

PLANO PLURIANUAL 2012 - 2015

ANEXO I: CONTEXTUALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

“Por que denominei ‘Meta-Síntese’ à construção de Brasília? Os 30 itens do Programa de Metas eram específicos, e cada um objetivava a solução de um determinado problema nacional. Ao lado do Programa, mas representando sua implicação de maior relevância, figuraria, pois, a interiorização da sede de governo. Entretanto, para que Brasília pudesse existir e desempenhar, com êxito, sua função integracionista, seria necessário que os outros 30 itens sofressem ligeiras reformulações. Reformulações de meio e não de objetivos. Os alvos a serem atingidos continuariam os mesmos, expressos através das cifras que resumiriam o progresso que se buscava. As reformulações compreendidas visavam tão-somente ao entrosamento de cada Meta com a nova realidade a ser criada pelo deslocamento do eixo político e administrativo do país para o Planalto Central.”

(Juscelino Kubitschek)

Sumário

1. O PLANEJAR E SUA IMPORTÂNCIA	5
2. O DISTRITO FEDERAL	6
2.1. DIMENSÃO SOCIAL	7
2.2. DIMENSÃO ECONÔMICA	10
2.2.1. PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	12
2.2.2. EXPECTATIVA DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA (2012-2015)	19
2.3. RELAÇÕES COM A RIDE.....	20
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	24

1. O PLANEJAR E SUA IMPORTÂNCIA

O Distrito Federal do amanhã precisa de respostas sustentáveis.

No passado, como bem ressaltou o ex-presidente Juscelino Kubitschek, coube a Brasília a tarefa “[...] de puxar, para o Oeste, a massa populacional do litoral, de forma a povoar o Brasil igualmente e, através desse empuxo migratório interno, realizar, quando muito no período de duas décadas, a verdadeira integração nacional”(KUBITSCHKE, 1975).

Hoje, transcorridas cinco décadas após a inauguração de Brasília, temos ciência de que é preciso reconstruir o Distrito Federal. À Brasília futurística, Patrimônio Mundial, implica equacionar os problemas decorrentes do próprio crescimento. O desafio é transformar Brasília em cidade referência mundial, uma verdadeira capital do desenvolvimento humano.

É dessa percepção que emana a diretriz do atual governo: “Assim como Brasília foi concebida a partir de dois eixos, o Monumental e o Rodoviário, também nós teremos dois eixos operacionais ao longo dos quais estaremos trabalhando, visando sempre ao bem-estar de nossa população. Um deles é o da modernização da Administração Pública; o outro, a boa qualidade na prestação dos serviços públicos” (QUEIROZ, 2011).

Elaborado pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Orçamento, este Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 tem por finalidade declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

Além de definir o que fazer, como, quando, para quem, a que custo e com qual objetivo, o Plano Plurianual é essencial tanto para o monitoramento como para a avaliação do desempenho e dos resultados esperados.

É na racionalização das ideias, na formulação do pensamento, na planificação das intenções que, de fato, nascem e findam os meios e os objetivos a serem almejados. Todavia, deve-se ter presente que a escolha é sobretudo política: tanto no que diz respeito à primazia de concepção, quanto na implementação.

Uma política pública é um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim. Os processos metodológicos são consequências, a princípio, da eleição de alternativas; e as ações, frequentemente, são decorrentes destes.

Por esta razão, este PPA é mais do que a mera quantificação física e financeira de metas para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como das relativas a programas de duração continuada, para o período de 2012-2015. Ele é o resultado de uma escolha: fazer de Brasília um exemplo de civilidade.

2. O DISTRITO FEDERAL

O Distrito Federal é a unidade autônoma onde tem sede o Governo Federal com seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ocupa uma área geográfica de 5.789,8 Km², dividida em 30 Regiões Administrativas, entre as quais está Brasília, a Capital Federal. Possui as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios, e é regido por Lei Orgânica, sendo vedada sua divisão em municípios.

De acordo com a série histórica dos censos brasileiros, desde a inauguração de Brasília, a população do Distrito Federal cresceu 18 vezes, saltando de 141.742 habitantes (1960) para 2.570.160 habitantes (2010).

Há 51 anos, representávamos 0,2% da população brasileira e tínhamos 24,43 habitantes por quilômetro quadrado; hoje, somos 1,4%, o que corresponde a uma densidade demográfica de 444,07 habitantes por quilômetro quadrado.

Distrito Federal – População segundo os Censos Demográficos						
	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Total	141.742	546.015	1.203.333	1.598.415	2.043.169	2.570.160
Hab/Km²	24,43	94,11	207,40	275,50	352,16	444,07
DF/Brasil (%)	0,2	0,6	1,0	1,1	1,2	1,4

Fonte: IBGE.

Tomando-se por base o último período intercensitário, 2000/2010, verifica-se que a taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira foi de 1,17%. Verifica-se, também, que esse crescimento populacional não se deu de maneira uniforme entre as Grandes Regiões e Unidades da Federação.

As maiores taxas observadas referem-se às Regiões Norte e Centro-Oeste, onde a componente migratória contribuiu significativamente para esse crescimento diferencial. As dez Unidades da Federação que mais aumentaram suas populações em termos relativos se encontram nessas duas regiões. E o Distrito Federal, com uma taxa média geométrica anual de 2,28%, foi a quarta Unidade que mais cresceu, ficando atrás apenas do Amapá (3,45%), Roraima (3,34%) e Acre (2,78%).

Distrito Federal – População residente, por situação do domicílio e sexo (2010)			
	Urbana	Rural	Total
Homens	1.180.777	48.103	1.228.880
Mulheres	1.301.433	39.847	1.341.280
Total	2.482.210	87.950	2.570.160

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Distrito Federal – População residente, por sexo e grupo de idade (2010)			
--	--	--	--

	Homens	Mulheres	Total
Menos de 1 ano	19.047	18.674	37.121
1 a 4 anos	76.891	74.468	151.359
5 a 9 anos	101.824	98.880	200.704
10 a 14 anos	110.597	108.112	218.709
15 a 19 anos	108.791	111.954	220.745
20 a 24 anos	120.373	125.420	245.793
25 a 29 anos	121.512	140.920	269.432
30 a 34 anos	118.507	134.291	252.798
35 a 39 anos	100.047	112.672	212.719
40 a 44 anos	88.786	98.974	187.760
45 a 49 anos	72.525	84.568	157.093
50 a 54 anos	55.595	61.172	123.137
55 a 59 anos	43.033	52.544	95.577
60 a 64 anos	30.889	39.078	69.967
65 a 69 anos	21.160	26.915	48.075
70 a 74 anos	15.759	19.893	35.652
75 a 79 anos	8.885	12.412	21.297
80 anos ou mais	8.289	14.333	22.622
Total	1.228.880	1.341.280	2.570.160

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Ademais, os primeiros resultados do Censo Demográfico 2010 revelam que o Distrito Federal possui elevado grau de urbanização (96,6%); apresenta densidade domiciliar de 3,3 habitantes por domicílio; é a unidade da federação com a segunda menor proporção entre homens e mulheres: 91,6 homens para cada 100 mulheres.

