



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social**

Mayara Daher de Melo

Análise da incidência Tributária na População do Distrito Federal

Brasília (DF), dezembro de 2011

Mayara Daher de Melo

Análise da Incidência Tributária na População do Distrito Federal

Orientador: Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Assistente Social.

Brasília (DF), dezembro de 2011

FOLHA DE APROVAÇÃO

Mayara Daher de Melo

Análise da Incidência Tributária na População do Distrito Federal

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (orientador) – UnB

Profa. MSc. Sandra Oliveira Teixeira – UnB

Prof. MSc. Álvaro Luchiezi Jr. – SINDIFISCO NACIONAL e IESB

Para o meu avô Venâncio, por financiar os meus estudos e acreditar em mim, permitindo que eu chegasse até aqui.

Para minha mãe e meu irmão, por estarem ao meu lado nos bons e maus momentos.

Para o meu pai, por fazer parte da minha vida e por toda a sua ajuda.

Para a minha querida avó Terezinha, por seu amor incondicional.

Agradecimentos

Ao meu admirado orientador Evilasio, por sua paciência e por despertar em mim o interesse pelo tema que resultou neste trabalho.

À Sandra Teixeira e ao Álvaro Luchiezi, pela disponibilidade de integrarem a banca examinadora deste trabalho.

Ao Victor, por seu grande companheirismo, compreensão, apoio técnico em meus trabalhos acadêmicos e por revisar tão prontamente esta monografia.

As minhas queridas amigas da universidade, por compartilharem comigo os desafios de ensino, pesquisa e extensão desses quatro anos de graduação.

À Ana Alice e à Paula, que me ensinaram a verdadeira atuação de uma Assistente Social.

A todos que participaram direta ou indiretamente da elaboração desta monografia.

*“Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar.
E eu não vou me resignar nunca.”*

Darcy Ribeiro

Resumo

O Brasil possui um sistema tributário às avessas, onera injustamente mais as pessoas pobres em benefício das pessoas ricas. Isso ocorre devido à grande incidência de tributos indiretos, ou seja, tributos embutidos em mercadorias e serviços que são repassados para os preços finais e, conseqüentemente, para o trabalhador, gerando uma grande injustiça fiscal. Tal característica se repete com maior intensidade no Distrito Federal, onde há o maior PIB e renda per capita do país contraditoriamente com os maiores índices de Gini no país, coeficiente que infere a concentração de renda. Este trabalho constata que o injusto sistema fiscal é fator que não só mantém como agrava as desigualdades socioeconômicas no DF, devido a sua grande regressividade. Outro aspecto que contribui para as injustiças fiscais no Brasil é a ausência de cidadania tributária, ou seja, a falta de conhecimento dos cidadãos sobre questões tributárias. Novamente, esse fator se repete ao analisar o DF. A população da capital tem grande dificuldade ao tratar de temas tributários. Sem cidadania tributária os cidadãos não se sentem estimulados a participarem e acompanharem as decisões fiscais bem como não exigem prestações de contas e transparência tributária.

Palavras-chave: tributos, regressividade, concentração de renda, desigualdade social, cidadania tributária, Distrito Federal.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Fontes de Financiamento da Previdência Social (2004 a 2010).....	32
Tabela 2 – Fontes de financiamento da Assistência Social (2004 a 2010).....	35
Tabela 3 – Porcentagem de Tributos Repassados para Entes Federados.....	48
Tabela 4 – Regiões Administrativas agrupadas de acordo com a Renda per capita Mensal.....	54
Tabela 5 – Receita Tributária do Distrito Federal (2005 a 2010).....	63
Tabela 6 – Despesa por Função no Distrito Federal (2005 a 2010).....	66

Lista de Quadros

Quadro 1 – Competências Tributárias por Nível Federativo.....	46
---	----

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Perfil da Carga Tributária Brasileira.....	26
Gráfico 2 – Fontes de Financiamento da Previdência Social (2004 a 2010).....	33
Gráfico 3 – Fontes de Financiamento da Previdência Social (2004 a 2010).....	36
Gráfico 4 – Distribuição de renda entre os grupos de Regiões Administrativas.....	55
Gráfico 5 – Renda per capita mensal superior a 20 SM entre Regiões Administrativas.....	56
Gráfico 6 – Porcentagem de arrecadação dos tributos no Distrito Federal em 2010.....	61
Gráfico 7 – Arrecadação de Impostos Diretos e Indiretos no Distrito Federal (2005 a 2010).....	64
Gráfico 8 – Porcentagem da Receita Tributária do Distrito Federal em Relação a sua Receita Total (Média de 2005 a 2010).....	65
Gráfico 9 – Porcentagem das despesas do Distrito Federal por Função (Média de 2005 a 2010).....	67
Gráfico 10 – Nível de Conhecimento Tributário da Amostra Populacional do Distrito Federal.....	69
Gráfico 11 – Comparação Percentual da Amostra que Afirma Conhecer e o Percentual que Afirma pagar o ICMS e o ISS.....	70
Gráfico 12 – Conhecimento da Amostra Populacional do Distrito Federal sobre os Tributos Indiretos.....	70
Gráfico 13 – Discrepância sobre o Conhecimento do ICMS e ISS com a Amostra Populacional.....	71
Gráfico 14 – Tributos Considerados Justos pela Amostra Populacional.....	72
Gráfico 15 – Tributos Considerados Injustos pela Amostra Populacional.....	73

