

# Ningún Niño sin Beneficios: Asignaciones Universales por Hijos en Brasil

Por Sergei Soares y Pedro H. G. F. de Souza

## I. Introducción

El apoyo financiero a los niños no necesita ninguna justificación. Son el grupo más vulnerable de la población, son el futuro y no eligieron las circunstancias en las que nacieron. El apoyo se puede canalizar a través de la provisión directa de bienes y servicios, como la educación y la salud, o puede tomar la forma de apoyo financiero para las familias.

En Brasil, las transferencias a las familias por hijos han llamado la atención de opinión pública desde que *Bolsa Familia* y otros programas de transferencias monetarias condicionadas aparecieron en el panorama de la formulación de políticas. Lo que es poco conocido es que *Bolsa Familia* es sólo uno de los tres programas de transferencia para las familias con hijos de Brasil. Los otros dos son *Salario Familia* y la *deducción por dependientes menores en el impuesto sobre la renta personal*. Demostraremos aquí que el sistema está fragmentado, deja un tercio de los niños sin cobertura y transfiere cantidades elevadas a las familias con mayores ingresos. Proponemos la unificación de los tres beneficios en una sola asignación universal para niños que sería así más transparente y justa y no comprometería la responsabilidad fiscal.

## II. El sistema Actual

Las diferentes asignaciones monetarias para familias con hijos no fueron creadas como un sistema único, sino que evolucionaron gradualmente a partir de diferentes iniciativas a través del tiempo. Examinaremos brevemente las características de cada programa de transferencia y luego compararemos su cobertura antes de explicar nuestra propuesta.

### La Deducción por Dependientes Menores de Edad en el Impuesto sobre la Renta Personal

La primera asignación fue la *deducción por menores dependientes en el impuesto sobre la renta personal*. Esta deducción fue creada en 1961 y con el tiempo adquirió su formato actual que es una deducción fija por niños y jóvenes hasta 21 años de edad sin estar estudiando o 24 años si se encuentran realizando algún tipo de estudio.<sup>1</sup> La Tabla 1 muestra las deducciones reales y nominales mensuales según la última legislación vigente, así como la tasa marginal máxima del impuesto. El beneficio máximo mensual es la deducción mensual multiplicada por la tasa marginal máxima del impuesto. La última columna es la más importante, ya que indica que los contribuyentes con una tasa marginal máxima menor al 27.5 por ciento recibirán un beneficio menor. Una cuestión importante es que, mientras se muestra el beneficio de impuesto sobre la renta como una suma mensual, en realidad se lo recibe de una sola vez cuando los contribuyentes concilian el impuesto que deben.

**Tabla 1**  
Parámetros en la Deducción por Dependientes Menores de Edad<sup>2</sup>

Año de Referencia	Deducción Mensual		Tasa del Impuesto máximo marginal (%)	Beneficio mensual máximo (R\$ 2011)
	Nominal	Real (R\$ 2011)		
2007	132.05	165.65	27.5	45.55
2008	137.99	162.42		44.67
2009	144.20	161.58		44.43
2010	150.69	160.64		44.17
2011	155.78	155.78		42.84

Fuente: Secretaria da Receita Federal.

A pesar que el valor máximo de la asignación por hijo aplicado al impuesto sobre la renta personal se ha mantenido próximo a 44 reales por mes por niño, es muy difícil precisar cuánto recibe cada persona sin tener acceso a las declaraciones de impuestos personales. En Brasil datos las declaraciones personales son casi imposibles de obtener mismo que para fines de investigación. Lo que se puede hacer es una simulación de las asignaciones que las personas recibirían si: i) cumplieron la ley ii) presentaron sus declaraciones de impuestos de manera inteligente y racional.

### El "Salario Familia"

El *Salario Familia* fue creado en 1963 como un beneficio que correspondía a una proporción del salario mínimo, pago a los trabajadores del sector formal por cada uno de sus hijo(a)s hasta los 14 años de edad. Hasta el día de hoy está limitado a los trabajadores del sector formal (excepto trabajadores domésticos formales) y empleados del gobierno. Nos concentraremos aquí en los trabajadores del sector formal privado, ya que los beneficios recibidos por los empleados del gobierno son heterogéneos aunque son más generosos que los que reciben los empleados del sector privado.

El *Salario Familia* es una asignación con diferentes niveles beneficios, por la cual los individuos con menores salarios reciben una mayor asignación por sus hijos. La Tabla 2 muestra los valores de los beneficios y los rangos de los salarios a los cuales se aplica.