2.1. DIMENSÃO SOCIAL

Em 2008¹, oito estados tiveram renda *per capita* acima da média brasileira, que foi de R\$ 15.989,75. O Distrito Federal, com o maior índice do Brasil, R\$ 45.977,59, representava quase três vezes a média brasileira e quase o dobro de São Paulo, R\$ 24.456,86, segundo maior.

Bastante significativo, esse dado induz observadores pouco argutos a análises precipitadas acerca da realidade socioeconômica do Distrito Federal, principalmente por que ele é reforçado pelo fato de Brasília possuir Índice de Desenvolvimento Humano – IDH² de 0,844, apenas 0,003 pontos percentuais abaixo de Florianópolis (SC), o maior do Brasil. É que as mazelas do Distrito Federal vêm à superfície somente quando se examina indicadores específicos, como o Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos.

¹ Dado mais recente para o resultado das contas regionais, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

² O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é uma medida comparativa usada, originalmente, para classificar os países pelo seu grau de “desenvolvimento humano”. A estatística é composta a partir de dados relativos a expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*, recolhidos a nível nacional. Subsidiariamente, o cálculo passou a ser feito para unidades subnacionais.

Expresso em pontos percentuais, o Índice de Gini no Distrito Federal é o pior do País, sempre oscilando em torno de 0,6. Quanto mais próximo de zero o índice, maior é a igualdade; quanto mais próximo de um, maior a desigualdade.

Índice de Gini		
	1992	2009
Brasil	0,56	0,54
Distrito Federal	0,60	0,62

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD/IBGE).

Da mesma forma, a relação entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres é outro indicador bastante utilizado na definição de políticas públicas para melhoria das condições de vida população. Quanto maior essa proporção, maior é a concentração de renda e, conseqüentemente, maior a dependência da população em relação à ação governamental. E, aqui, novamente o Distrito Federal aparece em situação desfavorável, conforme indica a tabela a seguir:

Razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres			
	1992	2001	2009
Brasil	20,5	25,4	18,2
Distrito Federal	25,0	33,2	28,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD/IBGE).

Também não se pode, sob pena de incorrerem em grave omissão, descurar do permanente acompanhamento da População Economicamente Ativa – PEA e da Taxa de Desemprego. De acordo com as informações captadas pela Pesquisa Emprego e Desemprego – PED, realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, a população desempregada no Distrito Federal em maio último foi de 183 mil pessoas. Com isso, o percentual de pessoas capazes de exercer uma profissão e que procuram por um emprego remunerado ficou em 13%.

Distrito Federal Estimativa da População Economicamente Ativa e Taxa de Desemprego, Segundo Sexo e Raça/Cor								
Mês/Ano	População Economicamente Ativa (em Mil)			Taxa de Desemprego (Número de Desempregados/PEA)				
	Total	Ocupados	Desempregados	Total	H	M	Negros	Não Negros
Mai 2010	1.406	1.205	201	14,3	11,4	17,3	15,3	12,1
Mai 2011	1.401	1.219	183	13,0	10,5	15,7	13,7	11,5

Fonte: Convênio/DIEESE/SEADE – SP/TEM – FAT/SETRAB – GDF, PED – DF.

É árduo o caminho para transformação de Brasília em capital do desenvolvimento humano. Esse desafio começa pelo completo mapeamento das vulnerabilidades, daí a importância do novo critério para caracterização da linha de extrema pobreza no País, introduzido a partir do Censo Demográfico 2010. Abandonou-se o valor estimado para uma cesta de alimentos capaz de suprir minimamente as necessidades nutricionais de uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO e da Organização Mundial

de Saúde – OMS, e adotou-se padrão compatível com o definido Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD: inclusão de todas as pessoas de famílias com renda mensal per capita até R\$ 70,00 (setenta reais).

Assim, existem hoje no Distrito Federal 46.588 pessoas em situação de extrema pobreza, o que equivale a 1,8% do total de nossa população (CODEPLAN , 2011).

Ainda no que se refere exclusivamente à população em situação de extrema pobreza no Distrito Federal, revela a CODEPLAN que pouco mais da metade são mulheres (58,3%), proporção esta que se observa tanto na área rural quanto na área urbana. E mais:

- ✓ 92,77% da população em situação de extrema pobreza residem na área urbana e 7,22% na área rural;

- ✓ Na zona urbana: 93,7% dos domicílios são abastecidos pela rede geral de distribuição de água; 96,5% são atendidos por “algum serviço de coleta de lixo”; 71,9% dispõem de sistema de esgotamento sanitário.

- ✓ Na zona rural: 74,4% dos domicílios contam com abastecimento, sendo que somente 24,9% pela rede geral de distribuição; 45,9% são atendidos por serviços de coleta de lixo; 68,1% são atendidos pela rede geral de esgoto ou rede pluvial ou possuem fossa séptica; 19,6% dispõem de sistema de esgotamento sanitário.

- ✓ Dentre as pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, há significativa concentração nas faixas etárias de 5 a 14 anos (27,8%) e de 20 a 39 anos (26,1%);

- ✓ O percentual de pessoas alfabetizadas acima de 5 anos de idade é de 83,7%; entre crianças de 5 anos de idade, 27,5%; de 6 a 9 anos, 73,4%; e na faixa de 10 a 14 anos, 96,2%;

- ✓ Praticamente não há diferença entre zona rural e zona urbana quando se comparam os percentuais de pessoas alfabetizadas com idade igual ou superior a cinco anos: zona rural (80,2%) e zona urbana (84,0%). Essa diferença surge apenas na faixa etária acima dos 60 anos: destes, o percentual de alfabetizados residentes na zona rural é de 60,4%; enquanto na zona urbana esse percentual alcança 74,6%.

- ✓ A distribuição por raça/cor tem a seguinte configuração: “pardas” (57,8%), “brancas” (30,9%), “de cor preta” (9,2%), e as que se declaram “indígenas e amarelos” (2,1%);

- ✓ A proporção de pessoas com idade de 0 a 10 anos e sem registro de nascimento é 0,5%.

Além das estatísticas citadas, são igualmente relevantes para a caracterização e aprimoramento das políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população os resultados da Pesquisa Socioeconômica em Territórios de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST); e da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pela CODEPLAN.

