

de Souza, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; Soares, Sergei Suarez Dillon

Working Paper

O benefício infantil universal: Uma proposta de unificação do apoio monetário à infância

Texto para Discussão, No. 1636

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Souza, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; Soares, Sergei Suarez Dillon (2011) : O benefício infantil universal: Uma proposta de unificação do apoio monetário à infância, Texto para Discussão, No. 1636, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91347>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1636

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O BENEFÍCIO INFANTIL UNIVERSAL: UMA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DO APOIO MONETÁRIO À INFÂNCIA

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza
Sergei Suarez Dillon Soares

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

O BENEFÍCIO INFANTIL UNIVERSAL: UMA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DO APOIO MONETÁRIO À INFÂNCIA

Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza*
Sergei Suarez Dillon Soares *

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A VULNERABILIDADE DAS CRIANÇAS.....	9
3 O APOIO MONETÁRIO À INFÂNCIA NO BRASIL.....	13
4 COBERTURA E DISTRIBUIÇÃO DO BENEFÍCIO VARIÁVEL DO PBF, DO SF E DA DEDUÇÃO POR DEPENDENTE DO IRPF.....	22
5 UMA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO	28
6 ASPECTOS OPERACIONAIS.....	37
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS	43
ANEXO	46

SINOPSE

Neste texto, examinamos o atual arranjo de benefícios monetários para crianças com 15 anos ou menos, que é composto no Brasil pelo benefício variável do Programa Bolsa Família, pelo salário-família e pela dedução para dependente menor de 16 anos no pagamento do Imposto de Renda Pessoa Física. Cada um destes é analisado do ponto de vista do valor do benefício, sua cobertura, sua focalização e seu custo fiscal. Concluimos que o sistema atual é fragmentado, sem coordenação entre benefícios que são parcialmente superpostos, exclui quase um terço das crianças e transfere valores maiores para crianças mais ricas. Propomos substituir o atual sistema por um único Benefício Infantil Universal. Com os recursos gastos no sistema atual seria possível outorgar um benefício de R\$ 14,62 para todas as crianças com menos de 16 anos no Brasil. A complementação orçamentária para que este valor chegue a R\$ 25,00, o que não deixaria nenhuma criança pobre com menos renda que no sistema atual, seria de R\$ 6,4 bilhões, o que equivale a 0,2% do produto interno bruto (PIB) de 2009.

ABSTRACTⁱ

This text examines the present monetary transfer setup for children aged 15 or less in Brazil. This setup is today composed of *Bolsa Família's* variable benefit, the *Salário Família*, and the child deduction in our Personal Income Tax. We analyze the value of each of the above benefits, as well as their coverage, targeting, and fiscal cost. We conclude that the present system is fragmented, is uncoordinated, excludes 1/3 of our children, and transfers higher values to wealthier children. We propose its substitution by a single Universal Child Benefit. The resources devoted to the present system could fund a R\$ 14,62 benefit to all children under 16 in Brazil. The additional budgetary outlay for this benefit to reach R\$ 25 – which would leave poor children no worse off than today – would be about R\$ 6,4 billion, which amounts to about 0,2% of 2009 GDP.

i. As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO

A importância do apoio às crianças é, pelo menos no papel e na retórica, quase consensual. Os motivos para isso já são tão familiares que nem precisam ser exaustivamente enumerados, indo desde a perspectiva mais pragmática que vê nas crianças um investimento para o futuro até a preocupação substantiva com a afirmação dos seus direitos de cidadania. Afinal, as crianças obviamente não podem escolher suas famílias ou condições de vida e por definição são incapazes de prover seu próprio sustento.

Não é à toa, portanto, que a garantia do seu bem-estar seja uma das áreas nas quais a intervenção estatal tem maior legitimidade. Com efeito, políticas de apoio à infância constituem uma das principais tarefas dos Estados de bem-estar contemporâneos, especialmente nos chamados países desenvolvidos.¹

No Brasil, o Art. 227 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) declara que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão,

ou seja, as crianças devem ser protegidas com *prioridade absoluta*, não só pela família, como pela sociedade e pelo Estado. O Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 reforça isto, caracterizando as crianças e os jovens como um grupo que deve ter preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas.

Tais políticas podem atuar por três vias possíveis. A primeira é a provisão direta de bens e serviços. A saúde e, principalmente, a educação publicamente providas, assim como a merenda escolar, são os melhores exemplos de serviços em benefício das crianças. Não há dúvidas acerca da importância desta via de apoio, seja no Brasil, seja

1. Ver, por exemplo, Bradshaw e Finch (2002) e Bradshaw (2009).

no resto do mundo. Educação e saúde públicas têm entre seus principais beneficiários as crianças e fazem parte da espinha dorsal da nossa política social.

A segunda via se dá pela provisão de bens para os pais repassarem às crianças. A distribuição de leite ou de cestas básicas seria um exemplo. Esta via, contudo, tem sido progressivamente abandonada, uma vez que o mercado normalmente executa com maior eficiência do que o Estado a logística para a distribuição de tais benefícios.

Finalmente, a última via é a transferência de dinheiro aos pais para que estes comprem no mercado serviços e bens para seus filhos. Esta abordagem tem recebido grande visibilidade nos últimos anos, especialmente em função do Programa Bolsa Família (PBF). Contudo, há também outros benefícios públicos diretos ou indiretos cuja finalidade é prover uma ajuda monetária às famílias para que possam garantir o bem-estar dos seus filhos.

O objetivo deste texto é analisar as três principais transferências monetárias para a infância em vigor no Brasil – o benefício variável do PBF, o salário-família (SF) e a dedução por dependentes menores no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) – e comparar seu montante e sua distribuição. Em face das inconsistências, superposições e distorções atualmente existentes, propomos uma alternativa de racionalização e unificação dos três benefícios. Finalmente, defendemos que a melhor maneira de fazer isso é pela criação de um benefício universal para a infância. Além de fiscalmente viável, argumentaremos que a proposta é atraente porque simplifica e dá transparência à ação estatal e acaba com o tratamento desigual dado às crianças brasileiras.

Para isso, discutiremos inicialmente na seção 2 a vulnerabilidade das crianças, argumentando que existem razões além das óbvias para o apoio à infância. A seção 3 e 4 analisam, respectivamente, a história e os arranjos institucionais dos benefícios existentes e seus efeitos distributivos. Na seção 5, apresentamos nossa proposta de unificação e discutimos sua viabilidade.

2 A VULNERABILIDADE DAS CRIANÇAS

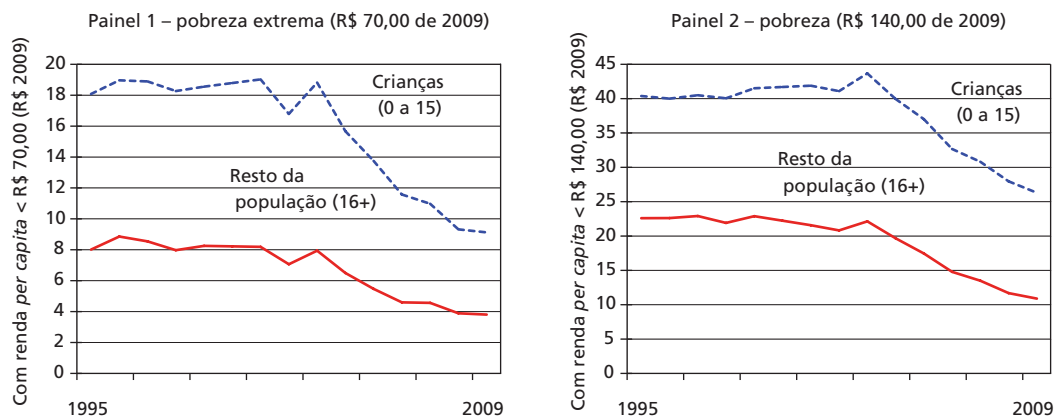
Assim como os idosos, as crianças formam um grupo especialmente vulnerável; no entanto, não só no Brasil como em boa parte do mundo as políticas sociais até hoje foram muito mais efetivas para o primeiro grupo.

A vulnerabilidade obviamente vai além da pobreza – entendida como insuficiência de renda – pura e simples, abarcando também tudo aquilo que é necessário para o pleno desenvolvimento dos indivíduos, como o acesso a cuidados e serviços adequados, o respeito aos direitos civis, políticos e sociais, a participação cultural, entre outros. No entanto, como a insuficiência de renda está correlacionada em algum grau com as outras dimensões e como os dados estão amplamente disponíveis, os indicadores de pobreza servem como uma *proxy* razoável da vulnerabilidade das crianças *vis-à-vis* outros segmentos da população.

Assim, em termos de renda, tanto crianças quanto idosos são vulneráveis porque não possuem – ou não deveriam possuir – renda própria do trabalho, mas representam um custo adicional ao domicílio e, portanto, diluem a renda domiciliar. De modo geral, no entanto, os sistemas de proteção social avançaram muito mais rápido na proteção dos idosos do que das crianças. Nos Estados Unidos, por exemplo, o risco relativo de pobreza entre idosos era maior do que entre crianças em meados do século XX, mas desde pelo menos os anos 1970 esta relação se inverteu, de modo que a incidência de pobreza entre crianças é hoje muito maior do que no resto da população e maior até do que a registrada há algumas décadas (LICHTER, 1997; BIANCHI, 1999; SECCOMBE, 2000).

No Brasil, os percentuais de pobreza e extrema pobreza caíram – para qualquer linha de pobreza – tanto para crianças como para o resto da população desde a primeira metade dos anos 2000. Os dois painéis do gráfico 1 mostram a evolução do percentual de extremamente pobres e pobres entre 1995 e 2009, com base nas duas linhas vigentes do Programa Bolsa Família em 2009. Como se vê, apesar dos grandes avanços recentes, a pobreza infantil ainda é consideravelmente mais alta do que a dos demais.

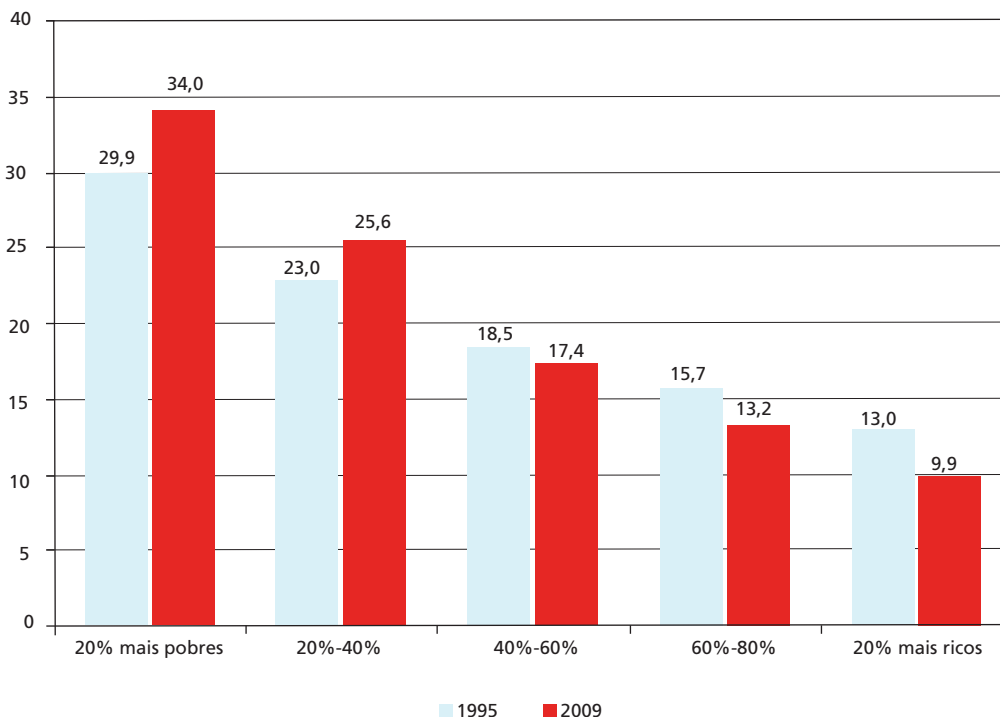
GRÁFICO 1
Evolução da pobreza extrema e da pobreza – Brasil, 1995-2009
(Em %)



Fontes: Microdados das Pesquisas Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs) 1995 e 2009.
Elaboração dos autores.
Obs.: Para visualização em cores, acessar: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=533>.

Em termos relativos, a diminuição da pobreza e da extrema pobreza entre crianças foi mais lenta do que no resto da população. No gráfico 2, vemos a distribuição do total de crianças por quintos da renda domiciliar *per capita*. Em 1995, cerca de 30% das crianças estavam entre os 20% mais pobres; quase 15 anos depois, esse percentual já era de 34%. Por outro lado, a concentração de crianças no topo da distribuição de renda diminuiu: em 1995, 13% das crianças estavam entre os 20% mais ricos, mas em 2009 eram apenas 10%. Ou seja, não só as crianças estão, desde sempre, mais concentradas entre os mais pobres – o que se explica pelos diferenciais da taxa de fecundidade, pelos arranjos familiares e pelo próprio fato de que a presença de crianças dilui a renda domiciliar – como também tal concentração tem aumentado ao longo do tempo, o que reflete, em parte, o bom momento recente do mercado de trabalho e o grande sucesso da proteção social brasileira no combate à pobreza entre idosos.