De las tres asignaciones por hijo, Salario Familia es el sistema menos transparente y con más probabilidades de fraude. No es pagado directamente por el Estado, sino por los empleadores que luego deducen las cantidades pagadas

por lo que deben en impuestos al Seguro Social. No hay un registro de los beneficiarios, el gobierno simplemente paga las cuentas que le envían los empleadores. Los empleadores están obligados a conservar los recibos por un período de 10 años, pero hasta la fecha no ha habido control por parte del Estado.

En el 2007, por ejemplo, los empleadores declararon R\$1.89 billones en gastos por Salario Familia, pero no sabemos cuál porcentaje se pagó realmente a las familias. Por último, en 2009 se creó la condicionalidad de la escolaridad, pero ni siquiera se sabe quiénes son los beneficiarios, no hay absolutamente ninguna manera de hacerla cumplir.

### La Asignación Variable Bolsa Familia

Creado en el 2003, *Bolsa Familia* es la asignación por hijo más nueva. A pesar de que fue en cierta medida una re organización de las asignaciones de los programas de transferencias monetarias condicionadas anteriores, ninguna de estas existía antes de 1995. A partir de 2011, además de una asignación familiar fija y una variable para jóvenes de entre 16 y 17 años, *Bolsa Familia* también ofrece un beneficio variable, pagado a los niños de 15 años o menos. La elegibilidad se define en función del ingreso familiar per cápita.

La tabla 3 muestra tanto los criterios de elegibilidad como los niveles del beneficio variable por hijo menor de 15 años de Bolsa Familia.

El beneficio variable ha crecido tanto en niveles nominales como reales y coincide con la asignación máxima pagada por *Salário Familia*, pero ambos son menores a los montos máximos pagados como deducción de beneficios del

**Tabla 2**  
**Parámetros del Salario Familia<sup>3</sup>**

Período	Rangos de Salarios		Asignación	
	Nominal	Real (R\$ 2011)	Nominal	Real (R\$ 2011)
02/2009 – 12/2009	<= 500.40	<= 559.77	25.66	28.70
	<= 752.12	<= 841.36	18.08	20.23
01/2010 – 06/2010	<= 531.12	<= 572.02	27.24	29.34
	<= 798.30	<= 859.77	19.19	20.67
07/2010 – 12/2010	<= 539.03	<= 568.80	27.64	29.17
	<= 810.18	<= 854.92	19.48	20.56
01/2011 – 12/2011	<= 573.58	<= 573.58	29.41	29.41
	<= 862.11	<= 862.11	20.73	20.73
01/2012 – present	<= 608.80	<= 588.57	31.22	30.18
	<= 915.05	<= 884.65	22.00	21.27

Fuente: Ministério da Previdência Social.

**Tabla 3**  
**Bolsa Familia Parametros<sup>4</sup>**

Periodo	Elegibilidad		Beneficio por Hijo	
	Nominal	Real (R\$ 2011)	Nominal	Real (R\$ 2011)
01/2004 – 03/2006	100	141.47	15	21.22
04/2006 – 06/2007	120	156.99	15	19.62
07/2007 – 05/2008	120	149.98	18	22.50
06/2008 – 06/2009	120	141.54	20	23.59
07/2009 – 06/2011	140	148.73	22	23.37
07/2011 – present	140	137.16	32	31.35

Fuente: Ministerio del Desarrollo Social e Combate a la Fome.

impuesto a la renta. Esto quiere decir, que si miramos estas tres asignaciones como un sistema, es uno sistema regresivo que paga más a los niños de familias con mayores recursos.

Vale la pena señalar que en mayo del 2012 la presidenta Dilma Rousseff anunció un nuevo programa de apoyo a los niños, *Brasil carinhoso*, que cubrirá la brecha de pobreza para todas las familias beneficiarias de *Bolsa Familia* con niños menores de seis años de edad que todavía permanecen en la pobreza extrema. El gobierno espera comenzar a pagar los nuevos beneficios a finales de junio de 2012.

Además de ser más pequeño, el beneficio variable de Bolsa Familia no es un derecho. Una familia puede ser elegible para esta asignación, pero puede no recibir el beneficio debido a que las cuotas de la municipalidad ya han sido cubiertas (las cuotas de pobreza municipales están diseñados con una holgura considerable, pero a veces los alcaldes alcanzan el tope presupuestario). No hay cuotas para las otras dos asignaciones, Salario Familia y la deducción en el impuesto de renta.