A Pesquisa Socioeconômica em Territórios de Vulnerabilidade Social identificou, a partir do cálculo do Índice de Vulnerabilidade Social (conceito empregado pela Política Nacional de Assistência Social desde 2004), as áreas socialmente mais vulneráveis no Distrito Federal. Todos os 33 territórios que apresentaram índice superior à média do Distrito Federal (51%) são considerados vulneráveis. “Ceilândia – Chácara” (74%), “Itapoã – Fazendinha” (72%) e “Ceilândia – QNM” (66%) foram identificados como os territórios mais vulneráveis. Da

mesma forma, os territórios de “Santa Maria – Santos Dumont” (23%), “Brazlândia – Setor Sul” (24%) e “Taguatinga – QSA a QSF” (27%) apresentaram as melhores condições.

Por sua vez, a PDAD visa a suprir a carência de dados e informações atualizadas relativas ao perfil socioeconômico dos moradores das áreas urbanas de todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal.

Conquanto os resultados disponíveis até o momento ainda indiquem a necessidade de aprimoramento dos levantamentos, já é possível inferir a relevância dos programas de transferência de renda para a redução da extrema pobreza:

“Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), no início dos anos 90, o Brasil contava com 31,6 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, ou seja, 22,6% da população. Em 2001, esse número foi reduzido para 29 milhões, ou 17,4% da população brasileira; e, em 2009, para 15,3 milhões, ou 8,4% da população brasileira. No Distrito Federal, também ocorreu uma redução na porcentagem da população abaixo da linha de pobreza extrema, de 11,2% em 1992 (180 mil pessoas) para 9,3% em 2001 (190 mil pessoas) e para 3,3% em 2009 (80 mil pessoas)”(CODEPLAN, 2011).

Deve-se ter presente, porém, que o atual paradigma de desenvolvimento tem como objetivo central melhorar a vida humana. Por isso, além de erradicar a extrema pobreza, o Distrito Federal tem como desafios não só consolidar a rede de proteção social, mas, principalmente, garantir a promoção social, mediante a universalização e a qualificação da educação, e a inserção social, cultural e produtiva das famílias. Desafios esses que são ainda maiores à medida que, como observam Bacha e Schwartzman, existem sinais cada vez mais fortes de que o Brasil está encontrando dificuldades crescentes em suas políticas sociais mais importantes:

“Há uma nova classe média surgindo, trazendo consigo demandas crescentes por serviços e benefícios sociais e pressionando cada vez mais o setor público, mas este parece ter chegado ao limite de sua capacidade de arrecadar mais impostos e aumentar sua rede de serviços. As áreas de saúde, previdência, políticas de renda, educação e segurança pública correm o risco de estagnação ou retrocesso, mesmo se a economia continuar crescendo, e algum desses setores poderão enfrentar grandes dificuldades, se esse crescimento não ocorrer. Isso se deve não somente ao aumento das demandas, mas ao fato de as políticas sociais se tornarem cada vez mais caras à medida que os níveis mais básicos de atendimento são atendidos” (BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S., 2011).

2.2. DIMENSÃO ECONÔMICA

A economia brasiliense apresentou, em 2009 e 2010, expansão favorável no indicador que mede o nível de sua atividade interna. De acordo com levantamento preliminar da CODEPLAN, a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto do Distrito Federal –

PIB/DF³ registrou elevação de 1,9% em relação a 2008; e de 3,6% em relação ao resultado estimado para 2009.

O crescimento de 1,9% em 2009 fez com que o PIB-DF atingisse valor corrente estimado em R\$ 126,7 bilhões. Desse montante, R\$ 112,7 bilhões correspondem ao valor adicionado⁴, enquanto R\$ 13,9 bilhões resultam de impostos sobre produtos⁵, líquidos de subsídios.

Em 2010, a renda gerada pela economia do DF cresceu 3,6%, atingindo R\$ 140,9 bilhões em valores correntes, com a seguinte composição: R\$ 125,1 bilhões de valor adicionado (+3,5 em relação a 2009) e R\$ 15,7 bilhões de impostos sobre produtos, líquidos de subsídios (+4,6% em relação ao ano anterior).

Embora os resultados apontados pela CODEPLAN possam vir a sofrer ajustes quando da divulgação definitiva das Contas Regionais, pelo IBGE, eles confirmam a peculiaridade da economia local, que tende a apresentar um comportamento mais estável do que o verificado no âmbito nacional. Em outras palavras, enquanto a economia brasileira apresentava retração de 0,6% em 2009, o Distrito Federal crescia 1,9%. Já em 2010, o PIB-Brasil cresceu 7,5% e o PIB-DF apenas 3,5%, seguindo um ritmo mais próximo das atividades terciárias.

Comparando-se o desempenho das economias nacional e distrital, por ramo de atividade, é possível verificar o que se afirmou acima.

Atividades econômicas	Variação em volume (%) do Produto Interno Bruto (PIB)					
	Brasil			Distrito Federal		
	2008 ¹	2009 ²	2010 ²	2008 ¹	2009 ³	2010 ³
Agropecuária	6,1	(4,6)	6,5	(15,3)	44,9	(16,4)
Indústria	4,1	(6,4)	10,1	3,9	1,6	7,5
Serviços	4,9	2,2	5,4	3,5	1,7	3,3
Valor Adicionado Bruto a preços básicos	4,8	(0,6)	6,7	3,4	1,9	3,5
(+) Impostos sobre produtos, líquidos de subsídios	7,6	(0,9)	12,5	7,1	1,9	4,6
PIB a preços de mercado	5,2	(0,6)	7,5	3,8	1,9	3,6

Fonte: IBGE/CODEPLAN.

(1) Dados definitivos.

(2) Contas trimestrais do Brasil – Dados dos quatro trimestres.

(3) Dados preliminares.

³ O Produto Interno Bruto – PIB é o principal indicador de análise de desempenho de uma economia, logo o PIB/DF representa toda a renda gerada na economia do Distrito Federal pelos diversos agentes no período de um ano.

⁴ Valor adicionado: valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao PIB pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

⁵ Impostos sobre produtos: impostos a pagar sobre os bens e serviços quando produzidos ou importados, distribuídos, vendidos, transferidos ou de outra forma disponibilizados pelos seus proprietários. Quando qualificados pela expressão “líquidos de subsídios”, referem-se ao resultado desses impostos, após computarem-se as transferências correntes sem contrapartida das administrações públicas destinadas a influenciar os níveis de produção, os preços dos produtos ou a remuneração das unidades institucionais envolvidas no processo produtivo.

Atividades econômicas	Valor corrente (R\$ milhão) do Produto Interno Bruto (PIB)					
	Brasil			Distrito Federal		
	2008 ¹	2009 ²	2010 ²	2008 ¹	2009 ³	2010 ³
Agropecuária	152.273	166.704	180.831	432	469	521
Indústria	719.987	696.610	841.024	6.567	7.136	7.923
Serviços	1.707.850	1.877.417	2.113.788	96.751	105.140	116.741
Valor Adicionado Bruto a preços básicos	2.580.110	2.740.734	3.135.643	103.749	112.745	125.185
(+) Impostos sobre produtos, líquidos de subsídios.	451.754	444.393	539.320	13.823	13.973	15.774
PIB a preços de mercado	3.031.864	3.185.126	3.674.964	117.572	126.719	140.969

Fonte: IBGE/CODEPLAN.