Lista de Siglas

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEP/IH – Comitê de Ética e Pesquisa/Instituto de Ciências Humanas
CF – Constituição Federal
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN – Código Tributário Nacional
DF – Distrito Federal
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU – Desvinculação de Recursos da União
EC – Emenda Constitucional
FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDF – Governo do Distrito Federal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IE – Imposto sobre Exportações
IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
II – Imposto sobre Importações

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PIB – Produto Interno Bruto

PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PIS/COFINS – Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

RA – Região Administrativa

RPPS – Regime Próprio da Previdência Social

SCIELO – *Scientific Electronic Library On Line*

SINDIFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil

SM – Salário Mínimo

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCLE – Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TRU – Taxa Rodoviária Única

UF – Unidade Federativa

Sumário

Introdução.....	13
Procedimentos Metodológicos.....	15
Capítulo 1 – Fundo Público e Sistema Tributário no Brasil.....	17
1.1. Capitalismo e Fundo Público.....	17
1.2. A Regressividade Tributária.....	23
1.3. O Financiamento das Políticas Sociais: Assistência e Previdência Social.....	28
Capítulo 2 – Tributação e Federalismo no Brasil.....	36
2.1. A Peculiaridade do Federalismo Brasileiro.....	36
2.2. A Tributação e as Políticas Sociais no Contexto do Federalismo.....	41
2.3. A (Falta) de Cidadania Tributária.....	47
Capítulo 3 – Análise do Sistema Tributário do Distrito Federal e a sua Incidência na Renda da População.....	48
3.1. O Distrito Federal.....	49
3.2. Concentração de Renda e Desigualdade Social no Distrito Federal.....	50
3.3. O Perfil da Tributação no Distrito Federal.....	55
3.4. A Cidadania Tributária no Distrito Federal: uma análise empírica.....	66
Considerações Finais.....	71
Referências Bibliográficas.....	75
ANEXOS.....	80

Análise da incidência Tributária na População do Distrito Federal

Introdução

A questão tributária no Brasil está intrinsecamente ligada ao objeto de estudo do Serviço Social e objeto de intervenção e atuação do assistente social: a questão social. Na temática estudada, a questão social se concretiza em sua forma mais básica, a pobreza. Como será visto ao longo deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), a atual forma de incidência tributária no Brasil tem um perfil de arrecadação regressivo, pois vem onerando muito mais a parcela da população que possui as rendas mais baixas. No Distrito Federal (DF) há um agravante, o alto índice de desigualdade socioeconômica da população.

A questão social está definida como o objeto do exercício profissional. Ela se materializa na vida dos sujeitos pela ausência de algum de seus direitos: sejam políticos, civis, sociais ou humanos. A assistente social intervém na questão social por meio das políticas sociais, ainda que sua natureza seja contraditória, pois beneficia o capitalismo por um lado e os trabalhadores por outro (GUERRA et al., 2007).

Para se entender a questão tributária é preciso realizar um estudo que abarque o próprio capitalismo, pois a arrecadação tributária é uma das formas mais antigas de exploração dos trabalhadores que provê a manutenção do capital (O'CONNOR, 1977). Nesse contexto, não há como deixar de tratar sobre o fundo público, que é o meio de contribuição do Estado para a reprodução do capitalismo.

No Brasil, a ofensiva neoliberal encontrou espaço com os governantes que estavam no poder na década de 1990 e conseguiu finalizar os arranjos para disponibilizar os recursos públicos do país ao capital, por meio de “reformas” nas bases legais vigentes. Tais “reformas” possibilitaram uma onda de privatizações e o aumento do pagamento de juros e amortização da dívida, que tem fortes implicações no fundo público brasileiro e consome uma parcela importante do orçamento que deveria ser destinado às políticas sociais.