GRÁFICO 2
Distribuição de crianças segundo décimos de renda – 1995-2009
(Em %)



Fontes: Microdados das PNADs 1995 e 2009.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para visualização em cores, acessar: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=533>.

O fenômeno fica ainda mais claro quando comparamos índices sintéticos da distribuição de crianças, adultos e idosos ao longo da distribuição de renda. Um destes índices é o coeficiente de concentração populacional, obtido a partir da curva de concentração populacional, que, por sua vez, é muito similar à curva de Lorenz: a única diferença é que, no eixo das ordenadas, temos a fração acumulada da população de cada grupo, e não a fração acumulada da renda.

O coeficiente de concentração populacional puro não é um índice satisfatório porque só pode assumir seus valores mínimo (-1) ou máximo (+1) quando a população do grupo for de apenas uma pessoa, a mais pobre ou a mais rica da distribuição, e a população total tender ao infinito. Para torná-lo útil, como observa Osorio (2009), é preciso levar em conta o tamanho relativo do grupo. Na prática, isso significa que é preciso dividi-lo pelo seu valor máximo possível, dado pela proporção da população que não pertence ao grupo. Se ordenarmos os indivíduos a partir de sua renda domiciliar *per capita*, sendo o mais pobre o primeiro da fila, podemos aplicar a seguinte fórmula:

$$C_g^{ajust} = \frac{C_g}{C_g^{\max}} = \frac{1 - \sum_{i=2}^a (n_{ig} + n_{(i-1)g}) \cdot (n_i - n_{i-1})}{1 - n_g}$$

Na fórmula, C_g^{ajust} é o coeficiente de concentração ajustado do grupo g , C_g é o coeficiente de concentração populacional do grupo g , C_g^{\max} é o coeficiente de concentração máximo possível do grupo g , n_{ig} é a posição relativa do i -ésimo indivíduo do grupo g na distribuição de renda, ou seja, a fração acumulada da população do grupo g até o i -ésimo indivíduo, n_i é a fração acumulada da população total e n_g é o tamanho relativo do grupo g , isto é, a fração de pessoas da população total que pertence àquele grupo.

O coeficiente de concentração ajustado assim obtido também varia entre -1 e +1. No primeiro caso, temos a maior concentração possível entre os mais pobres. Isso ocorre, por exemplo, quando um grupo g qualquer representa 10% da população total e compõe integralmente o décimo mais pobre da distribuição. No segundo caso, o grupo tem a concentração máxima possível entre os mais ricos, ou seja, um grupo g qualquer representa $x\%$ da população e compõe integralmente os $x\%$ mais ricos.

A tabela 1 apresenta os coeficientes ajustados para 1995 e 2009 e a variação percentual entre os dois anos. As crianças são o único grupo etário com coeficientes negativos – isto é, desproporcionalmente presente entre os mais pobres – e que até pioraram ao longo do tempo, refletindo o ritmo mais lento do crescimento da renda deste grupo. Adultos e idosos permaneceram com coeficientes positivos, sendo que estes últimos conseguiram melhorar sensivelmente sua posição relativa.

TABELA 1
Coeficientes de concentração ajustados para crianças, adultos e idosos – Brasil, 1995 e 2009

	1995	2009	Δ (%)
Crianças – 0 a 15 anos	-0,262	-0,343	-31
Adultos – 16 a 64 anos	0,205	0,198	-3
Idosos – 65 anos ou mais	0,187	0,301	61

Fontes: Microdados das PNADs 1995 e 2009.
Elaboração dos autores.

Os dados expostos tornam-se ainda mais preocupantes tendo em vista que as melhores estimativas disponíveis indicam que a renda das famílias apresenta grande

volatilidade, o que faz que a pobreza longitudinal seja bem maior do que a pobreza transversal² (SOARES, 2009). Na prática, isso significa que, ao longo do tempo, um número considerável de famílias entra e sai da pobreza e, portanto, como as crianças estão mais concentradas entre os mais pobres, mesmo aquelas que não são pobres ou extremamente pobres correm um risco considerável de se tornar pobres em algum momento ao longo do tempo.

Os benefícios direcionados para crianças são uma ferramenta fundamental para diminuir a vulnerabilidade deste grupo, especialmente diante do fato de que as crianças representam quase metade (46%) dos extremamente pobres, um grupo cuja renda tende a ser pouco sensível ao crescimento econômico (SOARES *et al.*, 2010a). Nas próximas seções, veremos as características básicas dos benefícios existentes e algumas de suas distorções.

3 O APOIO MONETÁRIO À INFÂNCIA NO BRASIL

Existem no Brasil três tipos de benefícios federais de apoio à infância. O mais conhecido e debatido é sem dúvida o benefício variável do PBF, mas há também o SF e a dedução por dependente menor de 16 anos no IRPF.

Os três benefícios foram criados em épocas muito diferentes, mas seus objetivos são basicamente os mesmos.³ A principal diferença, que talvez explique por que há tanto debate e pressão política em torno do PBF e tão pouca com relação ao SF e à dedução do

2. Uma medida transversal da pobreza considera como pobres todas aquelas pessoas que, em um dado momento do tempo, estavam abaixo da linha de pobreza. Uma medida longitudinal de pobreza acompanha os indivíduos ao longo do tempo e considera como pobres todos aqueles que em algum momento do tempo foram pobres. Logo, a pobreza transversal é sempre inferior à pobreza longitudinal, uma vez que a renda dos indivíduos é volátil e a cada momento novas famílias entram na pobreza e outras saem.

3. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também constitui uma potencial transferência federal para crianças, na medida em que pode contemplar crianças portadoras de deficiência. No entanto, ele não foi incluído na lista justamente porque, ao contrário dos outros, não é direcionado para crianças qua crianças, mas sim para pessoas portadoras de deficiência que podem ser ou não crianças. O mesmo ocorre com outras transferências como as pensões para menores de 16 anos do sistema de seguridade.

IRPF, é que o primeiro é uma transferência explícita, recebida mensalmente mediante um pagamento via cartão bancário específico. Já o SF e a dedução do IRPF encontram-se camuflados no meio de outros pagamentos. Como será visto, o SF é recebido como um acréscimo em um contracheque que é frequentemente bem complexo; já a dedução do IRPF para crianças é usualmente paga em uma restituição tributária anual, junto às restituições oriundas de inúmeras outras deduções. Ou seja, o pagamento do benefício variável do PBF é extremamente visível, enquanto boa parte dos beneficiários dos outros dois nem sabem que o recebem.

Além desta divisão na visibilidade, será visto que não há qualquer espécie de diálogo entre os três programas e que apenas o PBF é transparente, no sentido de ser possível obter com facilidade os dados administrativos relevantes e o perfil de beneficiários.

As próximas subseções apresentam, em ordem cronológica, cada um dos três programas e suas principais características.

3.1 DEDUÇÃO POR DEPENDENTE NO IMPOSTO DE RENDA DA PESSOA FÍSICA

O IRPF existe no Brasil desde 1922 como um tributo sobre o “conjunto líquido de rendimentos de qualquer origem” (Lei nº 4.625, de 31 de dezembro de 1922), mas apenas em 1961 foi criada a dedução por dependente. Ao longo do tempo, a dedução adquiriu seu formato atual: trata-se de um valor fixo por dependente, sem relação com o volume de gasto recebido ou do tipo de gastos com aquele dependente.

Em 2009, as regras indicavam que podiam ser considerados dependentes, para efeito do imposto de renda (IR) (BRASIL, 2011a):

- o(a) cônjuge;
- o(a) companheiro(a) com quem o contribuinte tenha filho(s) ou com quem viva há mais de 5 anos;
- os(as) filhos(as) ou enteados(as) de até 21 anos de idade;
- os(as) filho(as) ou enteados(as) de qualquer idade que sejam incapacitados(as) física ou mentalmente para o trabalho;
- os(as) filhos(as) ou enteados(as) de até 24 anos de idade que estejam cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo grau;

- os irmãos(ãs), netos(as) ou bisnetos(as) de até 21 anos, sem arrimo dos pais, de quem o contribuinte detenha a guarda judicial;
- os irmãos(ãs), netos(as) ou bisnetos(as) de qualquer idade, sem arrimo dos pais, que sejam incapacitados(as) física ou mentalmente para o trabalho e de quem o contribuinte detenha a guarda judicial;
- os irmãos(ãs), netos(as) ou bisnetos(as) de até 24 anos, sem arrimo dos pais, que estiverem cursando estabelecimento de ensino superior ou escola técnica de segundo grau, desde que o contribuinte tenha detido sua guarda judicial até os 21 anos;
- pais, avós e bisavós que tenham recebido rendimentos, tributáveis ou não, inferiores ao teto de isenção do IRPF;
- menor(es) pobre(s) de até 21 anos que o contribuinte crie e eduque e de quem detenha a guarda judicial; e
- pessoa(s) absolutamente incapaz(es), da(s) qual(is) o contribuinte seja tutor ou curador.

Para declarantes com filhos ou enteados, portanto, a dedução do IRPF é um benefício igual ao variável do PBF ou ao SF. A principal diferença é que ele é pago uma vez por ano e não em prestações mensais.

A tabela 2 apresenta os valores mensais nominais e reais da dedução por dependente entre 2000 e 2010, além da alíquota marginal máxima e da dedução máxima efetiva. Estas últimas duas colunas são relevantes porque a dedução se aplica à renda tributável e não ao montante devido em impostos: o valor efetivamente transferido nunca é o da dedução pura e simples, mas sim o resultado da multiplicação da alíquota marginal de cada declarante pela dedução concedida. Logo, embora o valor da dedução seja fixo para todos os declarantes, a dedução máxima efetiva – isto é, o subsídio realmente recebido – varia de acordo com a sua faixa de renda.

TABELA 2
Parâmetros da dedução com dependente no IRPF

Ano-calendário	Legislação	Dedução mensal		Alíquota marginal máxima (%)	Dedução máxima efetiva (R\$)
		Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹		
2000		90,00	177,24		48,7
2001	IN SRF nº 101/1997	90,00	164,89	27,5	45,3
2002		106,00	176,23		48,5
2003	IN SRF nº 118/2002 e IN SRF nº 627/2003	106,00	150,68		41,4
2004		106,00	141,79		39,0
2005	IN SRF nº 627/2004	117,00	147,97		40,7

(Continua)

(Continuação)

Ano-calendário	Legislação	Dedução mensal		Alíquota marginal máxima (%)	Dedução máxima efetiva (R\$)
		Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹		
2006	IN SRF nº 627/2006	126,36	154,77	27,5	42,6
2007		132,05	155,39		42,7
2008	Lei nº 11.482/2007	137,99	152,36		41,9
2009		144,20	151,58		41,7
2010		150,69	150,69		41,4

Fonte: Secretaria da Receita Federal (SRF).

Notas: ¹ Valores reais expressos em R\$ de 2010 e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) médio de cada período.

Obs.: IN = Instrução Normativa.

Como se vê, o valor real da dedução recuou um pouco no início dos anos 2000, recuperou-se levemente em meados da década e desde então flutua pouco acima de R\$ 150,00. Como a alíquota marginal máxima não mudou, a dedução máxima efetiva seguiu a mesma trajetória, de forma que nos últimos anos os declarantes do IRPF que se enquadram na alíquota marginal máxima contam com uma transferência indireta governamental de cerca de R\$ 41,00 por mês por dependente.

É muito difícil estimar quanto é efetivamente gasto anualmente com a dedução por dependente do IRPF. Os dados publicados pela Receita Federal são, até o momento, defasados e pouco transparentes neste sentido: os Grandes Números – DIRPF 2005, os mais recentes, apontam apenas que a dedução por dependentes somou R\$ 18,6 bilhões naquele ano, mas, sem a distribuição das deduções de acordo com as alíquotas marginais em vigor, é impossível estimar o subsídio real embutido na dedução. Mesmo com essas informações ainda seria necessário desagregar o gasto especificamente com dependentes menores de idade, caso desejássemos comparar esta transferência com o salário-família e com o Programa Bolsa Família.

No restante deste texto nos referiremos à “dedução por dependente com 16 anos ou menos no IRPF”, quando não houver ambiguidade, simplesmente como “o IRPF”.

3.2 SALÁRIO-FAMÍLIA

O salário-família foi criado pouco depois da dedução por dependentes do IRPF, em 1963, como “uma quota percentual, calculada sobre o valor do salário mínimo (...) por filho menor de qualquer condição, até 14 anos de idade” (Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963).