(1) Dados definitivos.

(2) Contas trimestrais do Brasil – Dados dos quatro trimestres.

(3) Dados preliminares.

Torna-se imperioso também registrar que, em 2010, a participação do setor de serviços na economia do Distrito Federal foi de 93,25%. Nesse setor, os destaques são as atividades de administração, saúde e educação públicas e seguridade social, que cresceram 1,8% em relação a 2009, chegando a R\$ 67 bilhões. Ou seja, 53,57% da contribuição efetuada pelas diversas atividades econômicas ao PIB-DF têm origem nas atividades de administração, saúde e educação públicas.

É, portanto, esse subgrupo (atividades de administração, saúde e educação públicas e seguridade social) que, devido a sua participação na estrutura econômica distrital, garante certa sustentabilidade ao PIB-DF, protegendo-o de grandes oscilações provenientes de fatores externos. E é essa dependência econômica que, por consequência, impõe níveis mais elevados de transparência, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

2.2.1. PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO E ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA

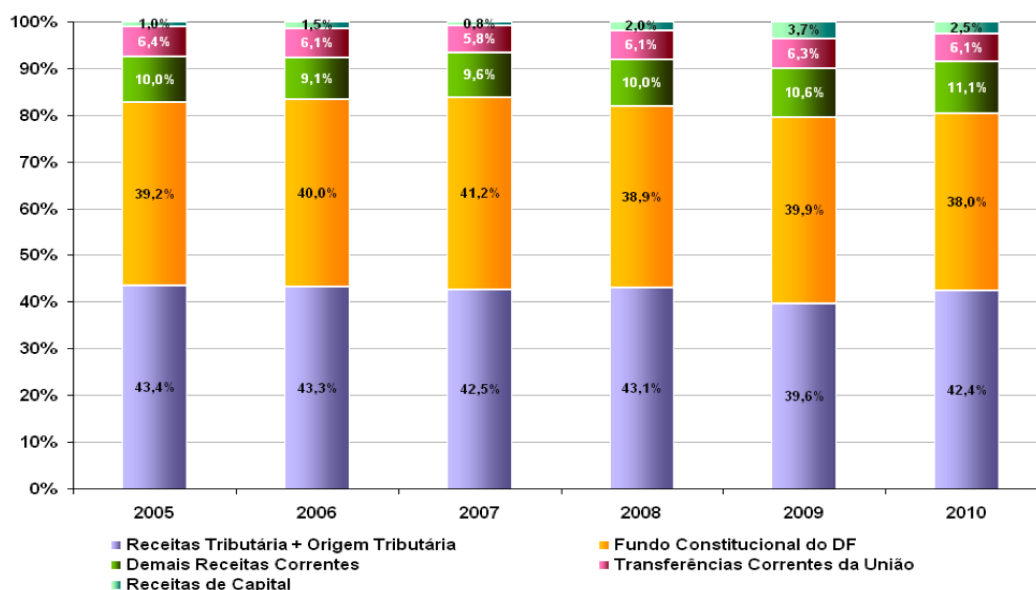
A criação, em 2002, do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF apenas mitigou a dependência crônica das contas do Governo do Distrito Federal em relação às transferências da União. Aportes que outrora ocorriam mediante entendimentos visando ao cumprimento do artigo 21, incisos XIII e XIV, da Constituição Federal, foram mensurados e passaram a ser corrigidos anualmente pela variação da Receita Corrente Líquida da União⁶.

Análise da composição das receitas do Distrito Federal revela que o somatório das transferências efetuadas pela União é superior à arrecadação tributária do Distrito Federal. Enquanto as Transferências Correntes da União mais o Fundo Constitucional do Distrito

⁶ A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no art. 21, XIV, da Constituição Federal. Em seu art. 2º, estabelece: “A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União”.

Federal – FCDF corresponderam a 44,1% das receitas totais de 2010, as receita tributária do DF atingem 42,4% no mesmo período.

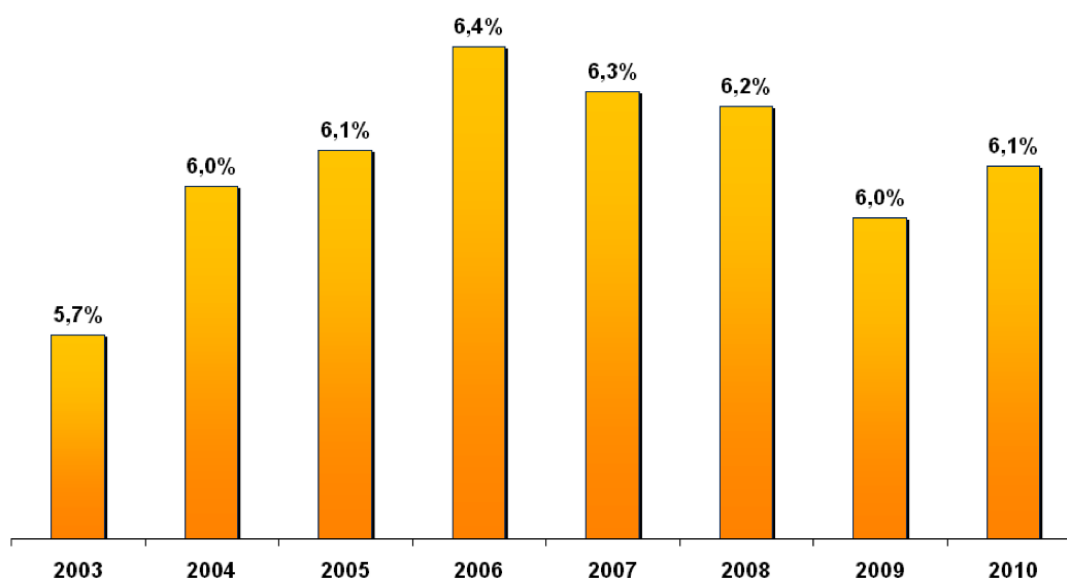
Composição das Receitas do DF



Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

Para além dessa dependência das transferências da União, merece atenção especial o comportamento da Arrecadação Tributária do Distrito Federal em relação à evolução de seu Produto Interno Bruto (PIB-DF). Observando-se o comportamento da arrecadação tributária ao longo dos anos, percebe-se que ela vem caindo sistematicamente desde 2007.