O sistema tributário brasileiro é comprovadamente regressivo. Chama-se assim a carga tributária que incide mais sobre os pobres do que sobre os ricos. Isso ocorre, pois a maior parte da receita tributária provém de tributos indiretos, ou seja, aqueles tributos

embutidos em mercadorias e serviços que são repassados e pagos majoritariamente, em termos comparativos, pela classe trabalhadora. Tributos assim não respeitam o princípio da capacidade contributiva, que prevê a incidência tributária de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, pois tanto o rico como o pobre pagam a mesma quantia. Mais agravante ainda é o contribuinte pagar o tributo, quase sempre, inconscientemente, o que também desrespeita a cidadania tributária, ou seja, o conhecimento dos cidadãos em relação ao sistema tributário.

No que diz respeito ao financiamento das políticas sociais no Brasil, os tributos indiretos também possuem um papel de destaque, pois as suas principais fontes de financiamento são constituídas por arrecadações provenientes deste tipo de tributo. Resumindo, os usuários das políticas sociais estão pagando direta ou indiretamente, por meio de tributos incidentes sobre produtos e serviços, pelos próprios benefícios e serviços que recebem e aos quais têm direito.

Para compreender a discussão tributária no DF é preciso analisar a questão do federalismo no Brasil. Como será descrito no capítulo 2, o federalismo é um modelo de arranjo político institucional adotado no Brasil por se adequar as suas características específicas. É a federação que determina a competência tributária de cada nível de governo, ou seja, União, estados, municípios e Distrito Federal. Nesse ponto o Brasil possui uma peculiaridade em relação às demais federações, o que divide opiniões de especialistas quanto suas vantagens e desvantagens: o seu alto grau de descentralização político-administrativa entre as esferas federativas e a competência estadual do tributo de maior arrecadação do país, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Posto o referencial teórico, é feita a análise da questão tributária no DF e suas consequências para a população. O DF possui dupla competência tributária, ou seja, arrecada tributos estaduais e municipais. Também conta com transferências federais para um fundo constitucional próprio e estrutura física e de pessoal privilegiada. Contudo, o DF possui um alto índice de concentração de renda e, conseqüentemente, de desigualdade social e ainda possui uma característica particular, o maior nível de renda per capita do

Brasil (DISTRITO FEDERAL, 2007). Parte dessa desigualdade é explicada pela grande concentração de funcionários públicos com rendas elevadas na região (IPEA, 2010a), mas será esse o único motivo para dados tão destoantes?

Com o aprofundamento teórico exposto ao longo deste trabalho sobre a regressividade tributária no Brasil e no DF, surgem questionamentos de pesquisa: a carga tributária que incide sobre a população do DF é um fator que realmente contribui para a imensa concentração de renda desta Unidade Federativa (UF)? E quanto à cidadania tributária no DF, qual será o nível de conhecimento da população acerca dos tributos diretos e indiretos que pagam e o que eles acham da carga tributária como um todo?

A partir dessas questões o principal objetivo traçado por esta pesquisa é analisar a carga tributária da população do DF de 2005 a 2010. Especificamente, pretende-se comparar a incidência tributária entre pessoas ricas e pobres de diversas Regiões Administrativas (RAs) do DF e inferir o nível de conhecimento da população no que diz respeito ao ônus tributário que arcam para ter uma amostra do grau de cidadania tributária.

A hipótese de pesquisa deste TCC é que a carga tributária do DF contribui profundamente para a concentração de renda e desigualdade socioeconômica de sua população, apesar de todas as particularidades da região. Outra hipótese é que a população do DF não tem um claro conhecimento sobre os tributos que pagam, pois não há cidadania tributária consolidada no DF.

Procedimentos Metodológicos

Este TCC foi realizado com base no método misto, ou seja, envolveu pesquisas qualitativas e quantitativas de aspecto investigativo. As técnicas qualitativas consistiram na revisão da literatura acadêmica de várias discussões correlacionadas ao tema principal, na aplicação de questionários semi-estruturados, ou seja, com questões abertas e fechadas, e na análise dos dados quantitativos obtidos. As técnicas quantitativas consistiram na coleta e sistematização dos dados estatísticos obtidos. Para realizar tais procedimentos metodológicos a realização desta pesquisa foi dividida em três etapas principais:

1. Levantamento e revisão de bibliografia acadêmica correlacionada ao tema em estudo, a partir de sites de pesquisa acadêmicos como o *Scientific Electronic Library On Line* (SCIELO) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), bem como periódicos e revistas especializadas. Levantou-se artigos, dissertações e teses publicadas. Também se consultou publicações de instituições de pesquisa com estudos relevantes como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e o Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO). Por fim, foi realizada a revisão de documentos e legislações da presidência da república e do Governo do Distrito Federal (GDF).
2. Levantamento de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do portal de transparência do GDF sobre a receita tributária do DF com a discriminação da receita de cada tributo e os gastos orçamentários do GDF por função. Analisou-se o período de 2005 a 2010 por apresentar a arrecadação de gestões distintas do governo e por abranger um período suficiente para se fazer uma análise da real composição da carga tributária na região. Para levantar os dados sobre as fontes de financiamento das políticas de assistência e previdência social, descritas no capítulo 1 foi consultado o sistema SIGA Brasil, disponível no portal do Senado Federal. Para esses dados, analisou-se o período de 2004 a 2010. Nessa etapa da pesquisa também foi elaborado o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) e o questionário da pesquisa que teve por objetivo inferir o nível de conhecimento tributário de participantes residentes na região e, a partir desta amostra populacional, procurar inferir a cidadania tributária do DF.
3. Sistematização e análise dos dados coletados. Os dados extraídos do sistema STN e do SIGA Brasil foram tabulados, deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IPG-DI) a preços de 2010, calculou-se a média do período estudado e os dados foram expostos em porcentagens por meio de gráficos. Os dados extraídos dos questionários aplicados com uma amostra da população do DF foram tabulados, calculada a média das respostas para cada questão e transformados em gráficos em forma de porcentagem.

Este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo estuda o fundo público e o neoliberalismo, com atenção especial para o Brasil. Em seguida são analisados estudos sobre a questão tributária e apresentam-se os conceitos de regressividade e de tributos diretos e indiretos, essenciais neste trabalho. Por fim, é apresentada a análise das fontes de financiamento das políticas de assistência e previdência social entre 2004 e 2010, com uma breve apresentação sobre essas políticas no Brasil.

O segundo capítulo é voltado para o estudo sobre o federalismo. Apresenta a conceituação de federação e dá ênfase a aspectos característicos do federalismo brasileiro e a competência tributária entre os níveis federativos. Em seguida expõe-se o debate divergente sobre o grau de descentralização no Brasil e a relação do federalismo com os recursos destinados a certas políticas sociais. Por fim, faz-se uma breve introdução à questão da cidadania tributária, ou a falta desta, para ajudar a compreender a análise de campo, exposta no último capítulo.

O terceiro capítulo é dedicado ao estudo da incidência tributária na população do DF, analisando o sistema tributário local, mais especificamente os impostos de sua competência, e a profunda concentração de renda e desigualdade social existente no DF, procurando relacionar a questão social com a questão tributária. Também apresenta os dados coletados, suas análises e o resultado das aplicações dos questionários.

Capítulo 1 – Fundo Público e Tributação no Brasil

Este capítulo realiza uma revisão histórica e teórica – a partir do debate acadêmico contemporâneo e normas legais correlatas – sobre as formas de acumulação capitalista para analisar a relação desse sistema com o Fundo Público e, indiretamente, com os tributos que o compõe. Essa revisão é fundamental para se compreender a atual configuração do Fundo Público e da Tributação no Brasil, no âmbito da lógica neoliberal vigente.

1.1. Capitalismo e Fundo Público

A discussão de fundo público é essencial para compreender a manutenção e sobrevivência do capitalismo, que utiliza o Estado para conseguir recursos públicos e para administrar os seus consumidores e também a mão de obra, por meio de políticas sociais. Tudo isso é viabilizado no fundo público, que é composto pela arrecadação de vários tributos como impostos, contribuições e taxas, ou seja, é sustentado pelo sistema tributário.

Em 1944, foi firmado o acordo de Bretton Woods que muitos consideram um arranjo muito bem-sucedido das finanças internacionais, pois demonstrou um excelente desempenho macroeconômico e manutenção de relativa estabilidade entre os países participantes. Nesse acordo foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), para cuidar dos processos de ajustes externos para evitar desvalorizações competitivas e protecionismo comercial. O fim desse acordo ocorreu na década de 1970, com a crise financeira dos Estados Unidos e a desvalorização do dólar, que era a moeda-base com peso em ouro para se equiparar às moedas dos outros países (CUNHA, 2006). Com o fim do acordo, os países centrais do capitalismo se voltaram para novas formas de se manterem e se depararam com os ideários neoliberais.

A origem do neoliberalismo está na crise do modelo econômico pós-guerra da década de 1970. Com a recessão do capital, as ideias neoliberais começaram a ganhar terreno. O argumento dos neoliberais é que as crises são desencadeadas pelas pressões dos trabalhadores que aumentam os gastos sociais do Estado e levam a processos inflacionários com crises de mercado. A solução seria um Estado capaz de controlar os trabalhadores, mas

que não fizesse interferências na economia e, acima de tudo, tivesse como objetivo principal a estabilidade monetária com incentivos fiscais. O neoliberalismo é um movimento ideológico que continua se expandindo em escala mundial (ANDERSON, 1995).