A pesar de que los tres beneficios comparten el mismo objetivo y son llevados a cabo por el gobierno federal, no

existe comunicación entre ellos. *Bolsa Familia* tiene un sistema de acceso a la información muy transparente, el nombre y apellido de los beneficiarios se encuentran disponibles al público (si puede consultar el listado de beneficiarios en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social); el *Salario Familia* está tan mal manejado que no existe comunicación interna y nadie sabe quiénes son los beneficiarios, la *deducción al impuesto al ingreso personal* está bien manejado y tiene un sistema de información excelente, pero los datos en este sistema son considerados confidenciales.

### III. Cobertura e Impacto Distributivo

Las diferencias entre estos sistemas conllevan serias dificultades para comparar sus distribuciones y requiere simulación en base a las encuestas de hogares ajustadas a datos administrativos. Para más información sobre cómo realizar este procedimiento, ver Souza and Soares (2011).<sup>5</sup>

La tabla 4 muestra el tamaño estimado de cada asignación en 2009. Claramente aunque Bolsa Familia es el mayor programa en términos de presupuesto y número de beneficiarios, el beneficio promedio más alto es el relacionado con la deducción de impuesto sobre la renta personal.

**Tabla 4**  
**Asignaciones por Hijo: Cuan Grande es cada Programa?**

Beneficio	# niños (millones)	Gasto anual (R\$ 2009 millones)	Gasto anual en % 2009 PIB	Gasto promedio mensual (R\$ 2009) per niño
Deducción de impuestos	7.87	2.55	0.08	27.03
Salário Família	9.41	1.92	0.06	16.99
Bolsa Família Beneficio Variable	22.24	4.50	0.14	16.86
<b>Total</b>	<b>34.55</b>	<b>8.97</b>	<b>0.28</b>	<b>21.64</b>

Fuente: Calculado usando la Encuesta de consumo 2008-2009 - POF y ajuste usando registros administrativos de cada programa.  
Nota: El número total de niños es menor que la suma, debido a la superposición entre programas.

**Tabla 5**

**Impacto de los Programas de Transferencia para Niños en los Ingresos Familiares**

Situación	# niños (millones)	% de niños	R\$ 2009 por niño	Ingreso per cápita familiar (R\$ 2009)		
				Con beneficio	Sin beneficio	Δ (%)
Sin cobertura	16.58	32.4	0.00	357	357	-
Bolsa Família Beneficio Variable	17.92	35.0	16.92	135	144	6.5
Deducción de impuesto	6.86	13.4	27.52	1436	1448	0.8
Salário Família	4.85	9.5	17.74	351	358	2.0
Bolsa Família + Salário Família	3.91	7.7	33.09	186	203	8.8
Deducción impuesto + Salário Família	0.60	1.2	40.12	1090	1107	1.5
Deducción impuesto+ Bolsa Família	0.37	0.7	38.26	804	822	2.2
Todos los tres	0.04	0.1	47.52	669	693	3.5
<b>Total</b>	<b>51.13</b>	<b>100</b>	<b>14.62</b>	<b>423</b>	<b>429</b>	<b>1.6</b>

Fuente: Calculado usando la Encuesta de consumo 2008-2009 - POF. Ajuste usando registros administrativos de cada programa.

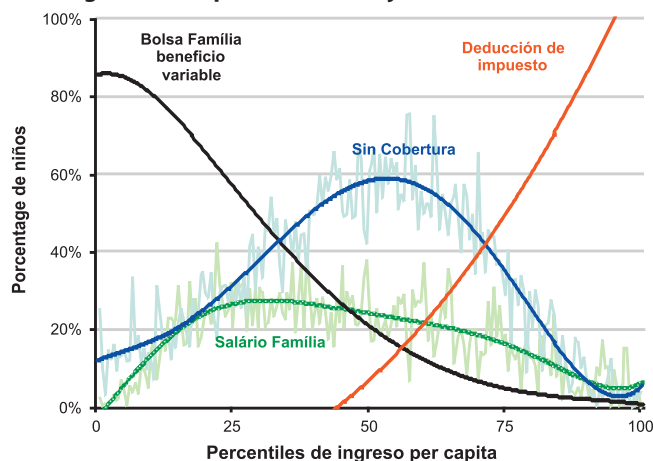
La Tabla 5 muestra cuántos niños viven en familias que reciben cada uno de los tres beneficios. Debido a falta de comunicación entre los diferentes programas, alrededor de 5 millones de niños reciben más de un beneficio, superponiéndose en un 80 por ciento de los casos los programas *Bolsa Família* y *Salario Família*. Es aún más preocupante que existan alrededor de 16 millones de niños cuyas familias no reciben absolutamente nada.