Arrecadação de Origem Tributária em relação ao PIB do DF



Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

A consequência imediata desse comportamento da arrecadação tributária é a redução da capacidade de o Governo do Distrito Federal promover e aperfeiçoar políticas públicas. E isso o leva a empenhar-se para: 1) preservar o volume de transferências da União; 2) melhorar a arrecadação própria, mediante ações com foco no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS; no Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS; no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

Participação dos Tributos na Arrecadação de Origem Tributária - 2010

Valores nominais (R\$)

ICMS	4.493.608.947,00	52,47%
IRRF	1.503.877.442,00	17,56%
ISS	856.498.343,00	10,00%
IPVA	537.171.204,00	6,27%
IPTU	400.008.655,00	4,67%
ITBI	209.861.724,00	2,45%
SIMPLES	193.124.530,00	2,25%
DIVIDA ATIVA	128.069.389,00	1,50%
MULTAS E JUROS	83.571.482,00	0,98%
TLP	83.261.090,00	0,97%
OUTRAS TAXAS	42.616.102,00	0,50%
ITCD	33.193.728,00	0,39%
TOTAL	8.564.862.636,00	100,00%

Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

A preservação do volume de transferências da União passa necessariamente pela preservação do FCDF, essencial para o funcionamento das áreas de saúde, educação e segurança. Requer também uma redefinição do critério de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, com base no contexto socioeconômico das unidades federativas. Há de se ter sempre presente não só o fato de o Distrito Federal possuir uma renda *per capita* três vezes superior à renda média nacional, mas, também, o que significa ter o pior índice de Gini do país.

Em fevereiro do ano passado, o Supremo Tribunal Federal – STF declarou a inconstitucionalidade de todo o artigo 2º da Lei Complementar 62/89, que define os critérios de rateio do FPE. Ele só terá efeitos até 31 de dezembro de 2012. A partir dessa data, deverá entrar em vigor uma nova norma sobre o mesmo assunto.

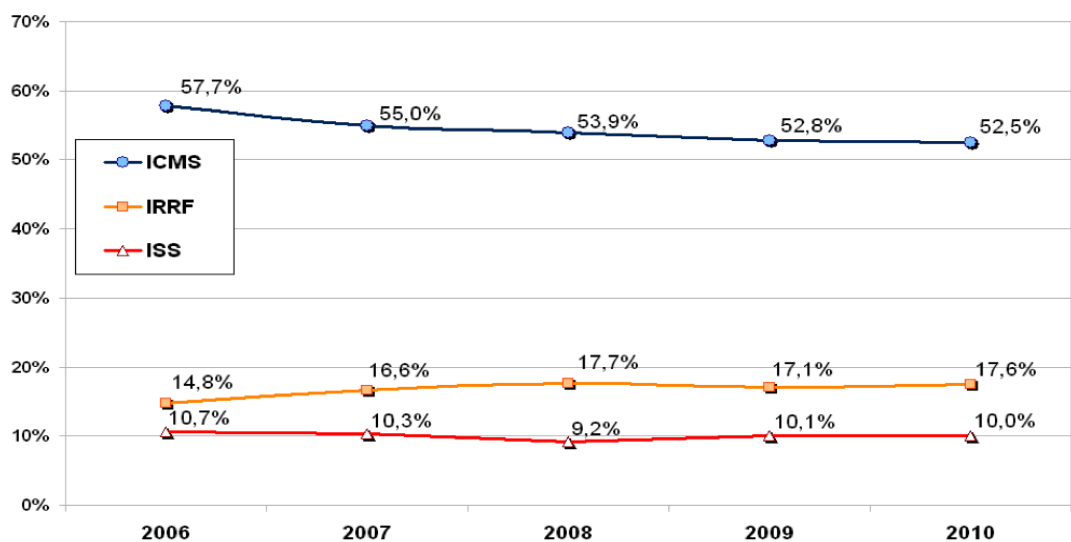
A Lei Complementar 62/89 foi editada em 1989 em obediência ao artigo 159 da Constituição, mas deveria ter vigorado apenas nos exercícios fiscais de 1990 a 1992. Após esse período, a previsão era de que o censo do IBGE reorientaria a distribuição, mas isso nunca foi feito e a Lei Complementar continua em vigor com os mesmos coeficientes de rateio vinte anos depois.

A decisão do Supremo foi provocada por quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas pelo Rio Grande do Sul (ADI 875), Mato Grosso e Goiás (ADI 1987), Mato Grosso (ADI 3243) e Mato Grosso do Sul (ADI 2727). O fundamento das ações

é o de que a lei complementar, na época da edição, teve por base o contexto socioeconômico do Brasil daquela época, que não é necessariamente o mesmo hoje.

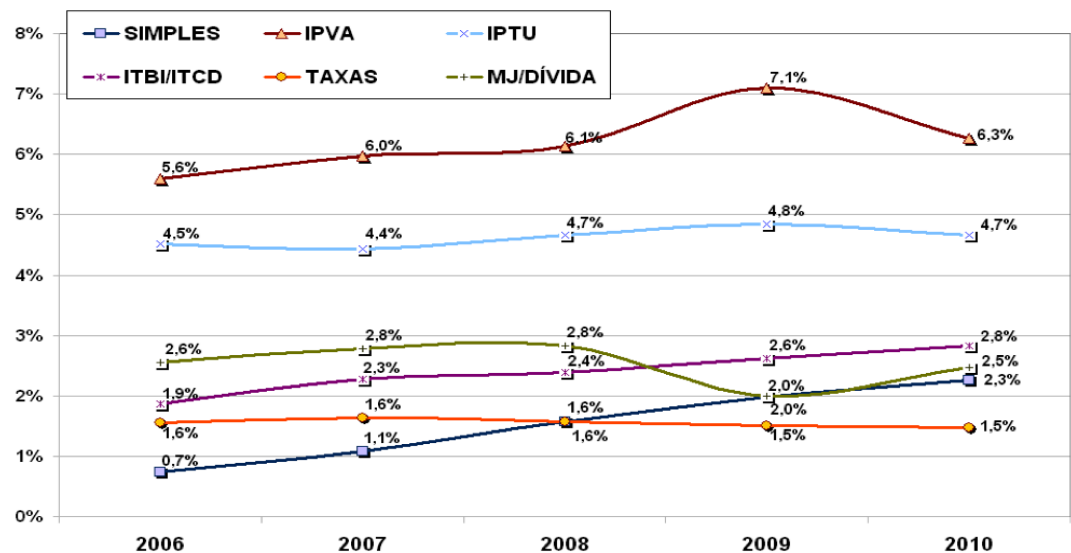
Quanto ao esforço para melhorar a própria arrecadação tributária, há que se interpretar os motivos que estão levando a uma diminuição da participação do ICMS, ao aumento da receita referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e à estagnação do ISS nos últimos cinco anos.

Participação dos Tributos na Arrecadação de Origem Tributária



Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

Participação dos Tributos na Arrecadação de Origem Tributária



Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

Em 2006, a participação do ICMS na arrecadação tributária era de 57,7%, mas, desde então, vem registrando sucessivas quedas. Dentre as causas destacam-se as frequentes

desonerações⁷ nos segmentos de combustíveis, comunicação, energia elétrica e veículos, que respondem por 54,6% da receita do tributo, e a insegurança decorrente dos regimes adotados nos últimos anos para o setor atacadista.

