Relatório de Acompanhamento Fiscal – Dezembro de 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025_Conjuntura_fiscal_despesas_resultado_primario.pdf.

¹⁸ Um modelo de projeções fiscais de médio prazo para o Brasil: Uma análise preliminar. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2025-09/td22-um-modelo-de-projecoes-fiscais-de-medio-prazo-para-o-brasil.pdf>.