Tavares e Fiori (1993) explicam os ajustes macroeconômicos ocorridos ao longo da década de 1970. Em geral, os ajustes consistiam em políticas monetárias de combate à inflação acompanhadas por políticas fiscais restritivas. Em 1982 houve a crise da dívida externa na América Latina, onde as dívidas desses países foram aprofundadas e renegociadas com bancos privados e agências multilaterais. Os autores afirmam que a crise resultou da soma da crise mundial com falhas no padrão de desenvolvimento que ocorrem ao longo das décadas de 1970 e 1980, em especial os choques do petróleo, o aumento das taxas de juros internacionais e a desaceleração do comércio internacional com os preços de mercadorias primárias inalterados, resultando em uma crise do capital.

Em meio a esse processo, o Brasil passava por uma redemocratização. Em 1985, após vinte anos de regime autoritário é eleito o primeiro presidente civil. Assim, dois eventos ocorriam paralelamente: a instauração da Assembléia Constituinte, marcada por disputas sociopolíticas que dão origem a nova Constituição em 1988, e o surgimento de medidas de contenção da crise que expôs um “consenso” entre políticos, empresários e intelectuais – o Brasil precisava sofrer um ajuste macroeconômico, uma reestruturação produtiva e uma reforma de Estado. (TAVARES e FIORI, 1993).

Diante disso, na opinião de Tavares e Fiori (1993) se consolidou um caminho favorável à implementação dos preceitos neoliberais, o que se constatou com medidas como privatizações e isenções, enfim, as chamadas “reformas” do governo Collor. Enfim, ocorreu à adesão do Brasil ao Consenso de Washington, um plano que estipula princípios neoliberais aos seus signatários que recebem o título de países “emergentes”.

Behring (2008) afirma que a orientação neoliberal se consolidou no Brasil na década de 1990, mas as pressões populares no processo de redemocratização interferiram na agenda política brasileira e contribuíram para retardar o avanço do neoliberalismo no país, permanecendo ainda o tensionamento entre a classe trabalhadora e a classe dominante. Para Fagnani (2008), nas últimas décadas se intensificaram as tensões entre dois

paradigmas de política social no Brasil: o primeiro inspirado no Estado de Bem-Estar Social estabelecido na Constituição Social (CF) de 1988 e o segundo inspirado no Estado Mínimo que se firmou na década de 1990 e iniciou uma série de reformas liberais antagônicas aos preceitos constitucionais.

As “reformas” realizadas por Collor eram apresentadas como medidas para inibir uma crise supostamente causada pela grande intervenção estatal na economia. Pelo contrário, a apropriação dos lucros pelo capitalismo e o repasse da dívida para os cofres públicos culminou na verdadeira causa da chamada crise fiscal no Brasil. “Se a maior parte desta dívida foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI – o ‘feitor’ da dívida –, houve na sequência uma crescente e impressionante socialização da mesma. No Brasil, por exemplo, 70% da dívida externa tornou-se estatal” (BEHRING, 2008, p.133).

É necessário analisar o neoliberalismo no estudo do fundo público, pois são os princípios neoliberais – como isenções tributárias, recursos orçamentários destinados às empresas privadas, pagamentos de juros e amortização da dívida, enfim, políticas monetárias e fiscais do Estado a favor do capital – que estão diretamente ligados a recursos públicos. A partir deste ponto, o estudo se concentra na conjuntura que culminou em uma dependência do capital pelos recursos públicos.

Segundo Offe (1984), o *Welfare State*, chamado pelo autor de *Welfare State Keynesiano*¹, foi capaz de controlar as necessidades dos trabalhadores, uma vez que o Estado passou a prover serviços e benefícios básicos, mas também interferiu na capacidade do capital em se adaptar ao problema da produção/exploração. Assim, graças ao *Welfare State*, surgiu uma nova dinâmica na qual “as pressões para o ajuste às forças do mercado em mutação foram reduzidas tanto para o capital como para a mão de obra, graças à disponibilidade dos recursos providos pelo Estado” (p. 370).