Pelas regras atuais, têm direito ao benefício os trabalhadores formais, exceto os domésticos, e os trabalhadores avulsos com salários inferiores ou iguais ao teto do salário-família e que possuam filhos de até 14 anos de idade ou inválidos. Algumas outras categorias – como os segurados aposentados ou trabalhadores rurais aposentados por idade – também têm direito ao benefício.⁴

Neste ponto é importante ressaltar que várias categorias de funcionários públicos recebem um salário-família cujos valores e limites são diferentes daqueles para o setor privado. Não foi possível fazer o levantamento destes valores sequer para o Poder Executivo federal, uma vez que há muita heterogeneidade nas suas regras de concessão.

Voltando ao SF para o setor privado, desde maio de 2004, os valores transferidos são divididos em dois níveis, de acordo com a faixa salarial dos pais, conforme a tabela 3. Ao longo do tempo, tanto as restrições foram relaxadas levemente quanto o benefício se tornou um pouco mais generoso: os dois tetos e os dois níveis de benefícios receberam reajustes reais de pouco mais de 4% entre 2004 e 2010. A comparação entre as tabelas 2 e 3 revela, de início, uma das distorções das políticas em vigor: mesmo os benefícios mais altos do SF, direcionados para trabalhadores com no máximo pouco mais do que o salário mínimo, são inferiores às deduções máximas efetivas do IRPF, que beneficiam justamente os brasileiros mais ricos. Em 2010, a segunda faixa do SF, paga a trabalhadores que ganham até 1,6 salário mínimo, era a metade da dedução máxima efetiva do IRPF.

Entre as três transferências analisadas, o SF é a com menos transparência e, de longe, a mais suscetível a fraudes. Em seu formato atual, ele não é pago diretamente pelo governo, mas sim pelas empresas, que podem então deduzir os valores pagos quando do recolhimento das contribuições sobre a folha salarial.⁵ Assim, na prática o SF não conta com cadastro de beneficiários: o governo apenas paga a conta enviada

4. Ver Brasil (2011b).

5. Os trabalhadores avulsos recebem o benefício do sindicato ou órgão gestor de mão de obra, mediante convênio com a Previdência Social. Quando o segurado estiver recebendo auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, o salário-família será pago diretamente pela Previdência Social.

pelas empresas, que, por lei, são obrigadas a conservar os comprovantes de pagamento por dez anos, o que possibilitaria no máximo algum tipo de fiscalização *ex post*. Dadas as conhecidas dificuldades deste tipo de fiscalização, é seguro afirmar que, na prática, há muito pouco controle. Não há como saber, portanto, se quem tem direito realmente recebe o benefício.

TABELA 3
Parâmetros do salário-família

Período	Legislação	Remuneração		Benefício	
		Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹	Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹
Maio/2004-abr./2005	MP nº 182/2004	Até 390,00	Até 516,65	20,00	26,49
		Até 586,19	Até 776,55	14,09	18,67
Maio/2005-mar./2006	Portaria MPS nº 822/2005	Até 414,78	Até 523,41	21,27	26,84
		Até 623,44	Até 786,72	14,99	18,92
Abr./2006-jul./2006	Portaria MPS nº 119/2006	Até 435,52	Até 539,92	22,33	27,68
		Até 654,61	Até 811,53	15,74	19,51
Ago./2006-mar./2007	Portaria MPS nº 342/2006	Até 435,56	Até 532,25	22,34	27,30
		Até 654,67	Até 799,99	15,74	19,23
Abr./2007-fev./2008	Portaria MPS nº 142/2007	Até 449,93	Até 529,21	23,08	27,15
		Até 676,27	Até 795,43	16,26	19,12
Mar./2008-jan./2009	Portaria MPS/MF nº 77/2008	Até 472,43	Até 522,75	24,23	26,81
		Até 710,08	Até 785,71	17,07	18,89
Fev./2009-dez./2009	Portaria MPS/MF nº 48/2009	Até 500,40	Até 530,48	25,66	27,20
		Até 752,12	Até 797,33	18,08	19,17
Jan./2010-jun./2010	Portaria MPS/MF nº 350/2009	Até 531,12	Até 542,08	27,24	27,80
		Até 798,30	Até 814,77	19,19	19,59
Jul./2010-dez./2010	Portaria MPS/MF nº 333/2010	Até 539,03	Até 539,03	27,64	27,64
		Até 810,18	Até 810,18	19,48	19,48

Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS).

Nota: ¹ Valores reais expressos em R\$ de 2010 e deflacionados pelo INPC médio de cada período.

Obs: MP = medida provisória e MF = Ministério da Fazenda.

Isso fica claro, por exemplo, quando se tenta levantar dados sobre o montante total do programa e o perfil dos beneficiários. Uma das poucas informações disponíveis é a de que, de acordo com a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Informações à Previdência Social (GFIP), as empresas declararam em 2007 um gasto de R\$ 1,89 bilhão com o pagamento do SF. Para chegar a um perfil dos beneficiários a partir deste total, o próprio MPS precisa recorrer a uma série de imputações e estimativas, reconhecendo explicitamente que a sua base de dados “não permite individualizar a despesa declarada em termos e quantidades de segurados e menos ainda em relação à quantidade de crianças beneficiadas por segurado” (BRASIL, 2009).

Embora não seja normalmente considerada uma transferência monetária condicionada, em novembro de 1999 o governo federal estabeleceu algumas contraprestações para o recebimento do benefício, como a apresentação da certidão de nascimento do filho (ou documentação relativa ao equiparado), a apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória até os 6 anos de idade e a comprovação semestral de frequência à escola do filho ou equiparado a partir dos 7 anos de idade (Decreto nº 3.265/1999, Art. 84).

Ao contrário do caso do PBF, contudo, não há qualquer sistema público de acompanhamento dessas condicionalidades. Trata-se de uma situação curiosa no qual um sistema nacional de acompanhamento de frequência à escola existe para o Bolsa Família, acompanha quase metade dos alunos do fundamental no Brasil, mas não acompanha as contrapartidas idênticas de outro benefício muito semelhante ao PBF. A falta de diálogo entre os benefícios é gritante.

3.3 BENEFÍCIO VARIÁVEL PARA CRIANÇAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Criado pela MP nº 132, em outubro de 2003, o PBF foi em grande medida uma reorganização do que já havia antes, uma vez que outros programas já faziam transferências monetárias a famílias pobres para garantir o bem-estar dos seus filhos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), o Bolsa Escola federal, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. O PBF consolidou, unificou e expandiu a cobertura destes programas pré-existentes.⁶

Desde sua criação, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família conta com dois componentes: um benefício fixo e sem condicionalidades, direcionado para as famílias extremamente pobres, e um benefício variável e com condicionalidades, direcionado para famílias pobres ou extremamente pobres com filhos de até 15 anos. O benefício variável é pago por criança até um limite de três benefícios por família. Mais tarde, em 2007, um novo benefício foi criado, o benefício variável vinculado ao adolescente, pago a famílias pobres ou extremamente pobres com adolescentes de 16 ou 17 anos, desde que as condicionalidades sejam cumpridas (MP nº 411/2007). O benefício para adolescentes tem limite máximo de dois por família. Desde o

6. Para mais detalhes sobre os programas de transferência de renda criados a partir dos anos 1990 e sua institucionalização no PBF, ver Soares (2010) e Soares e Sátyro (2009).

início, as linhas de pobreza e extrema pobreza são definidas em função da renda domiciliar *per capita*, isto é, a soma de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros.

A tabela 4 mostra a evolução do benefício variável para crianças e da linha de pobreza, que é o seu teto de elegibilidade. Assim como no caso do SF e da dedução por dependente do IRPF, não houve grandes mudanças no valor real dos benefícios do PBF nos últimos anos. Com exceção do período inicial, os reajustes foram anuais, repondo a inflação e elevando ligeiramente os valores reais.

Hoje, o benefício variável para crianças é substancialmente menor do que a dedução máxima efetiva por dependente no IRPF e até mesmo do que o benefício mais elevado do SF, estando no mesmo patamar do benefício mais baixo. Vale lembrar, contudo, que há um máximo de três benefícios por família, o que não ocorre nem com o SF nem com a dedução do IRPF com crianças de 16 anos ou menos. Isso significa que as famílias beneficiárias com mais de três crianças recebem menos por criança do que os R\$ 22,00 previstos.

O benefício variável do PBF é condicionado, ou seja, as famílias devem cumprir certas contraprestações para fazer jus a este. Elas são relativamente brandas para qualquer indivíduo de classe média: basicamente, frequência à escola e vacinação em dia. É possível, no entanto, que para o público-alvo do PBF – justamente o mais marginalizado – estas contraprestações não sejam tão simples em função de falta de informação, vulnerabilidade social ou até falta de estrutura de oferta pública.

Ao contrário do SF, há para o PBF um sistema de acompanhamento e cobrança crescentemente draconiano. Até setembro de 2006, não havia cobrança efetiva. Desde outubro daquele ano, no entanto, os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Educação (MEC) e da Saúde (MS) iniciaram a implantação de um sistema de acompanhamento das contrapartidas cada vez mais sofisticado e eficaz. Assim, a taxa de acompanhamento das condicionalidades de educação aumentou de 62% das crianças beneficiárias em 2006 até quase 85% no fim de 2008. Na saúde, o acompanhamento subiu de meros 6% das famílias no primeiro semestre de 2005 até quase 60% no segundo semestre de 2008 (SOARES; SÁTYRO, 2009).

TABELA 4
Parâmetros do Programa Bolsa Família

Período	Legislação	Linha de pobreza		Benefício variável para crianças	
		Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹	Valor nominal	Valor real (R\$ 2010) ¹
Jan./2004-mar./2006	Lei nº 10.836/2004	100,00	128,92	15,00	19,34
Abr./2006- jun./2007	Decreto nº 5.749/2006	120,00	143,06	15,00	17,88
Jul./2007-maio/2008	Decreto nº 6.157/2007	120,00	136,67	18,00	20,50
Jun./2008-jun./2009	Decreto nº 6.491/2008	120,00	128,98	20,00	21,50
Jul./2009-presente	Decreto nº 6.917/2009	140,00	141,85	22,00	22,29

Fonte: MDS.

Nota: ¹ Valores reais expressos em R\$ de 2010 e deflacionados pelo INPC médio de cada período.

Além de acompanhar, o sistema também pune. Se, por exemplo, uma criança deixa de frequentar a escola porque quebrou a perna ou por qualquer outro motivo justificável, a frequência baixa é informada junto com o motivo e o MDS não toma nenhuma providência, porque nenhuma é cabível. Já se o motivo é desconhecido ou não justificável, são enviados tanto uma carta como um aviso a ser lido na tela do terminal bancário quando da retirada do benefício. Após uma série de advertências, os benefícios são inicialmente bloqueados e, finalmente, cancelados.

Além de ser condicionado, o benefício variável do PBF não é um direito. Isto quer dizer que é possível que uma família seja elegível, mas não receba o benefício, o que pode ocorrer tanto porque a administração municipal não se empenhou em cadastrá-la como porque se empenhou em demasia e excedeu a cota reservada ao município no orçamento do programa. Com o aumento da cobertura que teve início em 2009, há cada vez menos famílias elegíveis não beneficiárias, mas o benefício continua sendo uma benesse e não um direito.

Entre os três benefícios aqui analisados, o do PBF – e o programa como um todo – é sem dúvida nenhuma o mais transparente e o mais bem estudado. Por um lado, quase todos os dados relevantes – como o número de famílias beneficiárias, o montante transferido, a distribuição municipal de famílias e gastos, entre outros – estão publicamente disponíveis e são atualizados com grande

frequência.⁷ Com isso, sabe-se com clareza que em 2010 havia 12,8 milhões de famílias beneficiárias do PBF e que o gasto total naquele ano somou R\$ 14,4 bilhões. A única informação relevante que não está imediatamente disponível diz respeito à distribuição dos benefícios entre o fixo, o variável para crianças e o variável para adolescentes, mas estas informações podem ser solicitadas ao MDS.

Por outro lado, como a PNAD capta o PBF razoavelmente bem – ainda que com limitações –⁸ há uma vasta gama de estudos sobre o programa. Sabe-se, por exemplo, que a focalização do PBF é tão boa quanto a de programas similares de outros países – como Chile e México – cujo monitoramento é muito mais políciesco do que o nosso (SOARES *et al.*, 2009b). Sabe-se também que, embora o PBF represente apenas uma fração ínfima da renda familiar como um todo, o programa cumpriu um papel importante na queda recente da pobreza e da desigualdade; se não fosse pelo PBF, inclusive, a extrema pobreza teria aumentado no Brasil entre 2007 e 2009, período em que o crescimento econômico beneficiou os pobres, mas nem tanto os extremamente pobres (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007; SOARES *et al.*, 2010a).

No restante deste texto nos referiremos ao “benefício variável do PBF”, quando não houver ambiguidade, simplesmente como “o PBF”.

4 COBERTURA E DISTRIBUIÇÃO DO BENEFÍCIO VARIÁVEL DO PBF, DO SF E DA DEDUÇÃO POR DEPENDENTE DO IRPF

Como vimos, os três programas analisados não apresentam nenhum diálogo entre si, apesar de seu objetivo último – ajudar os pais a garantir o bem-estar das suas crianças – ser quase idêntico. Mais ainda, dos três apenas o PBF – justamente o programa direcionado para as famílias mais pobres – apresenta um grau de transparência adequado. O PBF também é a fonte que transfere os menores valores

7. Basta consultar a Matriz de Informação Social da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) do MDS: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>>.