Movimento oposto verifica-se em relação à participação do setor varejista. O aumento na emissão de documentos fiscais, em virtude do Programa “Nota Legal”, tem produzido aumento de arrecadação. Entretanto, atingida a maturação do Programa, que já distribui cerca de R\$ 10 milhões/mês em créditos, a participação do setor se estabilizará.

Estima-se, porém, que o crescimento do comércio eletrônico – atualmente em torno de 5% do varejo – e eventuais desonerações de medicamentos e alimentos possam causar impacto significativo na arrecadação do ICMS.

Da mesma forma, a ampliação do limite de faturamento para enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte aumentará a arrecadação do Simples Nacional, com impacto na receita do ICMS.

Porém, há que se estar atento às mudanças previstas no projeto de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional. A proposta do governo federal é unificar a alíquota interestadual, o que resolveria o problema da guerra fiscal⁸.

Sob o novo regime, até 2016, haveria uma substituição gradual das alíquotas interestaduais vigentes por uma única de 2%. Na prática, nasceria um sistema de tributação pelo ICMS no destino, provocando mudanças na estrutura de competição entre os Estados e alterações no comportamento das empresas. Com isso, infraestrutura, logística de escoamento e mercado serão elementos determinantes não só para a manutenção como, também, para a atração de empreendimentos.

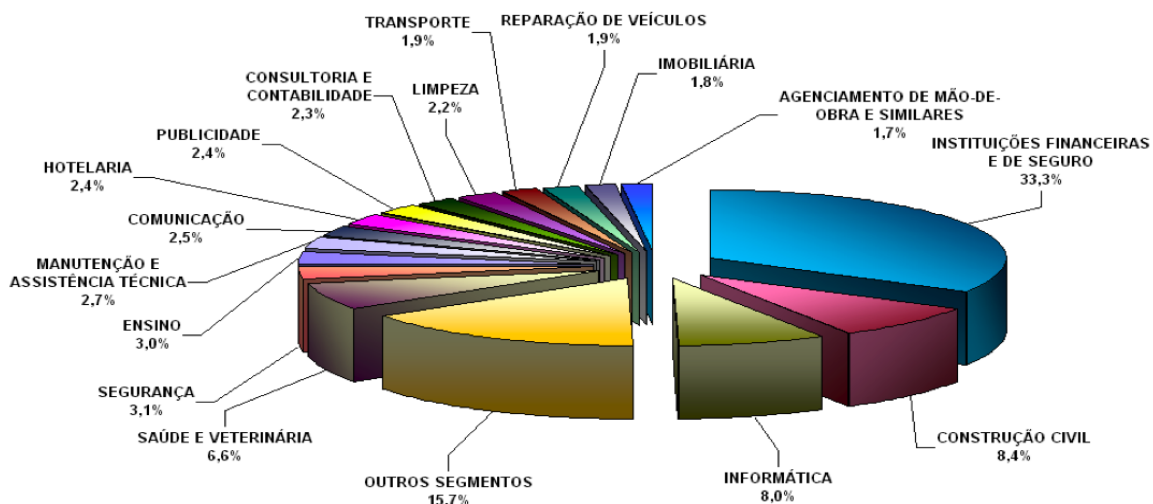
No tocante ao ISS, embora sua participação na arrecadação tributária esteja estagnada em 10%, existem boas perspectivas de incremento. Os investimentos em infraestrutura programados para os próximos três anos, a intensificação do turismo e a implantação de novos polos de desenvolvimento trarão impacto positivo sobre a receita desse tributo.

Da receita do ISS em 2010, 49,7% da arrecadação tiveram origem em três segmentos: serviços financeiros e de seguros (33,3%); construção civil (8,4%); e serviços de informática (8%). Já as receitas originadas pelas Administrações Federal e Distrital totalizaram 26,3% da arrecadação do imposto.

⁷ As desonerações fiscais são as disposições existentes na legislação tributária que reduzem a arrecadação potencial do imposto. Também chamadas de "gastos tributários", se referem aos dispositivos (não incidências, imunidades, isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, não estorno de créditos e estatutos de micro e pequena empresa) existentes na legislação dos impostos que substituem gastos governamentais para alcançar objetivos econômicos, ecológicos, culturais e sociais (alimentação, saúde e assistência).

⁸ O que estimula e mantém a "guerra" são os níveis atuais das alíquotas interestaduais: 7% no comércio do Sul/Sudeste para o Norte/Centro-Oeste/Nordeste" (com o Espírito Santo considerado parte do Nordeste para este fim); e 12% para o comércio na direção oposta.

ISS por Segmento Econômico - 2010

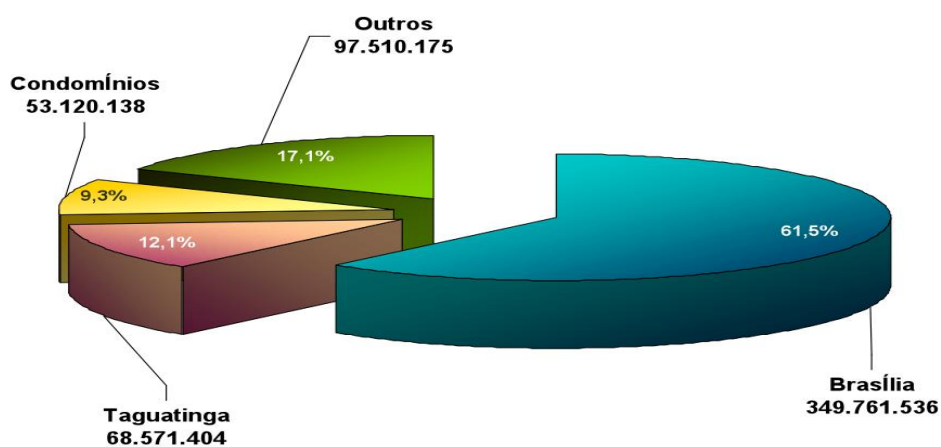


Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

Por sua vez, a receita do IPTU encontra-se igualmente estagnada, apesar da expansão imobiliária observada. Isto porque a pauta de valores dos imóveis encontra-se desatualizada. Mas, também, porque, embora possua a maior renda *per capita* do País, Brasília é a capital que conta com a segunda menor alíquota de IPTU para imóveis residenciais.

Note-se, por oportuno, que 61,5% dos lançamentos do IPTU em 2011 referem-se a imóveis de bom padrão localizados na Região de Brasília (Plano Piloto, Lago Sul, Lago Norte, Cruzeiro, dentre outros). Registre-se, também, que nossa legislação ainda não estabelece a possibilidade de arrecadar mais segundo a capacidade contributiva de cada contribuinte, limitando a cobrança do imposto tão-somente à incidência de alíquota sobre o valor do imóvel.