O conceito de “*Welfare State*” aqui empregado remete à análise de conceituações apresentada por Boschetti (2002), marcados por determinações históricas, sociais e econômicas distintas. O termo “*Welfare State*”, de origem anglo-saxônica, é usado para definir o conjunto de políticas sociais com a regulamentação do Estado que engloba não

¹ Keynes pregava a intervenção do Estado na economia, pois o capitalismo não seria capaz de se auto-regular como afirmavam os defensores do livre mercado (SALVADOR, 2010a).

somente os seguros sociais, mas também a concepção de serviços sociais universalizados. O *Welfare State*, especificamente, está ligado à conjuntura histórica da Inglaterra. No Brasil, a concepção ampliada de Seguridade Social que envolve políticas sociais universais, seria um conceito semelhante ao modelo inglês. Porém, é preciso analisar o histórico, as políticas sociais, os direitos sociais, o financiamento e a forma de organização de cada país para reconhecer o seu modelo específico de Estado social.

Salvador (2010a) ressalta a importância que o Estado assume ao controlar os ciclos econômicos com a combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias e destaca que o fundo público opera com destaque na manutenção do capitalismo em relação à esfera econômica e na garantia do contrato social.

De acordo com Francisco de Oliveira (1998), o *Welfare State* é uma forma de financiamento público do capitalismo. Assim, desde o chamado Estado de Bem-Estar Social, o fundo público se tornou pressuposto para o financiamento da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho, por meio dos gastos sociais.

Francisco de Oliveira (1998) afirma que o fundo público passa de *ex-post a ex-ante* na reprodução do capital, ou seja, passa a ser pré-requisito para as condições de reprodução e, por isso, torna-se um componente estrutural insubstituível. Assim, o autor apresenta a tese de que o fundo público, por operar gastos sociais com os trabalhadores via bens e serviços públicos que melhoram suas condições de vida sem visar lucros², acaba também operando como um “antivalor”: desmercantilização da força de trabalho, que não seria mais explorada pela sua mais-valia³.

Apesar da importante contribuição de Francisco de Oliveira sobre o papel do fundo público na reprodução do capital, alguns autores discordam de sua tese sobre o antivalor do capital. De acordo com Behring (2010, p.32), o fundo público está “atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital”, já que as crises do capital interferem na configuração e na destinação orçamentária e, assim, este contribui para a reprodução do capital e da força de trabalho.

² Ao considerar as contribuições do fundo público para os trabalhadores sem expectativa de lucro, o autor chama os benefícios e serviços ofertados de antimercedorias sociais.

³ Força de trabalho excedente que o capitalismo busca obter por meio da exploração da mão de obra para gerar lucros.

O recurso dos cofres públicos é proveniente de arrecadações de tributos que incidem sobre os trabalhadores, ou seja, é parte do trabalho excedente que se materializa em lucros, juros e rendas que os trabalhadores pagam ao Estado. O fundo público vai ao socorro do capital, contribuindo para a sua reprodução especialmente em momentos de crise, assim como contribui para a reprodução da mão de obra com a implementação de políticas sociais. (BEHRING, 2010).

Salvador (2010a) também contra-argumenta Francisco de Oliveira se firmando na teoria marxista e conclui que o fundo público atua a favor do capitalismo ao fornecer subsídios e desonerar tributos; reproduzindo a força de trabalho com salários indiretos que reduz o custo do capital com mão de obra; por meio da garantia de recursos orçamentários para ações operadas por empresas privadas; e pelos recursos públicos destinados ao pagamento de juros e amortização da dívida pública às agências internacionais do capital. Para o autor, o fundo público ao viabilizar a reprodução da força de trabalho e a acumulação de capital, contribui indiretamente para a criação de valor no capitalismo.

Behring e Boschetti (2009) se embasam em Francisco de Oliveira para afirmar que o fundo público é reflexo das disputas das sociedades de classes, em que os trabalhadores lutam para a concretização de políticas públicas que os favoreçam, enquanto o capital busca subsídios e espaço na esfera financeira. Porém, ao tratarem da questão do fundo público, as autoras afirmam que o fundo público não pode ser considerado um antivalor, pois participa direta e indiretamente na produção e reprodução do valor. Mesmo não gerando diretamente⁴ mais-valia, atua na reprodução da força de trabalho e do capital ao socializar os custos da produção e agilizar a realização da mais-valia.

O fundo público funciona a favor do capital na medida em que é responsável por destinar recursos ao capital e reduzir ou mesmo desonerar a sua arrecadação tributária, por meio de incentivos fiscais. Assim, Salvador (2010b) esclarece que as despesas com juros e amortização da dívida pública são atualmente as mais representativas do orçamento público. As políticas monetárias e fiscais aceleram o crescimento do rendimento financeiro e vêm garantindo a rentabilidade do capital portador de juros.

⁴ Exceto quando produtor, como é o caso da Petrobrás.

Para Offe (1984), as demandas crescentes – mão de obra, capital, setores da economia em crescimento, setores da economia estagnados – pelos recursos públicos, aumentam a dívida pública e a necessidade do Estado reduzir ou mesmo extinguir programas de bem-estar social.