8. Ver, por exemplo, Soares *et al.* (2007) e Souza (2010).

por criança; já a dedução por dependentes do IRPF é a fonte que paga quantias máximas maiores (com a alíquota marginal de 27,5%).

O objetivo desta seção é a comparação entre os três benefícios do ponto de vista da cobertura, da focalização e do impacto sobre a renda das famílias. Para tanto, contamos com simulações feitas usando pesquisas domiciliares já que os registros administrativos não nos dizem nada sobre a composição e renda das famílias.

Recorremos a uma série de simulações, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009 – a mais completa fonte de dados recente sobre rendimentos e gastos das famílias brasileiras. Todos os procedimentos são descritos exhaustivamente no anexo, mas envolvem basicamente:

- harmonização do número total de famílias beneficiárias do PBF com os dados dos registros administrativos: como na POF originalmente aparecem apenas poucos menos de 8 milhões de famílias beneficiárias, recorreremos a técnicas probabilísticas para chegar às 11,2 milhões de famílias registradas em janeiro de 2009, data de referência da pesquisa;
- imputação do SF aos trabalhadores formais elegíveis: como a POF não registra rendimentos oriundos do SF, adicionamos os valores adequados a todos os trabalhadores formais elegíveis; e
- simulação da declaração de IRPF dos contribuintes: como a POF oferece quase todos os dados necessários, simulamos a declaração de renda dos indivíduos seguindo o exemplo de Soares *et al.* (2010b), para obter assim o valor efetivamente transferido pela dedução por dependentes crianças.

Há, é claro, hipóteses embasando cada um dos procedimentos, algumas mais fortes que outras, em especial no que diz respeito ao salário-família. No entanto, não há outra maneira de fazer.

Valendo-nos dos procedimentos mencionados, calculamos quantas crianças recebiam cada um dos benefícios apresentados. A tabela 5 mostra o tamanho de cada transferência tanto do ponto de vista do número de beneficiários como do ponto de vista de gastos. Vê-se que a maior transferência, segundo tanto o ponto de vista do número de beneficiários quanto do orçamento, é o benefício variável do PBF. O maior valor médio é aquele associado à dedução de dependentes com 16 anos

ou menos no IRPF. A comparação entre o PBF e o IRPF, aliás, é particularmente ilustrativa: a dedução para crianças no IRPF envolve um montante de recursos equivalente a 57% do total do benefício variável do PBF, mas beneficia apenas 35% do número de crianças, o que resulta em transferências cujo valor médio é 60% maior do que o PBF. Pior ainda: quem recebe a dedução do IRPF são justamente as crianças mais ricas do país.

TABELA 5
Tamanho dos programas de transferências para crianças – Brasil, 2009

Benefício	Número de crianças (milhões)	Gasto anual (R\$ bilhões) ¹	Gasto anual/produto interno bruto (PIB) (%)	Valor médio mensal por criança ¹
Dedução IRPF	7.870	2.550	0,8	27,03
Salário-família	9.410	1.920	0,06	16,99
Benefício variável do PBF	22.240	4.500	0,14	16,86
Total	34.550	8.970	0,28	21,64

Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.

Nota: ¹ Valores em R\$ de 2009.

Obs.: O número total de crianças é inferior à soma dos três por causa das sobreposições.

A tabela 6 leva em conta a estrutura familiar, sendo possível então ver que quase cinco milhões de crianças contam com benefícios sobrepostos, sendo a maior sobreposição entre o PBF e o SF. Há também mais de 16 milhões de crianças descobertas, o que equivale a um terço das crianças no Brasil. Mais ainda, a não cobertura atinge crianças que dificilmente podem ser classificadas como “ricas”, uma vez que sua renda familiar *per capita* é inferior à renda mediana na POF (R\$ 357,00 *versus* R\$ 372,00).

Em termos de impacto sobre a renda das famílias, a transferência mais relevante é o benefício variável do PBF que representa 6,5% da renda das famílias que o recebem (sem outros benefícios). A menos relevante é a dedução do IRPF, uma vez que as famílias que recebem esta transferência têm renda relativamente alta.

TABELA 6
Impacto dos programas de transferências para crianças sobre renda familiar – Brasil, 2009

Situação	Número de crianças (milhões)	Total de crianças (%)	Valor médio por criança ¹	Renda familiar <i>per capita</i> ¹		
				Sem benefícios	Com benefícios	Δ (%)
Descobertas	16.580	32,4	0,00	357,00	357,00	–
Benefício variável PBF	17.920	35,0	16,92	135,00	144,00	6,5
Dedução IRPF	6.860	13,4	27,52	1.436,00	1.448,00	0,8
Salário-família ²	4.850	9,5	17,74	351,00	358,00	2,0
Benefício variável PBF + salário-família	3.910	7,7	33,09	186,00	203,00	8,8
Dedução IRPF + salário-família	0,600	1,2	40,12	1.090,00	1.107,00	1,5
Dedução IRPF + benefício variável PBF	0,370	0,7	38,26	804,00	822,00	2,2
Os três	0,040	0,1	47,52	669,00	693,00	3,5
Total	51.130	100	14,62	423,00	429,00	1,6

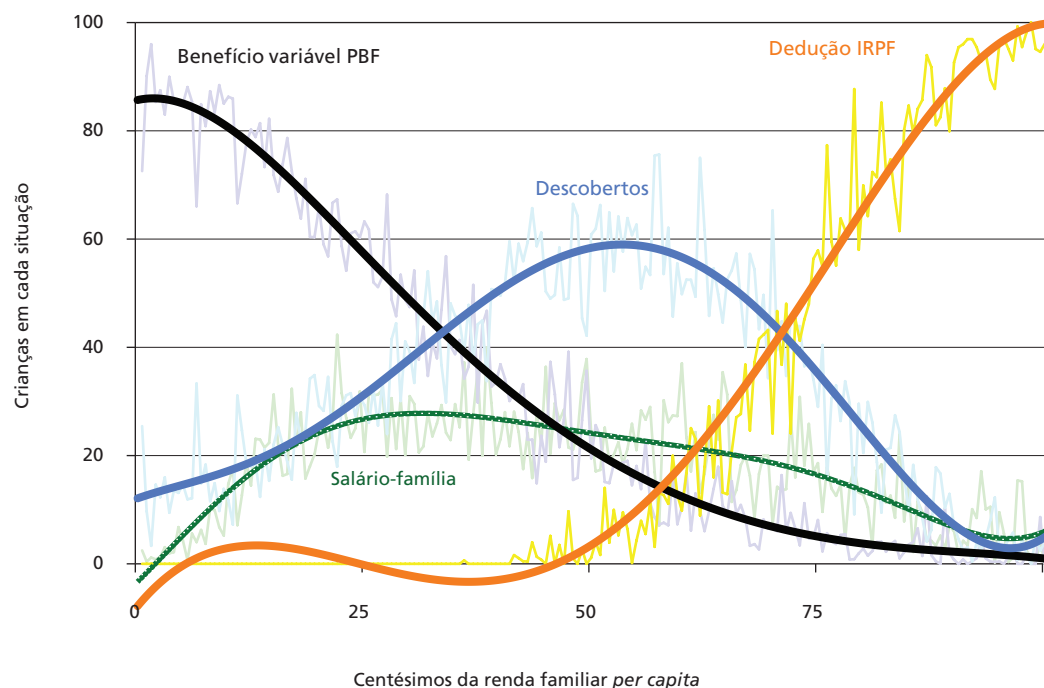
Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.

Notas: ¹ Valores em R\$ de 2009.

² No caso do salário-família, o benefício é inferior ao mínimo outorgado pelo benefício em função das decisões metodológicas descritas no anexo.

Como se distribuem estes benefícios ao longo dos centésimos da distribuição de renda brasileira? A resposta é dada pelo gráfico 3, que mostra que os três benefícios têm perfis distributivos radicalmente diferentes. Os dois extremos são o PBF e o IRPF. A dedução de criança do IRPF é claramente uma transferência para os mais ricos e o grosso dos beneficiados se situa acima do percentil 75 da renda domiciliar *per capita*. O benefício variável do PBF é quase a imagem espelhada do IRPF: é pró-pobre e o grosso está abaixo do percentil 25. Tanto a distribuição dos beneficiários do SF como a distribuição das crianças descobertas por qualquer transferência se concentram em posições intermediárias da distribuição de renda, com picos entre os percentis 25 e 75.

GRÁFICO 3
Distribuição dos benefícios por centésimo de renda domiciliar *per capita* – Brasil, 2009
 (Em%)



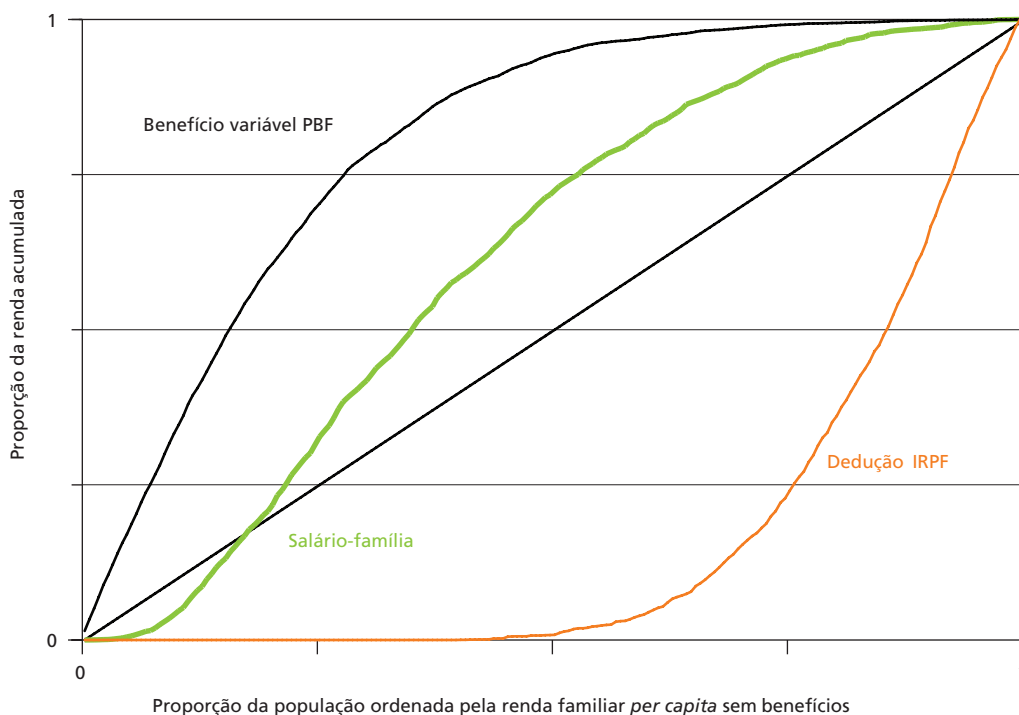
Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.
 Obs.: Para visualização em cores, acessar: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=533>.

Outro modo de analisar a progressividade ou regressividade de uma transferência é mediante a curva e o coeficiente de incidência. Para calculá-lo, deve-se:

1. Ordenar a população pela renda total líquida, excluindo os benefícios transferidos.
2. No eixo horizontal, acumular a população ordenada pela renda.
3. No eixo vertical, acumular os benefícios de cada uma das transferências.
4. A curva de incidência é o lócus das variáveis descritas nos passos 2 e 3.
5. O coeficiente de incidência é o dobro da área entre a curva de incidência e a reta da igualdade perfeita ligando os pontos (0,0) e (1,1), com áreas acima da reta entrando negativamente.

Quanto mais perto do canto superior esquerdo, mais pró-pobre uma transferência; quanto mais perto do canto inferior direito, mais pró-rica será esta. O gráfico 4 mostra os resultados das curvas de incidência para os três benefícios.

GRÁFICO 4
Curvas de incidência dos três benefícios – Brasil, 2009



Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.
Obs.: Para visualização em cores, acessar: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=533>.

As curvas no gráfico 4 deixam claras as imensas diferenças entre os três benefícios em termos de focalização. Enquanto a dedução do IRPF é apropriada quase que totalmente pelos 25% mais ricos, o benefício variável do Bolsa Família fica quase inteiramente nas mãos dos 25% mais pobres. O salário-família fica entre os dois, mas ainda é pró-pobre.

A tabela 7 mostra os coeficientes de incidência e de concentração para os três benefícios separadamente e também para a soma dos três. Novamente, há uma grande diferença na distribuição dos diferentes benefícios. O coeficiente de incidência mostra a focalização do primeiro real transferido, enquanto o coeficiente de concentração mostra a focalização do último real transferido.