La asignación de menor valor, el *Bolsa Família*, es la más relevante en relación al ingreso de sus beneficiarios, la asignación mayor, la deducción sobre el impuesto a la renta, es la menos importante en relación al ingreso de sus beneficiarios.

El gráfico 1 muestra que los tres beneficios tienen perfiles radicalmente diferentes. Los dos extremos son la deducción sobre el impuesto a la renta y *Bolsa Família*. El primero es la transferencia a los ricos, y casi todo está por encima del 75° percentil del ingreso per cápita, mientras que el segundo es casi su imagen en el espejo, con casi todos por debajo del 25° percentil. El *Salario Família* está en el medio, aunque es también pro-pobre, y se encuentra principalmente en la mitad inferior de la distribución del ingreso.

Los 16 millones de niños viviendo con familias sin cobertura difícilmente pueden ser considerados ricos. Mientras ellos se encuentran principalmente en el centro de la distribución del ingreso, muchos de ellos están en su extremo inferior.

**Gráfico 1**  
**Distribución de las Transferencias en el Ingreso Per Capita en Porcentajes**



Fuente: Calculo usando la Encuesta de consumo 2008-2009 POF. Ajuste usando registros administrativos de cada programa.

En resumen, nuestro sistema de asignación para niños está fragmentado, sin comunicación entre los beneficios, deja un tercio de los niños—muchos de ellos en la mitad inferior de la distribución del ingreso—sin cobertura, y transfiere cantidades más elevadas a las familias con más recursos.

#### IV. Como Mejorar el Sistema Actual

La forma más racional de mejorar el sistema es unificar los tres sistemas de transferencia en una asignación universal por hijo. La deducción por menores dependientes en el impuesto sobre la renta personal, Salario Familia y Bolsa familia serían eliminados y remplazados por una asignación de igual valor para todos los niños en Brasil, que se pagará a sus familias.

Los tres sistemas de transferencia le costaron al Tesoro Federal la suma de R\$8.97 billones en 2009. La tabla 5 muestra que en 2009 había alrededor de 51.13 millones de niños de 15 años o menos en Brasil. Esto significa que se puede crear un beneficio universal de R\$14.62 por niño por mes sin gastos adicionales. Esta suma es inferior a la menor de las tres transferencias, lo cual no presenta ninguna sorpresa, porque estaríamos cubriendo a unos 16 millones de niños adicionales.

Para llegar a un beneficio de R\$20 por niño por mes (cifra cercana a la asignación promedio del sistema actual) le costaría a Brasil 1/1000 de su Producto Bruto Interno (PBI).

Para alcanzar a los R\$ 40 por niño por mes (cifra cercana al valor transferido por la deducción de impuesto sobre la renta) costaría un poco menos del ½ por ciento del Producto Bruto interno (PBI). Se trata de la cantidad total gastada hoy en todo Bolsa Familia y por lo tanto no es una cantidad trivial.

Aunque nuestra propuesta no es reducir los programas de transferencia, podemos estimar los impactos de los cambios

que proponemos en la desigualdad y la pobreza infantil. Los impactos no son insignificantes.

Nuestra mayor sorpresa en lo que respecta a la pobreza infantil es que incluso la transferencia de R\$14.62, que no costaría dinero adicional, provocaría una reducción en comparación con la situación actual. Esto sucedería debido a que algunos niños que actualmente no tienen cobertura serían de esta forma incluidos en esta prestación universal. Sin embargo es una caída modesta.

Si le damos R\$40 a cada niño (cerca del máximo de deducción de impuestos) estaríamos sacando de la pobreza extrema a 1.4 millones de niños, reduciendo la tasa de pobreza infantil en un tercio, y logrando la reducción del coeficiente de Gini en casi 1 punto de Gini (x100). Incluso la situación de los niños que seguirían pobres después de la transferencia mejoraría, como demuestra la reducción dramática en la brecha de pobreza.

Mismo un beneficio caro y generoso de R\$50 aún deja en la pobreza a más de 2 millones de niños. El problema de estos niños es que sus familias son incapaces de generar un ingreso suficiente para salir de la pobreza, lo cual comprueba que una asignación universal por hijo no reemplaza las políticas dirigidas a la lucha contra la pobreza extrema.