Ao se referir à recente crise do capital, desencadeada pela especulação imobiliária norte-americana, Salvador (2010c, p. 50 - 51) traduz o cenário que representa a relação do neoliberalismo com o fundo público: “quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se ‘desmancham no ar’, chamem o Estado, ou melhor, o fundo público para socializar os prejuízos”.

Com a exposição do debate acadêmico contemporâneo sobre a configuração do fundo público no Brasil fica evidente o seu papel na reprodução do capital e da força de trabalho, e, por isto, a dependência que causou sobre o capital. Evidencia-se também o tensionamento sobre os seus recursos, causado pela disputa entre classes acerca dos gastos com o dinheiro dos cofres públicos.

1.2. A Regressividade Tributária

Segundo O’Connor⁵ (1977), a tributação é a base de sociedades capitalistas, sendo a arrecadação de tributos uma forma de exploração econômica e, como tal, é uma questão que envolve a luta de classes. Assim, o autor afirma que o Estado deve encontrar formas de arrecadação equitativas para maquiagem a exploração inexorável, caso o contrário, pode sofrer uma revolta tributária, ou seja, uma revolta classista. “As classes dominantes, normalmente, ou tentam esconder ou justificar e racionalizar ideologicamente a exploração tributária [...] e o Estado tem de ‘explicar’ as crescentes taxas tributárias e as bases fiscais ampliadas” (O’CONNOR, 1977, p.204).

Entretanto, é preciso esclarecer que o sistema tributário em si não gera concentração de renda, o que pode gerar disparidades é a forma, estabelecida por cada governo, de arrecadação e de investimento dos tributos, como por exemplo os governos que arrecadam

⁵ James O’Connor teve o seu livro “The Fiscal Crisis of the State” publicado em 1973 e traduzido para a língua portuguesa em 1977. Suas análises sobre a lógica tributária podem ser interpretadas no contexto brasileiro.

grandes receitas de tributos embutidos em mercadorias e serviços, oneram mais uma parcela de baixa renda da população e, conseqüentemente, contribuindo para desigualdades socioeconômicas. Sociedades capitalistas tentam equilibrar a tributação com incentivos ao capital, ou seja, é uma forma da arrecadação de tributos não interferir na acumulação e produção capitalista. Já em 1973, O'Connor (1977, p. 205) afirma, “ainda, o uso da renda – e não o da riqueza – como medida da capacidade de pagar é gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital”.

Para O'Connor (1977), o sistema tributário permite que o capital aumente seus ganhos e bens, cumprindo um papel de destaque no fortalecimento da classe dominante, pois, mesmo com as taxas sobre os lucros, “os tributos das empresas são transferidos para os consumidores sob a forma de preços mais elevados” (p. 213).

O sistema tributário também cobre os custos sociais, diminuindo as despesas do capital. O autor afirma que essa lógica limita a capacidade de acumulação do trabalhador, pois “força os trabalhadores a continuarem a ser trabalhadores” (p. 214). Assim, a classe trabalhadora se torna dependente do capital e do Estado. Essa dependência é inerente às sociedades que adotam o capitalismo, variando apenas o nível de dependência. Nessa perspectiva, o sistema tributário entra em uma contradição: os trabalhadores arcam com os tributos, mas acabam exigindo cada vez mais despesas de caráter social justamente por serem trabalhadores e não terem condições de acessar tais serviços por conta própria. Partindo dessa análise, O'Connor observa a proporcionalidade entre exploração tributária e gastos governamentais.

No Brasil, as unidades federativas podem cobrar os seguintes tipos de tributos: impostos, taxas e contribuições de melhoria e, especificamente de competência federal, as contribuições sociais, inicialmente⁶ destinadas ao financiamento da Seguridade Social. Especificamente os impostos, foco de análise desta monografia, são tributos compulsórios que compõem as receitas públicas para o Estado utilizar na oferta de serviços, benefícios, investimentos e gastos financeiros. Ressalta-se que, a priori, os impostos não são vinculados, ou seja, não têm um destino específico para a sua aplicação como muitos

⁶ As contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social são constantemente desviadas pela Desvinculação de Recursos da União (DRU), que utiliza esses recursos para o pagamento de juros e amortização da dívida com as agências multilaterais.

acreditam. Assim, ao contrário das taxas e contribuições, os impostos não são vinculados a nenhum serviço ou benefício específico para a população, ficando a cargo do governo a decisão de onde empregar sua receita.