TABELA 7
Coeficientes de incidência e concentração

	Coeficiente de incidência	Coeficiente de concentração
Dedução do IRPF	0,813	0,672
Salário-família	-0,002	-0,202
Benefício variável PBF	-0,428	-0,586
Os três	-0,026	-0,146

Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.

Nos dois casos, valores inferiores a zero implicam que a transferência é progressiva, isto é, privilegia os mais pobres; valores acima de zero apontam o contrário. Como esperado, entre os três benefícios apenas a dedução do IRPF é regressiva – e muito regressiva. Mesmo assim, o saldo conjunto das três transferências é progressivo, especialmente em função do benefício variável do Bolsa Família.

5 UMA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO

A proposta de unificação dos três benefícios é simples. O benefício variável do PBF, o SF, e a dedução por dependente com menos de 16 no IRPF devem ser eliminados e substituídos por único benefício igualitário outorgado a todas as crianças no Brasil mediante pagamentos a suas famílias. É importante ressaltar que esta proposta tem duas partes diferentes. A primeira é a unificação dos três benefícios em único benefício. A segunda é a universalização deste benefício para todas as crianças, sejam elas ricas, sejam elas pobres.

5.1 POR QUE UNIFICAR? POR QUE UNIVERSALIZAR?

Esperamos que, dado o exposto até aqui, não seja necessário justificar exaustivamente a unificação dos benefícios. Conforme explicado nas primeiras seções, os benefícios que hoje existem são fragmentados, não têm qualquer coordenação entre si, são parcialmente superpostos, excluem quase um terço das crianças e transferem valores maiores para crianças mais ricas. Além disso, pelo menos um, o salário-família, tem um desenho que se presta ao desvio dos fundos para ele destinado. Trata-se de um caos gerencial injustificável e que grita por correção.

Unificar não passa de bom senso. Injetar racionalidade neste arranjo é desejável e imperativo. Um primeiro passo foi dado obviamente com a consolidação de diversos benefícios no PBF no início dos anos 2000. É preciso, contudo, levar adiante o processo para corrigir injustiças e alcançar um nível de transparência hoje inexistente no caso do salário-família e da dedução do IRPF.

O que talvez careça de justificativa é a opção pela universalização. Explícita ou implicitamente, os três benefícios compartilham uma premissa básica: o país como um todo se beneficia do bom desenvolvimento das crianças e, portanto, cabe ao Estado ajudar as famílias a arcar com os investimentos e gastos necessários. Os benefícios, obviamente, podem ser retratados tanto do ponto de vista do respeito aos direitos sociais quanto de uma visão mais utilitarista que leve em conta as externalidades de uma população mais saudável e educada. O que importa é que, partindo do pressuposto de que o arranjo atual reflete minimamente um consenso político, o caminho natural para a sua racionalização é a transformação dos três benefícios em um benefício universal que inclua também as crianças atualmente desprotegidas. Como argumentaremos ao longo desta seção, um benefício com esta natureza é financeiramente viável e facilitado pelo fato de que os valores transferidos atualmente são relativamente próximos em termos absolutos.

Outro caminho possível seria a eliminação do salário-família e da dedução de criança do IRPF em prol do PBF ou alguma outra transferência focalizada nas crianças mais pobres. As crianças relativamente mais ricas deixariam de receber transferências e as mais pobres contariam com mais recursos. Priorizamos as crianças mais pobres por que são justamente as que mais precisam.

Trata-se de uma opção legítima, especialmente se considerarmos os níveis de desigualdade brasileiros e o sucesso do PBF até hoje.⁹ Contudo, há três tipos de argumentos em favor de uma solução universalista, que dizem respeito a questões de princípios éticos, à economia política da distribuição e a dificuldades operacionais inerentes a qualquer benefício focalizado.

9. Ver, por exemplo, Soares *et al.* (2010a).

5.1.1 Princípios éticos

Tanto a CF/88 como o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhecem explicitamente que as crianças têm direito à proteção social para que possam se desenvolver plenamente. Este reconhecimento não está subordinado à sua renda. Ou seja, as crianças são sujeitos de direitos, o que, como lembra Sposati (2010), supõe o respeito à igualdade de seu tratamento pelas políticas sociais. O *status* de cidadão e a vulnerabilidade específica relacionada à infância implicam que a proteção não deve se dar *ex post*, isto é, como resgate depois de verificada a pobreza ou qualquer tipo de privação, mas *ex ante*.

Não é preciso, por sinal, abraçar uma perspectiva normativa marcadamente igualitária para reconhecer tal direito, embora, é claro, a defesa de tal visão conduza naturalmente a políticas universalistas que expressem e retroalimentem a solidariedade entre a comunidade de cidadãos.

Por outro lado, mesmo uma perspectiva normativa mais centrada na igualdade de oportunidades, e não de resultados, é perfeitamente compatível com a ideia de direito universal à proteção para garantir o desenvolvimento e oportunidades às crianças. No fundo, a lógica subjacente é a mesma empregada para justificar, por exemplo, o ensino público universal.

Qualquer que seja a abordagem, uma criança *qua* criança tem direito a uma proteção social. Se aceitarmos isso, não há alternativa à universalização.

5.1.2 Economia política da distribuição

Outro argumento importante diz respeito à economia política dos programas sociais. O argumento, encontrado em Korpi e Palme (1998) sob o nome de “paradoxo da redistribuição”, é que o tamanho do orçamento disponível para a redistribuição não é fixo. As estruturas institucionais dos Estados de bem-estar afetam as definições de identidades e de interesses entre os cidadãos e, portanto, as coalizões politicamente possíveis para o apoio à redistribuição. Transferências focalizadas apenas nos mais pobres tornariam o apoio das classes médias menos provável. Dada a fragilidade econômica, organizativa e política dos mais pobres, a ausência de coalizões com grupos acima da pobreza tende a resultar em programas menores e, portanto, menos redistributivos. Por outro lado, a adesão das classes médias tende a fortalecer a legitimidade – e, por consequência, a efetividade – dos programas.

Muitos outros autores – sejam favoráveis ao universalismo ou não – também já assinalaram a existência deste possível *trade-off* entre o grau de focalização e o montante de recursos a serem redistribuídos.¹⁰ Poucos testes empíricos foram feitos, mas Nelson (2007) corrobora a hipótese em alguma medida, embora com qualificações importantes.

No Brasil, o Regime Geral da Previdência Social é um exemplo claro. Embora haja uma forte transferência de ricos para pobres embutida nos benefícios iguais a um salário mínimo, o sistema conta com forte aceitação política e uma fortíssima coalizão de defesa, inclusive de aposentados e pensionistas cujos benefícios são superiores a um salário-mínimo. Por quê? Justamente por que todos participam do mesmo sistema.

A importância de coalizões entre diferentes segmentos da população na constituição dos Estados de bem-estar social não deve ser subestimada e tal coalizão é mais provável na defesa de um benefício universal.

5.1.3 Aspectos práticos

Finalmente, focalizar é algo que gera diversas dificuldades práticas. A mais óbvia é que focalizar é difícil e custoso, principalmente em um país onde a informalidade nas relações de trabalho ainda faz parte da realidade cotidiana. A renda das famílias, principalmente das mais pobres, é medida com erro, está sujeita a forte volatilidade e frequentemente é alvo de comportamento estratégico por parte dos respondentes. Um vendedor ambulante pobre pode até saber quanto faturou em um dado dia, mas dificilmente vai saber calcular seu lucro líquido durante o mês. Além do mais, seu lucro este mês certamente será diferente – possivelmente muito diferente – do lucro no mês passado. Dada a impossibilidade de comprovar a renda de fontes informais, também é provável que nosso ambulante omita grande parte de sua renda para fazer jus a um benefício.

Os limites antes mencionados não impedem toda e qualquer focalização, mas impõem custos e limites. É fato conhecido que o Bolsa Família, por exemplo, é muito bem focalizado. No entanto, a boa focalização do PBF é obra de milhares de agentes

10. Ver Besley e Kanbur (1990), Sen (1996), Barrientos e DeJong (2004) e Kerstenetzky (2009).

municipais do programa que gastam horas preciosas verificando rendas quando poderiam estar tratando de violência familiar ou dando apoio a jovens em risco de entrar em conflito com a lei.

Além do mais, um dos limites da focalização é o erro de exclusão indevida cujas vítimas frequentemente são os mais vulneráveis. Por exemplo, há um número grande de crianças em famílias extremamente pobres que não recebem qualquer benefício do PBF justamente porque são erros de exclusão no processo de focalização.

Outra dificuldade prática é que, pelo menos em teoria, focalizar um benefício não trivial pode gerar incentivos adversos do ponto de vista de engajamento no mercado de trabalho. Estes efeitos não têm sido ainda relevantes para o PBF, por exemplo, mas é possível que passem a ser se houver aumento nos valores dos benefícios.

Há ainda o estigma social gerado por benefícios apenas para pobres e o fato de o processo de focalização ser necessariamente tanto mais invasivo quanto melhor for a focalização. Um benefício universal é uma vacina contra o clientelismo nas distribuições de benefícios.

Finalmente, além de tudo isso, existe ainda outro argumento prático poderoso em prol da universalização: como já foi dito, as crianças como um todo tendem a se concentrar na metade mais pobre da distribuição de renda. Logo, uma transferência universal vai sempre beneficiar desproporcionalmente crianças em situação no mínimo de vulnerabilidade – e isso sem nenhuma das desvantagens inerentes a programas focalizados. Por outro lado, o “vazamento” para os mais ricos é pequeno: menos de 5% das crianças brasileiras estão entre os 10% mais ricos na POF 2008-2009, o que significa que 95% das crianças têm renda *per capita* sem benefícios menor do que R\$ 1.450,00.

Em outras palavras, a simples existência de crianças já funciona quase como mecanismo “natural” de focalização. Transferir um benefício universal para esse grupo já garante que a maior parte dos recursos irão para indivíduos em situação socioeconômica vulnerável.

Esperamos ter convencido o leitor de que não apenas a racionalização como também a universalização dos benefícios são desejáveis e devem ser levadas a cabo o quanto antes. Agora, descrevemos os efeitos esperados da nossa proposta.

5.2 SIMULAÇÕES

Na tabela 5 vimos que os três programas de transferência de renda para crianças custaram R\$ 8,97 bilhões em 2009 (em valores de janeiro de 2009). Nunca é demais lembrar que esta contabilidade inclui apenas: *i*) o benefício variável do PBF, deixando o benefício fixo de fora; *ii*) todo o salário-família; e *iii*) apenas a dedução por dependentes com 15 anos ou menos, deixando as demais deduções (incluindo dependentes com mais de 15 anos) de fora. Já a tabela 6 mostrou que há 51,13 milhões de crianças de 15 anos ou menos no Brasil. Uma conta simples – dividir R\$ 8,97 bilhões por 51,13 milhões de crianças – leva a um benefício de R\$ 175,43 por ano por criança. Em termos mensais, isto equivale a R\$ 14,62 por criança por mês.

Esse valor – R\$ 14,62 – é inferior aos valores médios pagos por todas as três transferências. Isto não deveria ser uma surpresa uma vez que mais de 16 milhões de crianças não recebem qualquer tipo de transferência e passariam a receber de acordo com nossa proposta. Embora a escolha de um ou outro valor seja algo bastante arbitrário, consideramos este valor baixo justamente por ser inferior a todos os valores hoje transferidos. Ou seja, para ter um valor por criança na ordem do que é hoje transferido, seria necessário complementar o “bolo” com recursos adicionais.

A tabela 8 mostra o valor dessa complementação em função do valor da transferência.

TABELA 8
Simulações de custo da proposta de benefício universal

Valores nominais	Valores anuais (R\$ bilhões) ¹		PIB (%)	PIB adicional (%)
	Custo total	Custo adicional		
14,62	8,97	0,00	0,28	0,00
20,00	12,27	3,30	0,39	0,10
25,00	15,34	6,37	0,48	0,20
30,00	18,41	9,44	0,58	0,30
35,00	21,50	12,50	0,67	0,39
40,00	24,54	15,57	0,77	0,49
45,00	27,61	18,64	0,87	0,59
50,00	30,68	21,71	0,96	0,68

Fonte: Tabelas 5 e 6.
Nota: ¹ Em R\$ de 2009.

Alguns valores são emblemáticos. Uma transferência mensal de R\$ 20,00 é próxima tanto ao valor inferior do salário-família quanto do benefício variável do PBF. Para outorgar este valor a todas as crianças brasileiras, seriam necessários R\$ 3,3 bilhões adicionais.

Outro valor emblemático seria R\$ 25,00 ao mês. Este valor é maior que o valor máximo do benefício variável do PBF até o término deste texto,¹¹ o que garantiria aumento real para todas as crianças pobres com a unificação. Se este fosse o valor do benefício universal, seriam necessários R\$ 6,37 bilhões adicionais, que equivalem a 0,2% do PIB de 2009.

O maior benefício concedido a uma criança no sistema atual, que é a dedução do IRPF para indivíduos cuja alíquota marginal efetiva é 27,5%, é um pouco superior a R\$ 40,00 por mês. Se este valor fosse dado a todos – um cenário no qual ninguém perde – seriam necessários R\$ 15,57 bilhões adicionais, o que equivale à metade de 1% do PIB de 2009. Trata-se mais ou menos do valor total do PBF (incluindo o benefício fixo) e não é uma soma trivial.