IPTU – Lançamento 2011 (R\$)



Fonte: GDF/Secretaria de Fazenda

A receita do IPVA, por sua vez, tem oscilado em torno de 6% da arrecadação tributária. A exceção ocorreu em 2009, quando se atingiu 7,1%, por conta dos incentivos concedidos pelo Governo Federal (redução de IPI na compra de veículos novos). Todavia, a isenção do IPVA concedida por Goiás para o ano de aquisição de veículos novos impacta as vendas no Distrito Federal e, conseqüentemente, a arrecadação do tributo.

2.2.2. EXPECTATIVA DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA (2012-2015)

Pelas razões expostas, a estimativa de arrecadação para o período é detalhada na tabela a seguir:

ESPECIFICAÇÃO	PROJEÇÃO 2012	PROJEÇÃO 2013	PROJEÇÃO 2014	PROJEÇÃO 2015
RECEITAS CORRENTES	15.929.502.376	17.478.408.957	19.000.691.971	20.524.309.191
RECEITA TRIBUTÁRIA	10.233.225.172	11.260.470.377	12.203.323.269	13.104.252.123
IMPOSTOS	10.091.209.607	11.111.930.161	12.048.380.719	12.935.002.416
TAXAS	142.015.565	148.540.216	154.942.550	169.249.706
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.449.909.268	1.586.441.857	1.736.660.482	1.897.021.036
RECEITA PATRIMONIAL	239.269.084	261.813.027	286.618.156	313.084.035
RECEITA AGROPECUÁRIA	13.147	14.385	15.748	17.203
RECEITA INDUSTRIAL	2.962.332	3.241.443	3.548.549	3.876.217
RECEITA DE SERVIÇOS	416.778.010	455.721.202	498.535.491	544.569.490
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.832.233.292	3.078.217.329	3.357.120.150	3.662.141.264
PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DA UNIÃO	494.773.090	519.718.025	545.403.592	595.765.320
OUTRAS TRANSFERENCIAS	2.337.460.202	2.558.499.304	2.811.716.558	3.066.375.944
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	755.112.071	832.489.338	914.870.125	999.347.824
RECEITAS DE CAPITAL	1.265.833.405	1.405.368.079	1.564.395.474	1.778.311.858
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	692.347.213	596.015.777	677.473.184	809.492.530
ALIENAÇÃO DE BENS	8.416.033	8.416.033	0	0
AMORTIZAÇÕES	15.915.542	17.415.105	19.065.076	20.825.516
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	724.487.950	792.749.234	867.857.214	947.993.812
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	0	0	0	0
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	177.814.696	194.568.404	213.002.531	232.670.857
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL	536.826	587.406	643.059	702.438
(-) DEDUÇÕES "Restituições, Fundos..."	-1.342.827.079	-1.470.440.198	-1.620.852.195	-1.765.549.000
TOTAL somente do GDF	16.206.193.558	17.617.720.719	19.157.880.839	20.770.445.345
FCDF - ESTIMATIVA LOA UNIÃO	10.048.841.621	11.355.191.032	12.831.365.866	14.499.443.428
Orç. Investimento das Estatais	1.869.456.220	1.351.806.403	1.108.511.362	1.191.761.557
Total Geral	28.124.491.399	30.324.718.154	33.097.758.067	36.461.650.330
Deduções				
Amortização da Dívida Pública	199.894.433	209.120.691	246.252.510	326.710.619
Juros e Encargos da Dívida Pública	228.363.297	306.189.005	368.841.771	227.973.160
Despesas com inativos do GDF	1.186.411.222	1.303.168.323	1.417.835.407	1.537.177.449
Despesas com inativos do FCDF	1.378.197.633	1.557.363.325	1.759.820.558	1.988.597.230
Programa para operações especiais	497.856.945	549.206.000	597.531.185	647.826.580
Total das Deduções	2.992.866.585	3.375.841.344	3.792.750.246	4.080.458.458
Total de Receitas Previstas para PPA 2012-2015	25.131.624.814	26.948.876.809	29.305.007.822	32.381.191.872
Obs: Fundo Constitucional do DF e Orçamento de Investimento das Estatais constam como outras fontes.				

2.3. RELAÇÕES COM A RIDE

A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, é constituída pelo Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unaí, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

Se comparada às regiões metropolitanas do País, é a que apresenta maior grau de desigualdade entre o município polo e os demais municípios. De acordo com dados apresentados no seminário Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável do DF e seu Entorno⁹, o PIB da periferia representava apenas 6,5% da região considerada “Entorno Metropolitano”, enquanto o DF concentrava 93,5% do PIB.

Além dessa concentração econômica, é por demais conhecida a complexidade dos problemas que afetam a região: precariedade de serviços urbanos e equipamentos comunitários; escassez de oportunidades de lazer e cultura para a população; pressão sobre o sistema de saúde do DF¹⁰; e falta de perspectivas de emprego.

A falta de políticas públicas articuladas, capazes de reverter o quadro em que se encontram as populações dessa região já foi diagnosticada. E, também, há um consenso de que a região carece de decisão política para uma atuação imediata e integrada, com forte aporte de recursos e medidas para reversão do quadro geral das precariedades.

Nesse sentido, a reconstrução da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste – SUDECO e a criação do Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste são ações de fundamental importância para a viabilização de projetos destinados ao enfrentamento do desemprego, da violência e do alto grau de dependência do Entorno imediato com relação ao Distrito Federal.

O Entorno não é um problema. Ao contrário, ele representa a possibilidade de elaboração conjunta de uma agenda positiva. Assim como não existe a região sem o Distrito Federal, também não existirá Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE de uma região como a RIDE sem o Distrito Federal.

A solução para Brasília envolve também a solução dos problemas do Entorno. Para tanto, propõe-se:

⁹ O seminário Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável do DF e seu Entorno, promovido pelos Governo Federal e do Distrito Federal, Câmara dos Deputados, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – SEBRAE/DF e Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional – IBRASE, ocorreu em Brasília, nos dias 2 e 3 de abril de 2009. Teve como objetivo apresentar e debater os problemas que impactam o território e as estratégias para o desenvolvimento sustentável da região do Entorno imediato de Brasília, da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, bem como da área de influência de Brasília, que abrange cidades do DF, Minas Gerais, Goiás e Bahia.

¹⁰ O Plano Integrado de Saúde para a região no período de 2008 a 2010, coordenado pelo Ministério da Saúde, mapeou as necessidades de investimento no setor. De acordo com esse mapeamento, dos municípios do Entorno que precisam de atendimento que extrapolam seu nível local, 3,3% são encaminhados para Goiânia ou Anápolis, enquanto 96,82% vêm para o Distrito Federal.