En todo caso, estas reducciones son bastantes impresionantes teniendo en cuenta que estamos hablando de un beneficio que a) no le costaría al contribuyente mucho dinero b) corregiría las inequidades en el sistema presente c) contribuiría a que el sistema brasileño de protección social sea más racional, coherente y transparente.

Políticamente las condiciones parecen estar listas para esa unificación. Por un lado, la opinión pública no tiene ningún reparo acerca de los beneficios sociales dirigidos a los niños,

**Tabla 6**  
**Simulaciones del Costo de una Asignación Universal por Hijo**

Valor del Beneficio	Valores Anuales (R\$ 2009 billones)		% 2009 PBI	% Adicional 2009 PBI
	Costo Total	Costo Adicional		
14.62	8.97	0.00	0.28	0.00
20	12.27	3.30	0.39	0.10
25	15.34	6.37	0.48	0.20
30	18.41	9.44	0.58	0.30
35	21.50	12.50	0.67	0.39
40	24.54	15.57	0.77	0.49
45	27.61	18.64	0.87	0.59
50	30.68	21.71	0.96	0.68

Fuente: Tablas 4 and 5.

**Tabla 7**  
**Simulaciones de los Impactos en la Pobreza Infantil y Desigualdad**

Valor Transferido	No. de Niños en Extrema Pobreza	Pobreza Infantil – Indicadores (FGT)			Gini	
		P0	P1	P2	Índice	Variación
Situación actual	4,329,901	0.085	0.03	0.57	0.57	
14.62	4,281,352	0.084	0.03	0.569	0.569	-0.1
20	3,912,173	0.077	0.025	0.568	0.568	-0.4
25	3,626,852	0.071	0.022	0.566	0.566	-0.7
30	3,314,430	0.065	0.019	0.564	0.564	-0.9
35	3,014,280	0.059	0.016	0.563	0.563	-1.2
40	2,708,506	0.053	0.013	0.561	0.561	-1.5
45	2,381,256	0.047	0.011	0.56	0.56	-1.7
50	2,047,870	0.04	0.009	0.558	0.558	-2

Fuente: Cálculo usando la Encuesta de consumo 2008-2009 - POF. Ajuste usando usando registros administrativos de cada programa.

como lo demuestra las reacciones al reciente anuncio de la *Brasil Carinhoso*, por otro lado también los esfuerzos en la elaboración de políticas más sensatas y menos susceptibles de fraude suelen ser aplaudidas.

Administrativamente, no hay tampoco obstáculos insuperables. Aunque la administración de un beneficio mensual pagado a 51 millones de niños sin duda parece sobrecogedor, Brasil ha acumulado una gran experiencia en esa área: cada mes más de 25 millones de beneficios de la Seguridad Social se emiten, y *Bolsa Familia* llega a otros 13 millones de familias.

Una vez aprobada tal convergencia podría llevarse a cabo, ya sea gradual o instantáneamente. Políticamente la primera sería probablemente preferible, pero trabas burocráticas podrían

hacerla inviable. Sin embargo, esto no es un problema, siempre y cuando el resultado final sea un beneficio universal para los niños que elimine las distorsiones actuales.

1. La ley también permite la deducción por personas discapacitadas así como personas con deficiencias físicas o mentales, y personas mayores sin otra fuente de ingreso.
2. Valores reales ajustados por la inflación promedio medida por INPC.
3. Valores reales ajustados por la inflación promedio medida por INPC.
4. Valores reales ajustados por la inflación promedio medida por INPC.
5. Souza, P. H. G. F and Soares, S. (2011). 'O Benefício Infantil Universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância', Texto para Discussão No. 1636. Brasília, IPEA.

**Sergei Soares y Pedro H. G. F. de Souza**,  
 Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).  
 Agradecemos los comentarios de Fabio Bertranou y Fábio Veras Soares.

## Referencia:

Souza, P. H. G. F and Soares, S. (2011). 'O Benefício Infantil Universal: uma proposta de unificação do apoio monetário à infância', Texto para Discussão No. 1636. Brasília, IPEA.



Los puntos de vista expresados en esta publicación son los del autor y no necesariamente aquellos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Gobierno de Brasil.

## Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD  
 Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
 70052-900 Brasília, DF - Brasil  
 Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ▪ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

**Policy** International  
 Centre for Inclusive Growth