É possível também simular os impactos sobre a pobreza infantil e a desigualdade. É importante ressaltar que reduzir a pobreza infantil e a desigualdade não é o objetivo principal desta proposta. O objetivo é gerar um fluxo de renda para apoiar as famílias na criação dos filhos. Ainda assim, os impactos sobre a pobreza e a desigualdade não são nada triviais. As tabelas 9 e 10 tratam dos impactos da proposta sobre pobreza e desigualdade, respectivamente.

TABELA 9
Simulações dos impactos sobre a pobreza infantil¹

Valores nominais	Número de crianças em pobreza extrema	Indicadores FGT			Hiato médio relativo ² (%)
		P0	P1	P2	
Situação atual	4.329.901	0,085	0,030	0,015	35,9
14,62	4.281.352	0,084	0,030	0,015	35,2
20,00	3.912.173	0,077	0,025	0,012	33,2

(Continua)

11. A presidente Dilma Rousseff anunciou em 1º de março a intenção de aumentar o benefício variável do PBF até R\$ 32,00, mas o aumento não tinha sido efetivado quando este texto foi entregue ao editorial.

(Continuação)

Valores nominais	Número de crianças em pobreza extrema	Indicadores FGT			Hiato médio relativo ² (%)
		P0	P1	P2	
25,00	3.626.852	0,071	0,022	0,010	30,9
30,00	3.314.430	0,065	0,019	0,008	28,9
35,00	3.014.280	0,059	0,016	0,006	26,8
40,00	2.708.506	0,053	0,013	0,005	24,9
45,00	2.381.256	0,047	0,011	0,004	23,4
50,00	2.047.870	0,040	0,009	0,003	22,3

Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.

Nota: ¹ Com linha de pobreza de R\$ 60,00 *per capita* em R\$ de janeiro de 2009.

² Indica o quão longe as crianças pobres estão da linha de pobreza, com a distância expressa como porcentagem da própria linha.

Obs.: FGT = Foster Greer Thorbecke.

Com relação à pobreza infantil, até o benefício de R\$ 14,62 a reduz. Isto é relevante por que todas as crianças em famílias beneficiárias do Bolsa Família perderiam renda neste cenário. No entanto, isto é mais do que compensado pela renda recebida pelas crianças vivendo na pobreza, mas sem o Bolsa Família. É certo que a queda é bem modesta (apenas 48 mil crianças).

Os valores emblemáticos de R\$ 20,00, R\$ 25,00 e R\$ 40,00 derrubam a pobreza infantil em 417 mil, 703 mil e 1,621 milhão de crianças. Os 703 mil que escapam da pobreza com o benefício de R\$ 25,00 reduziriam a pobreza infantil de 8,5% para 7,1% das crianças. É interessante que o efeito é quase linear e que cada R\$ 1,00 a mais no benefício infantil tira mais ou menos 60 mil crianças da pobreza.

Mesmo as crianças que continuam pobres passam a contar com rendas mais próximas da linha da pobreza. As quedas no P1, no P2 e no hiato médio mostram que o bem-estar das crianças que continuam na pobreza também aumenta. O hiato médio relativo também diminui sensivelmente. Na situação atual, as crianças pobres têm renda média 36% menor do que a linha de R\$ 60,00 *per capita*; benefícios universais superiores a R\$ 25,00 reduzem este percentual para menos de 30%.

É relevante também que mesmo um benefício mensal generoso de R\$ 50,00 ainda deixa um pouco mais de 2 milhões de crianças na pobreza. O problema destas crianças é que vivem em famílias com baixíssima capacidade de gerar renda, o que mostra que um benefício infantil universal não substitui a política de combate à pobreza geral, como o Bolsa Família.

A tabela 10 mostra os impactos da proposta de Benefício Infantil Universal sobre a desigualdade como um todo, isto é, considerando toda a população (crianças, jovens, adultos e idosos). A estatística fundamental é o coeficiente de concentração. O coeficiente de concentração de um benefício infantil universal reflete principalmente a concentração das crianças na cauda inferior da distribuição de renda e, secundariamente, o valor do benefício. Quanto maior o valor do benefício, menos pró-pobre será o coeficiente, mas, como a tabela 10 mostra, este é um efeito pouco relevante.

TABELA 10
Simulações dos impactos sobre desigualdade

Valores nominais	Coefficiente de concentração	Variação (%)	Índice de Gini	Variação (%)
Situação atual	-0,146	–	0,570	–
14,62	-0,231	57,8	0,569	-0,1
20,00	-0,229	56,7	0,568	-0,4
25,00	-0,227	55,6	0,566	-0,7
30,00	-0,226	54,5	0,564	-0,9
35,00	-0,224	53,5	0,563	-1,2
40,00	-0,223	52,4	0,561	-1,5
45,00	-0,221	51,3	0,560	-1,7
50,00	-0,220	50,1	0,558	-2,0

Fonte: Cálculos feitos com a POF 2008-2009 ajustados aos registros administrativos dos três programas.

É interessante que o coeficiente de concentração (entre -0,23 e -0,22) é mais pró-pobre que o de qualquer outra fonte de renda da qual se tenha conhecimento, salvo os benefícios do Bolsa Família.¹² Mas não ocorre com nenhuma outra fonte, nem sequer com o progressivo – e focalizado – BPC, cujo coeficiente de concentração situa-se entre -0,11 e -0,05. É curioso que um benefício universal seja mais progressivo que um focalizado – e, por sinal, muito bem focalizado. Isso resulta apenas da concentração das crianças na cauda inferior da distribuição de renda.

12. Soares, Ribas e Soares (2009) mostram que o coeficiente de concentração do Bolsa Família situa-se entre -0,52 e -0,50, o que é mais progressivo que o proposto pelo Benefício Infantil Universal.

Ir da situação atual para um benefício universal de R\$ 25,00 reduziria o coeficiente de Gini em 0,004 pontos, o que equivale a pouco menos de um ano de queda da desigualdade no ritmos atuais. Novamente, se não é uma *tsunami* na distribuição de renda, tampouco é completamente trivial.

6 ASPECTOS OPERACIONAIS

Há uma série de aspectos operacionais sobre os quais também devemos nos manifestar. Dizem respeito à exigência de frequência à escola, ao limite de três crianças por família e à convivência entre um benefício universal e benefícios focalizados fazendo parte da política de combate à pobreza.

6.1 CONDICIONALIDADES

Dois dos benefícios – o benefício variável do PBF e o SF – que seriam unificados são condicionados à frequência escolar. É verdade que apenas o PBF de fato cobra, já que no SF não há cobrança sequer de comprovação do pagamento do benefício, mas na teoria ambos são condicionados. O que propomos para o novo benefício?

Uma importante justificativa para condicionar um benefício à frequência escolar é tentar garantir que a proteção social nele implícita de fato chegue às crianças. De nada adianta pagar às famílias um benefício se os adultos (ou alguns adultos) destas se apropriam dos recursos e não repassam a proteção social às suas crianças. É gerencialmente impossível garantir que os recursos sejam de fato gastos com crianças, mas a condicionalidade é um modo de garantir que famílias pelo menos não hipotéquem o futuro de seus filhos, negando-lhes uma educação.

Se este for o caminho, é importante que a verificação da frequência escolar feita pelo Bolsa Família, a ser estendida a todas as crianças no Brasil, continue sendo feita de forma não punitiva. Famílias cujas crianças não vão à escola devem ser apoiadas por um assistente social e não punidas.

As condicionalidades de saúde são familiares e, portanto, naturalmente não fariam parte do desenho do Benefício Infantil Universal.

6.2 FECUNDIDADE

Como já foi colocado, um benefício universal não gera qualquer incentivo adverso em termos de participação no mercado de trabalho, mas um benefício para crianças poderia – potencialmente – gerar um incentivo à fecundidade. O benefício do PBF foi limitado a três crianças justamente para não criar um incentivo pró-natalista. Na nossa proposta de unificação, não há limite. Um possível incentivo à fecundidade não nos preocupa por duas razões. A primeira é que não vai ocorrer e a segunda é que, se ocorrer, não é ruim.

Rocha (2009), usando o limite de três filhos embutido no desenho do PBF como variável instrumental, mostra que o benefício variável do programa não gera qualquer incentivo à fecundidade. Se isso vale para a população mais pobre cuja renda baixa torna o benefício mais relevante, então certamente será verdade para a população não pobre cuja renda mais alta tornará o benefício menos relevante.

Segundo, a taxa de fecundidade no Brasil está caindo rapidamente e já se encontra bem abaixo da taxa de reposição. O meio ambiente sempre agradece quando há menos gente no planeta, mas uma queda demográfica muito rápida, como a que se avizinha, traz problemas potencialmente graves de envelhecimento da população. Se, porventura, os resultados de Rocha (2009) não puderem ser generalizados para um benefício infantil universal, há ainda muita folga na taxa de fecundidade.

A única restrição legítima de cunho demográfico é um possível incentivo à gravidez de meninas jovens. Há ampla literatura mostrando que isto é prejudicial tanto para as meninas como para seus filhos. Não há estudos sobre gravidez na adolescência e transferências de renda para o Brasil. Trata-se de uma lacuna a ser preenchida.

Um último ponto relacionado à demografia é que a transição demográfica vai tornar o benefício cada vez mais barato. As mudanças demográficas na sociedade brasileira estão levando a coortes de crianças cada vez menores. Enquanto entre 1996 e 1998 nasceram em média 3,4 milhões de crianças por ano, entre 2006 e 2008 foram apenas 2,6 milhões em média. Isto vai reduzir o tamanho absoluto da população entre 0 e 15 anos e, portanto, reduzir o custo do Benefício Infantil Universal.

De acordo com a revisão 2008 das projeções de população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por exemplo, em 2000 o Brasil possuía cerca de 54,6 milhões de crianças com 15 anos ou menos, o que representava 32% da população. Em 2010, o número já havia diminuído para 52,7 milhões, ou 27% do total; em 2020, a expectativa é que sejam apenas 44,9 milhões – número 15% menor do que em 2010 –, o equivalente a 22% da população.¹³ É possível, inclusive, que até mesmo estas estimativas estejam superestimadas, uma vez que os resultados já divulgados do Censo Demográfico 2010 são inferiores tanto no que diz respeito à população total (190,1 milhões contra 193,2 milhões nas estimativas), quanto ao número de crianças (46 milhões contra 52,7 milhões) e o peso das crianças na população total (24% contra 27%) (IBGE, 2011).

Em outras palavras, isso significa que todos os números aqui apresentados podem ser interpretados como estimativas conservadoras e que tanto o número de beneficiários de um eventual Benefício Infantil Universal quanto o valor total transferido seriam possivelmente menores. Mais ainda: a diminuição a cada ano do público-alvo garante uma boa margem de liberdade para que o valor do benefício seja reajustado sem que isso signifique no agregado um dispêndio maior. Finalmente, é bom também lembrar que, caso a preocupação seja apenas a de manter o valor do benefício ao longo do tempo, sem reajustes que proporcionem ganhos reais, então a própria dinâmica de crescimento econômico garante que o peso total da transferência sobre o PIB vai diminuir com o tempo. Com efeito, apenas o crescimento registrado desde 2009 – data de referência das estimativas – já assegura que hoje o Benefício Infantil Universal representaria um percentual menor do PIB do que o apresentado na tabela 8.

6.3 POBREZA

Como já ficou claro, nenhum valor razoável do benefício universal consegue zerar a pobreza infantil. E é evidente que a pobreza de indivíduos em famílias sem crianças não será minimamente afetada por um benefício dado apenas a famílias com crianças. Isto quer dizer que um benefício universal para crianças não pode, de modo algum, substituir uma

13. Ver <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Revisao_2008_Projecoes_1980_2050/>. Acesso em: 31 mar. 2011.

política de transferências de combate à pobreza. O Programa Bolsa Família, ou algo como ele, deve necessariamente continuar a existir.

É possível, inclusive que um benefício universal para crianças se articule futuramente com a própria política antipobreza. Na manhã seguinte da implantação da nossa proposta, o PBF passaria a ser composto apenas do seu benefício fixo e do benefício variável vinculado a jovens de 16 e 17 anos. Nada, no entanto, impede que futuramente decida-se incluir uma complementação para crianças pobres via Bolsa Família de modo que o benefício total seja maior para crianças pobres que para crianças ricas. As crianças pobres receberiam então um benefício por serem crianças e outro por serem crianças pobres.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe no Brasil um arranjo que visa ao apoio à infância mediante transferências monetárias às famílias para que possam dedicar mais recursos à criação de seus filhos com 15 anos ou menos. Este arranjo não é intencional e nunca foi planejado como sistema único, mas é composto de três benefícios separados.