- Assumir protagonismo no Conselho de Desenvolvimento da RIDE;
- Propugnar pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a região;
- Fortalecer a polarização de cidades como Águas Lindas de Goiás, Formosa, Luziânia, Padre Bernardo, Valparaíso e Unaí;
- Aproveitar a proximidade e a oportunidade logística do eixo Brasília/Anápolis/Goiânia/Triângulo Mineiro como eixo dinâmico da economia nacional;
- Fortalecer a colaboração técnica entre SUDECO, Banco do Brasil, Banco de Brasília, Secretarias de Governo, de Desenvolvimento Econômico e do Entorno, CODEPLAN, TERRACAP e instituições representativas do setor produtivo para alinhamento permanente de posições sobre o desenvolvimento do DF e do Entorno;
- Conectar Brasília ao sistema ferroviário nacional que se constrói com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de maneira a garantir acesso aos portos de Itaquí, Pecém, Suape, Santos, Rio Grande, ao novo porto de Ilhéus e ao de Antofagasta, no Chile. Para tanto, faz-se necessária a interligação com a ferrovia Norte-Sul, mediante a construção de um único ramal ferroviário: Brasília/Anápolis;
- Reivindicar a inclusão da pavimentação BR-251 (Brasília-Unaí-Montes Claros) no PAC;
- Promover a ampliação e a melhoria da malha de estradas vicinais;
- Elaborar Plano Diretor Logístico para a RIDE, a partir da conexão ferroviária com a Norte-Sul, as BRs, o futuro anel rodoviário e a cidade aeroportuária;
- Diversificar a pauta produtiva regional, mediante a implantação de empresas inovadoras e intensivas em capital tecnológico no Distrito Federal, e intensivas em mão de obra no Entorno;
- Apoiar a instalação no Entorno de plantas industriais sucroalcooleiras, de geração de biodiesel e de energia de biomassa, para abastecimento local e do Distrito Federal;
- Reorganizar os instrumentos legais, regulamentares, econômicos, financeiros e fiscais do Distrito Federal, de forma a aproveitar os instrumentos federais de fomento às atividades produtivas (FAT, FGTS, PAC e outros fundos) e maximizar sua utilidade; e
- Alinhar políticas tributárias com os estados vizinhos e, quando possível, inovar.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento que declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos prioritários do Distrito Federal, elencados no artigo 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Elaborado pelo Governo do Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, o PPA para o período de 2012 a 2015 é mais do que a mera quantificação física e financeira de metas. Ele é o resultado de uma escolha: fazer de Brasília um exemplo de civilidade.

Premissa básica para a definição da base estratégica do Plano, a análise dos aspectos sociais e econômicos que caracterizam o Distrito Federal nos remete às seguintes conclusões:

- Brasília tem vocação para ser uma cidade à frente de nosso tempo. Por isso, passados os momentos mais agudos da crise política que eclodiu no final de 2009, o desafio que está posto é o da reconstrução do Distrito Federal;

- A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE não é um problema. Ao contrário, ela representa a possibilidade de elaboração conjunta de uma agenda positiva. A falta de políticas públicas articuladas, capazes de reverter o quadro em que se encontram as populações dessa região já foi diagnosticada. E, também, há um consenso de que a região carece de decisão política para uma atuação imediata e integrada, com forte aporte de recursos e medidas para reversão do quadro geral das precariedades;

- Desde a inauguração de Brasília, a população do Distrito Federal cresceu 18 vezes, saltando de 141.742 habitantes (1960) para 2.570.160 habitantes (2010);

- Há 51 anos, representávamos 0,2% da população brasileira e tínhamos 24,43 habitantes por quilômetro quadrado; hoje, somos 1,4%, o que corresponde a uma densidade demográfica de 444,07 habitantes por quilômetro quadrado;

- No período 2000/2010, verifica-se que a taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira foi de 1,17%. O Distrito Federal, com uma taxa média de 2,28%, foi a quarta unidade da Federação que mais cresceu, ficando atrás apenas do Amapá (3,45%), Roraima (3,34%) e Acre (2,78%);

- O PIB *per capita* do Distrito Federal em 2008 foi de R\$ 45.977,59 (último dado disponibilizado pelo IBGE). Isso corresponde a quase três vezes a média brasileira e praticamente o dobro de São Paulo, R\$ 24.456,86, segundo maior. Além disso, Brasília possui Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,844, apenas 0,003 pontos percentuais abaixo de Florianópolis (SC), o maior do Brasil;

- Há que se ressaltar, porém, que as mazelas do Distrito Federal surgem apenas quando se examina indicadores específicos, tais como:

1. Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos. Expresso em pontos percentuais, o Índice de Gini no Distrito Federal é o pior do País, sempre oscilando em torno de 0,6;

2. 1,8% do total da população encontra-se em situação de extrema pobreza (todas as pessoas de famílias com renda mensal per capita até R\$ 70,00);

3. Taxa de Desemprego: 13% (maio/2011).

- A criação, em 2002, do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF apenas mitigou a dependência crônica das contas do Governo do Distrito Federal em relação às transferências da União;

- Análise da composição das receitas do Distrito Federal revela que o somatório das transferências efetuadas pela União é superior à arrecadação tributária do Distrito Federal. Enquanto as Transferências Correntes da União mais o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF corresponderam a 44,1% das receitas totais de 2010, as receita tributária do DF atingiram 42,4% no mesmo período;

- Observando-se o comportamento da arrecadação tributária ao longo dos últimos oito anos, percebe-se que ela vem caindo sistematicamente desde 2007;

- A consequência imediata dessa queda da arrecadação tributária é a redução da capacidade de o Governo do Distrito Federal promover e aperfeiçoar políticas públicas. E isso o leva a empenhar-se para:

1. Preservar o volume de transferências da União;

2. Melhorar a arrecadação própria, mediante ações com foco no ICMS; no ISS; no IPVA; e no IPTU.

Por fim, deve-se ter presente que a reconstrução do Distrito Federal é um desafio que vai além das possibilidades das políticas públicas. O resgate da moralidade na administração pública, da qualidade de vida de nossa população e do orgulho de ser capital de nosso país requer esforço dos poderes constituídos. Conjuntamente aperfeiçoaremos as políticas, ouviremos os anseios da sociedade e atribuiremos a ela maior participação. Esse é o verdadeiro significado de: “Todos juntos por um novo DF!”

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. 2011. *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro : LTC, 2011.

CODEPLAN . 2011. Seminário Internacional "O desenvolvimento humano de Brasília e os objetivos do milênio". *Estudos e Políticas Sociais: Brasília e os Objetivos do Milênio*. Brasília : GDF, 2011.

KUBITSCHECK, J. 1975. *Por que construí Brasília*. Rio de janeiro : Bloch, 1975.

QUEIROZ, A. 2011. Mensagem por ocasião da abertura da 1ª Sessão Legislativa, da 6ª Legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Brasília : GDF, 2011. 011/2011 - GAG.