O mais antigo é a dedução por dependente no IRPF, que data de 1961. É difícil precisar o valor exato do benefício implícito para cada indivíduo, uma vez que este depende da alíquota marginal efetiva enfrentada por cada contribuinte com filhos menores. No entanto, nossos cálculos indicam que esta dedução era, em média, de R\$ 27,00 por criança em valores de 2009, sendo que a dedução máxima era de R\$ 41,00 por criança por mês. Não há contrapartida, mas este benefício existe apenas para famílias pagando imposto de renda com alíquota marginal efetiva superior a zero. Quase 8 milhões de crianças viviam em famílias que foram beneficiadas com esta dedução em 2009 e o gasto fiscal foi de 0,08% do PIB. Trata-se de um benefício altamente regressivo, cujo coeficiente de concentração em 2009 foi 0,672.

O segundo benefício, de 1963, é o salário-família, pago pelas empresas a indivíduos com filhos cujo salário for inferior a R\$ 810,00 em 2009. Há dois benefícios: um de R\$ 19,48 para trabalhadores cujo salário era superior a R\$ 539,00 e outro de R\$ 27,64 para trabalhadores cujo salário era inferior a R\$ 539,00. O benefício é

pago pelas empresas que depois mandam a conta para a seguridade social, embora sem qualquer identificação/comprovação de quem recebeu o benefício. Teoricamente, as crianças devem frequentar a escola para que seus pais façam jus ao benefício, mas não há qualquer acompanhamento disto. O benefício foi pago aos pais de 9 milhões de crianças, a um custo fiscal de 0,06% do PIB e o coeficiente de concentração foi -0,202.

O terceiro é o benefício variável do Programa Bolsa Família, instituído junto ao próprio programa em 2003. Trata-se de R\$ 22,00 pagos aos primeiros três filhos de cada família. O benefício médio por criança em 2009 foi de R\$ 16,86 – justamente por que nem todas as crianças recebem. O benefício é pago a 22,24 milhões de crianças a um custo fiscal de 0,14% do PIB e é altamente pró-pobre com um coeficiente de concentração de -0,586.

Trinta e quatro milhões das 51 milhões de crianças no Brasil são cobertas por um dos três benefícios, o que deixa quase 17 milhões de crianças descobertas. Estes 17 milhões se encontram principalmente no meio da distribuição de renda, embora haja um bom número abaixo do centésimo 25. Estimamos também que aproximadamente 5 milhões de crianças vivem em famílias que recebem benefícios superpostos. Os dois benefícios mais frequentemente superpostos são o benefício variável do PBF e o SF.

Ou seja, o que existe no Brasil é um sistema composto de três benefícios que não têm qualquer coordenação entre si, são parcialmente superpostos, excluem quase um terço das crianças e transferem valores maiores para crianças mais ricas. Além do mais, pelo menos um, o SF, tem um desenho que se presta ao desvio dos fundos para ele destinado. Trata-se de um caos gerencial injustificável que grita por correção.

Nossa proposta de correção é uma conta com dois componentes. O primeiro é a racionalização do sistema atual. O segundo é uma expansão de direitos. Os dois componentes são interligados, visto que a articulação dos dois componentes é importante, uma vez que qualquer expansão de direitos econômicos tem custo fiscal e a racionalização do sistema atual minimiza este custo.

Nossa proposta, um Benefício Infantil Universal, beneficiaria por definição todas as 51 milhões de crianças no Brasil. O tamanho do benefício dependeria do volume de recursos fiscais a serem injetados no benefício. Se o orçamento for mantido

exatamente igual à soma dos três benefícios atuais, o benefício universal seria de R\$ 14,62. Consideramos que este seja um valor um tanto baixo, principalmente por que muitas famílias com crianças que hoje recebem o benefício do Bolsa Família passariam a receber menos. Um valor que não deixaria nenhuma criança pobre com menos do que tem hoje seria R\$ 25,00. Para pagar este valor, seriam necessários R\$ 6,37 bilhões adicionais, o que equivale a 0,2% do PIB de 2009.

Além de prover a família de cada criança no Brasil com um recurso para a criação de novos cidadãos, a proposta tem diversos efeitos colaterais positivos. O primeiro é que reduz a pobreza infantil. Mesmo um Benefício Infantil Universal com valor de R\$ 14,62 leva a uma leve redução da pobreza infantil, mas com valor de R\$ 25,00, 700 mil crianças deixariam de ser pobres.

Outro efeito é que este seria um benefício cuja distribuição seria altamente progressiva. Com efeito, seria a segunda fonte de renda mais progressiva no Brasil, perdendo apenas para o próprio Bolsa Família, mas ganhando até do bem focalizado BPC. Sendo tão progressivo, o benefício levaria a uma redução na desigualdade. Um benefício de R\$ 25,00 reduziria o coeficiente de Gini em 0,007, o que equivale mais ou menos à redução anual média da desigualdade desde que o processo começou em 2001.

No que diz respeito a aspectos operacionais, acreditamos que a exigência de contrapartidas para o recebimento do benefício pode ser uma boa ideia no caso da frequência escolar, desde que a verificação continue sendo feita de maneira não punitiva. Famílias cujas crianças não vão à escola devem ser apoiadas por um assistente social e não punidas.

Além disso, por se tratar de um benefício universal, não faz sentido impor restrições ao número de crianças beneficiárias por família. O incentivo à fecundidade não deve ser considerado motivo relevante para isso. Em primeiro lugar, os estudos disponíveis mostram que não houve nenhum efeito do Bolsa Família sobre a fecundidade das famílias pobres; é de se imaginar, portanto, que tampouco haverá qualquer incentivo do tipo entre as famílias não pobres. Em segundo lugar, as mudanças demográficas na sociedade brasileira estão levando a coortes de crianças cada vez menores, o que significa inclusive que o gasto total com o benefício pode se tornar mais barato ao longo do tempo caso não haja aumentos reais. Os primeiros resultados do censo 2010 sugerem

mesmo que os números antes apresentados podem ser tomados como estimativas conservadoras e que o custo real do benefício possivelmente seria menor do que o apresentado. Ou seja, mesmo que porventura haja algum incentivo à fecundidade, isso dificilmente poderia ser caracterizado como problema grave.

Finalmente, cabe ressaltar que o propósito de um Benefício Infantil Universal não é o de substituir todos os programas de combate à pobreza já existentes. O Programa Bolsa Família, ou algo como ele, precisa continuar a existir.

Enfim, o Benefício Infantil Universal é uma proposta viável e positiva, que injetaria racionalidade no arranjo atual, incluindo todas as crianças em sistema de proteção mais transparente e pró-pobre do que o atual.

REFERÊNCIAS

BARRIENTOS, A.; DEJONG, J. Child poverty and cash transfers. **Childhood Poverty Research and Policy Centre Report**, v. 4, 2004.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

BESLEY, T.; KANBUR, R. **The principles of targeting**. World Bank Policy Research, 1990 (Working Paper, n. 385).

BIANCHI, S. Feminization and juvenilization of poverty: trends, relative risks, causes, and consequences. **Annual Review of Sociology**, v. 25, p. 307-333, 1999.

BRADSHAW, J. An international perspective on child benefit packages. *In*: KAMMERMAN, S.; PHIPPS, S.; BEN-ARIEH, A. (Org.). **From Child Welfare to Child Well-being: an international perspective on knowledge in the service of policy making**. Dordrecht: Springer, 2009.

BRADSHAW, J.; FINCH, N. **A comparison of child benefit packages in 22 countries**, 2002 (Department for Work and Pensions Research Report, n. 174).

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência Social e o pagamento do Salário-Família em 2007. **Informe de Previdência Social**, v. 21, n. 2, 2009.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **IRPF 2009: deduções – dependentes**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoafisica/IRPF/2009/Perguntas/DeduocoesDependentes.htm>>. Acesso em: 26 jan. 2011a.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Salário Família**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=25>>. Acesso em: 26 jan. 2011b.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Coordenação-Geral de Estudos, Previsão e Análise. **Grandes Números – DIRPF 2005**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/GrandesNumerosDIRPF2005.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2011c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 31 mar. 2011.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009.

KORPI, W.; PALME, J. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. **American Sociological Review**, v. 63, n. 5, p. 661-687, 1998.

LICHTER, D. Poverty and inequality among children. **Annual Review of Sociology**, v. 23, p. 121-145, 1997.

NELSON, K. Universalism versus targeting: the vulnerability of social insurance and means-tested minimum income protection in 18 countries, 1990-2002. **International Social Security Review**, v. 60, n. 1, p. 33-58, 2007.

OSORIO, R. G. **A desigualdade racial de renda no Brasil: 1976-2006**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

ROCHA, R. **Programas condicionais de transferência de renda e fecundidade: evidências do Bolsa Família**. Texto apresentado no 31º Encontro Brasileiro de Econometria, 2009.

SECCOMBE, K. Families in Poverty in the 1990s: Trends, Causes, Consequences, and Lessons Learned. **Journal of Marriage and the Family**, v. 62, n. 4, p. 1094-1113, 2000.

SEN, A. The political economy of targeting. In: VAN DE WALLE, D.; NEAD, K. (Org.). **Public spending and the poor: theory and evidence**. Washington, DC: Banco Mundial, Johns Hopkins University Press, 1996. p. 11-24.

SOARES, F. V. Para onde caminham os programas de transferências condicionadas? As experiências comparadas do Brasil, México, Chile e Uruguai. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 366. v. 2.

SOARES, F. V. *et al.* Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007. v. 2.

SOARES, S. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2009 (Texto para Discussão, n. 1459).

SOARES, S.; RIBAS, R.; SOARES, F. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1396).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1424).

SOARES, S. *et al.* **O potencial distributivo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009a (Texto para Discussão, n. 1433).

_____. Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality. **Estudios Económicos**, v. número extraordinário, p. 207-224, 2009b.

_____. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010a. p. 366. v. 2.

_____. O potencial redistributivo do Imposto de Renda – Pessoa Física (IRPF). *In*: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010b. p. 514.

SOUZA, P. H. G. F. **Uma metodologia para decompor diferenças entre dados administrativos e pesquisas amostrais, com aplicação para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada na PNAD**. Ipea, 2010. p. 23 (Texto para Discussão, n. 1517).

SPOSATI, S. Bolsa Família: um programa com futuro(s). *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. p. 366. v. 2.

ANEXO

A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 é a fonte de dados mais detalhada sobre os rendimentos e gastos das famílias brasileiras. No entanto, para os fins almejados neste trabalho, foi necessário recorrer a uma série de procedimentos para chegarmos ao nível e à distribuição das três transferências analisadas. Tais procedimentos podem ser divididos em quatro categorias:

- harmonização dos dados do Programa Bolsa Família com as informações dos registros administrativos;
- imputação do salário-família aos trabalhadores formais elegíveis;
- simulação da declaração do Imposto de Renda Pessoa Física; e
- construção da variável de renda domiciliar *per capita* e simulação do Benefício Infantil Universal.

Cada procedimento será descrito com detalhes adiante. Seu objetivo geral foi o de tornar a pesquisa domiciliar compatível com os dados oficiais e o de permitir a manipulação das variáveis de interesse. Naturalmente, todas as simulações são limitadas pela qualidade das informações disponíveis.

HARMONIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

De acordo com os dados divulgados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do MDS, havia 11,2 milhões de famílias beneficiárias do PBF em janeiro de 2009, data de referência da POF. Entretanto, há na pesquisa apenas 7,7 milhões de famílias identificadas como beneficiárias, uma diferença de 3,5 milhões.

Não é possível determinar com precisão o motivo da discrepância. De qualquer maneira, por sua própria natureza, dificilmente pesquisas domiciliares são compatíveis com registros administrativos. Há uma série de questões ligadas ao desenho amostral e à projeção de população que podem influir nos resultados. Além disso, embora tenha uma data de referência fixa, a POF não entrevista todas as famílias no mesmo momento, indo a campo ao longo de um período de um ano, e, portanto, todo o movimento de entrada e saída de famílias do PBF implica um nível extra de incerteza.

Para muitas análises, esta disparidade não é um problema. Contudo, quando se quer trabalhar também com o volume total de recursos dos programas, então é preciso harmonizar os dois números. Para isso, primeiro obtivemos as probabilidades de participação das famílias no PBF por meio de uma regressão logística cujas variáveis independentes foram o número de crianças, adolescentes, adultos e idosos no domicílio; a idade da pessoa de referência do domicílio; o número de anos de estudo da pessoa de referência (de 0 a 15); a cor da pessoa de referência (branco/não branco); o sexo da pessoa de referência (homem/mulher); a renda familiar *per capita* líquida do benefício do PBF; a renda familiar *per capita* líquida ao quadrado; a unidade da Federação do domicílio; a área de localização do domicílio (urbano/rural); e variáveis dicotômicas que apontam se a pessoa de referência possuía cartão de crédito ou cheque.

A partir da regressão logística, a probabilidade esperada de participação foi atribuída a cada família, integrante ou não do programa. O passo seguinte consistiu basicamente em fazer a imputação por *hot deck*: cerca de 3,5 milhões de famílias beneficiárias foram sorteadas aleatoriamente e, para cada uma, foi feito o pareamento com uma família não beneficiária cuja probabilidade de participação fosse a mais próxima. Estas famílias não beneficiárias foram então consideradas como participantes do programa e o valor declarado pela família beneficiária original foi acrescentado à sua renda.

Com a imputação, o número de famílias da POF tornou-se obviamente compatível com os dados administrativo. Como o valor médio por família na POF já era bem próximo do real e a imputação baseou-se em uma seleção aleatória, não foi preciso, portanto, fazer nenhuma outra modificação para que o volume total de recursos transferidos no mês ficasse bem próximo daquele divulgado pela Sagi/MDS.

TABELA 1A
Resultados da imputação

	Número de famílias	Volume transferido no mês ¹	Valor médio por família ¹
POF com imputação	11.116.805	929.094.247	83,58
Registro administrativo	11.167.140	934.791.868	83,71

Fontes: Sagi/MDS e microdados da POF.
Nota: ¹ Valores em R\$ de janeiro de 2009.

Finalmente, foi necessário discriminar a parte da renda recebida do PBF correspondente ao benefício variável para crianças de até 15 anos. Em tese, isso poderia ser trivial caso todas as famílias declarassem um “valor típico” do programa. No entanto,

não só isso nem sempre ocorre como também os procedimentos de anualização e deflação empregados pelo IBGE para expressar os valores da POF em reais de janeiro de 2009 fazem que muitas famílias declarem valores que não se encaixam perfeitamente com os do programa.

Portanto, para separar os benefícios variáveis para crianças, optamos simplesmente por calcular, para cada família beneficiária, quanto ela deveria receber: ou seja, multiplicamos o número de crianças com 15 anos ou menos por R\$ 22,00, respeitando o limite máximo de três benefícios por família. Em seguida, cotejamos esse valor com o efetivamente declarado pela família. Caso fosse inferior, subtraímos do total; caso fosse superior – por exemplo, uma família beneficiária com três filhos, mas que declarou receber no total menos de R\$ 66,00 pelo programa –, adotamos o valor declarado como sendo inteiramente composto pelo benefício variável.

A comparação entre o valor total obtido por esse método e o oficialmente registrado é apresentada na tabela 2A.

TABELA 2A
Mais resultados de imputação

	Programa Bolsa Família (A)	Benefício variável para crianças (B)	B/A (%)
POF com imputação	929.094.247	374.999.898	40,4
Registro administrativo	934.791.868		

Fontes: Sagi/MDS e microdados da POF.
Obs.: Valores em R\$ de janeiro de 2009.

IMPUTAÇÃO DO SALÁRIO-FAMÍLIA

Apesar de muito detalhada, a POF não registra o SF entre os componentes dos rendimentos das famílias brasileiras.¹⁴ Logo, foi preciso imputar os valores correspondentes ao benefício.

14. Segundo o Plano Tabular da POF, o salário-família estaria supostamente incluído na rubrica *outras transferências*, mas o arquivo detalhado de classificação de produtos fornecido junto à pesquisa não possui uma rubrica para esta transferência.

O procedimento foi feito em duas etapas. Na primeira, calculamos o número de as crianças de até 14 anos – idade limite do benefício – cuja posição era de *filho* ou *outro parente* em cada unidade de consumo e atribuímos este número às pessoas de referência e seus cônjuges.¹⁵ Na segunda, verificamos quais destas pessoas eram elegíveis ao salário-família. Como a POF não discrimina os empregados com carteira assinada explicitamente, consideramos como tal todos os indivíduos empregados no setor privado que contribuíram para a previdência pública. Entre estes, foram marcados como beneficiários do SF aqueles indivíduos cujo rendimento monetário bruto corrigido do trabalho estava nas faixas do programa em janeiro de 2009 (tabela 3).

Para esses, o valor do benefício recebido no ano foi calculado pela multiplicação do número de crianças pelo número de meses recebidos e pelo valor da transferência de acordo com a faixa; esse valor foi então dividido por 12 para a obtenção do valor mensal.

Assim, por exemplo, para um indivíduo com três filhos menores de 14 anos, que recebia o salário mínimo¹⁶ e que declarou ter trabalhado por seis meses o valor imputado foi de $24,23 \times 3 \times 6 = \text{R\$ } 436,14$, ou seja, R\$ 36,35 por mês.

É justamente pelo fato de que os valores recebidos foram ponderados pelo número de meses que o valor médio transferido pelo salário-família assim imputado ficou abaixo da transferência mínima (tabela 5). Se todos os trabalhadores formais tivessem trabalhado nesta condição por 12 meses, a situação seria oposta e o mínimo não poderia ser inferior ao benefício mais baixo.

A ausência quase total de dados sobre o salário-família dificulta a validação das estimativas assim obtidas. Não obstante, as poucas informações disponíveis sugerem que os números imputados na POF são plausíveis, como se vê na tabela 3A.

15. No caso das crianças que eram *outros parentes*, a hipótese subjacente é que a pessoa de referência era responsável por sua tutela.

16. Em janeiro de 2009 o salário mínimo foi aumentado para R\$ 465,00, mas como a POF começou seu período de coleta em meados de 2008, o valor adotado foi de R\$ 415,00.

TABELA 3A
Estimativas para salário-família

	Número de crianças beneficiárias	Volume anual nominal (R\$ bilhões)
POF com imputação	9.406.319	2.08
Estimativa MPS para 2007	8.182.735	1.89

Fontes: MPS e microdados da POF.

SIMULAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE IRPF

A simulação da declaração do IRPF é sem dúvida o procedimento mais complicado dos três já mencionados, mas pode ser feita em moldes semelhantes aos empregados por Soares *et al.* (2009a), graças ao fato de que a POF fornece a maior parte das informações necessárias.

O primeiro passo é a separação dos rendimentos em duas categorias: rendimentos tributáveis, por um lado, e isentos/não tributáveis/sujeitos à tributação exclusiva, por outro. Os rendimentos da POF classificados na primeira categoria são compostos principalmente por rendimentos do trabalho (incluindo férias, bonificações, horas extras e outros); aposentadorias e pensões públicas e privadas (no caso de idosos de 65 anos ou mais, apenas a parcela mensal acima de R\$ 1.372,00 é tributável); aluguéis, direitos autorais e afins; pensões alimentícias, rendimentos derivados de decisões judiciais e pecúlios; e outras fontes menores.

Uma vez calculada a renda tributável recebida pelos indivíduos de 16 anos ou mais, todos aqueles com renda mensal acima de R\$ 1.372,00 (ou renda anual acima de R\$ 16.473,00) foram marcados como declarantes e, em seguida, foram simuladas tanto a declaração simplificada quanto a completa para cada indivíduo, sendo escolhida a que, em cada caso, gerava o menor valor em impostos devidos. Nos dois casos, foram consideradas apenas declarações individuais, isto é, pressupôs-se, por exemplo, que casais nunca optam por fazer a declaração conjunta. Embora não seja isso o que ocorre na vida real, não se trata de um grande problema porque, na maioria dos casos em que os dois cônjuges ganham acima da faixa isenção, é mais vantajoso fazer a declaração individual e, portanto, de acordo com nosso pressuposto de racionalidade – que leva sempre os indivíduos a escolher a opção menos onerosa –, a declaração individual seria favorecida de qualquer maneira. Em famílias com mais de um declarante, supomos que os eventuais dependentes entram na declaração do indivíduo com maior renda.

No caso da declaração simplificada, o procedimento é bem simples: basta deduzir 20% – até um teto de R\$ 12.195,00 – da renda anual do indivíduo e fazer incidir sobre o restante as alíquotas listadas na tabela 4A.

TABELA 4A
Alíquotas do IRPF

Renda tributável anual (R\$)	Alíquota marginal (%)
< 16.473,72	0
< 32.920,00	15
> 32.920,00	27,5

Fonte: SRF.

A declaração completa é mais difícil de simular porque implica o cálculo de todas as deduções permitidas. Felizmente, as mais importantes podem ser obtidas de forma relativamente fácil na POF. O quadro 1A apresenta as informações básicas sobre as deduções e as opções metodológicas tomadas.

Algumas outras deduções existentes não foram simuladas, seja por falta de informações, seja pelo seu peso ínfimo, como é o caso das deduções de impostos e afins de imóveis alugados e das deduções de despesas escrituradas em livro-caixa para trabalhadores não assalariados. Calculadas todas as deduções, basta aplicar as alíquotas da tabela 4A sobre a diferença entre a renda tributável total e a soma das deduções.

QUADRO 1A
Métodos de simulação de deduções no IRPF

Dedução	Limite anual (R\$)	Método
Dependentes	1.655,88 por dependente	Pessoa com maior renda na família deduz todos os dependentes: filhos/outros parentes de até 21 anos; de 21 a 24 anos se estiverem cursando ensino superior; cônjuges que não sejam declarantes
Despesas médicas	Sem limite	Foram consideradas despesas com planos de saúde; cirurgias e internações; consultas médicas; exames; e afins, excluindo medicamentos. Pessoa com maior renda declara também gastos dos dependentes
Educação	2.592,29 por indivíduo (declarante + dependentes)	Foram consideradas despesas com educação infantil (creches e pré-escolas); ensino fundamental; ensino médio; ensino superior; e ensino técnico. Pessoa com maior renda declara também gastos dos dependentes
Pensões alimentícias	Sem limite	Foram considerados gastos declarados como pensão alimentícia
Previdência	12% da renda tributável (previdência privada)	Foram consideradas contribuições para a previdência pública e previdência privada (aberta e fechada). Pessoa com maior renda declara também gastos dos dependentes

Fonte: SRF.

A tabela 5A mostra os números totais de indivíduos em cada situação de declaração. Como já foi dito no texto, a falta de informações públicas torna difícil a validação dos resultados: até o momento da conclusão deste trabalho apenas Grandes Números DIRPF 2005 estavam disponíveis (BRASIL, 2011d), o que faz que a comparação seja prejudicada pela distância temporal. De qualquer maneira, no IRPF 2005 foram recebidas 19,6 milhões de declarações, sendo 6,3 milhões de declarações completas; no total, 7,1 milhões de contribuintes deviam IRPF.

TABELA 5A
Distribuição das declarações de IRPF

Situação	Número de pessoas (milhões)	População (%)
Declarações	20,0	10,5
Simplificada	16,0	8,4
Completa	4,0	2,1
IR devido	17,8	9,4

Fonte: Brasil (2011d).

A tabela 6A apresenta os valores agregados do IRPF simulado na POF; a tabela 7A exibe os Grandes Números – DIRPF 2005. Como se vê, a maior prevalência de declarações simplificadas na POF em comparação com os dados administrativos decorre da subestimação na POF de quase todas as deduções. Por outro lado, o maior volume de renda tributável pode ser atribuído pelo menos em parte à elisão/evasão, como já observaram Soares *et al.* (2009a) em comparação similar com a POF 2002-2003.

TABELA 6A
Deduções do IRPF simuladas na POF

Tipo	Valor total (R\$ bilhões)
Renda tributável total	870,5
Deduções	164,6
Desconto simplificado	106,1
Dependentes	11,7
Despesas médicas	19,1
Educação	5,3
Pensões alimentícias	2,7
Previdência	19,6
Outros	–
IR devido	87,9

Fonte: Microdados da POF.

TABELA 7A
Deduções do IRPF medidas nos registros administrativos

Tipo	Valor total (R\$ bilhões)
Renda tributável total	502,0
Deduções	120,4
Desconto simplificado	34,9
Dependentes	18,6
Despesas médicas	24,5
Educação	9,7
Pensões alimentícias	5,1
Previdência	21,3
Outros	5,8
IR devido	37,2

Fonte: Brasil (2011d).

Para separar a transferência implícita na dedução por dependentes, simplesmente multiplicamos, para os indivíduos de até 15 anos, a alíquota marginal do responsável pelo valor mensal da dedução (R\$ 137,99). Ou seja, no caso de um adulto enquadrado na alíquota mais alta do IRPF e com dois filhos com 15 anos ou menos, o valor recebido por cada um é simplesmente $0.275 * 139,77 = R\$ 37,94$.¹⁷

SIMULAÇÃO DO BENEFÍCIO INFANTIL UNIVERSAL

Depois de calculadas transferências e simuladas as declarações de IRPF, os cálculos da incidência e distribuição de cada benefício puderam ser feitos sem problemas. Para isso, a definição de renda empregada é a renda líquida, isto é, a soma de todos os rendimentos tributáveis e isentos/não tributáveis subtraídos das contribuições previdenciárias e do IRPF pago.¹⁸

Para simular o Benefício Infantil Universal bastou então calcular a renda familiar líquida do benefício variável do PBF, do salário-família e dos valores transferidos na dedução por dependentes de até 15 anos no IRPF e então somar o valor desejado para o benefício.

17. Valor equivalente a R\$ 41,90 em reais de 2010, conforme a tabela 2.

18. Os únicos rendimentos registrados na POF que foram descartados dizem respeito à movimentação financeira dos indivíduos, isto é, depósitos e retiradas de poupança, fundos de aplicação, ações e outros.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