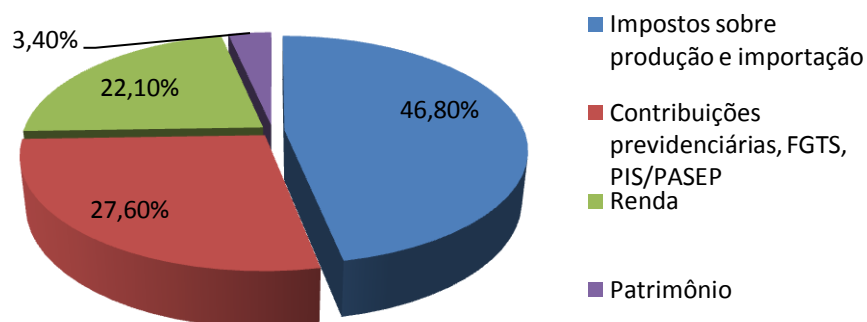
Para compreender melhor os conceitos sobre impostos, Fabrício de Oliveira (2009) apresenta claras definições. Os impostos têm o perfil determinado de acordo com a sua forma de incidência no nível de renda dos contribuintes. O imposto é regressivo quando apresenta uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte, ou seja, representa uma parcela maior nas rendas mais baixas e uma parcela menor em rendas mais elevadas. O imposto é progressivo quando mantém uma relação favorável ao nível de renda, ou seja, quanto maior é a renda, maior é o ônus tributário. O imposto é proporcional quando a sua incidência não afeta a distribuição de renda positiva ou negativamente.

Desta forma, pode-se medir o grau de equidade de um sistema tributário considerando o seu conjunto de tributos, pois nenhum sistema possui tributos com somente um tipo de perfil e, dependendo do equilíbrio entre eles, o sistema tributário poderá ser considerado regressivo, progressivo ou proporcional.

Fabrício de Oliveira (2009) também explica que a incidência dos tributos pode ser dividida em dois grupos: os tributos diretos e indiretos. Para compreendê-los é preciso ter em mente as bases de incidência econômica no Brasil, ou seja, as bases sujeitas à arrecadação tributária: renda, patrimônio e consumo. Assim, os tributos diretos são aqueles que incidem sobre a renda e o patrimônio, não sendo passível de transferências que oneram terceiros. Já os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços e são passíveis de transferência para o próprio consumidor. Percebe-se que os tributos diretos possuem o perfil mais progressivo, pois a base de arrecadação se estabelece na renda e no patrimônio e acaba onerando mais quem possui mais patrimônio e maior renda.

O gráfico 1 apresenta o perfil do sistema tributário brasileiro, conforme estudo do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES – BRASIL, 2009), evidenciando que no Brasil apenas $\frac{1}{4}$ dos tributos incidem sobre renda e patrimônio, enquanto os tributos indiretos representam praticamente metade da carga tributária.

Gráfico 1 – Perfil da Carga Tributária Brasileira



Fonte: Sistema de Contas Nacionais 2004-2008 (IBGE)
Extraído de publicação do CDES (2009)
Elaboração Própria

No contexto neoliberal das últimas décadas do século XX, Salvador (2010c) explica as reformas fiscais que se instauraram em países europeus e que também pode se aplicar ao Brasil. O autor afirma que a desigualdade social aumentou paralelamente à redução da progressividade fiscal como, por exemplo, a redução do imposto de renda para os maiores salários e o aumento da incidência de tributos indiretos decorrentes da regressividade tributária, o que aumentou as desigualdades sociais existentes.

Behring (2008) afirma que, desde o período de ditadura militar no Brasil, houve uma reorganização do sistema de financiamento do Estado, privilegiando um sistema tributário com base na incidência indireta. Já na Constituição Federal (CF) de 1988, o Brasil estabeleceu arrecadação de tributos pautada na justiça fiscal e social por meio dos princípios da universalidade, capacidade de contribuição, isonomia e essencialidade, que é a incidência tributária sobre produtos, serviços e mercadorias de acordo com a sua relevância de consumo. Estes princípios pretendiam tornar a carga tributária predominantemente progressiva com arrecadação equitativa.

Está disposto no artigo 145, parágrafo 1º da CF de 1988 que, sempre que possível, os impostos incidiriam de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, podendo a administração tributária, identificar patrimônio, renda e atividades econômicas do contribuinte. A efetivação desse artigo estaria de acordo com um perfil progressivo de tributação. Entretanto, como destaca Behring (2008), as eleições presidenciais de 1989, e

várias “contrarreformas” que ocorrem até hoje, com a vitória de Collor interromperam os avanços sociais democráticos estabelecidos na CF de 1988, marcando a implantação dos princípios neoliberais no Brasil.

No governo seguinte, o Estado brasileiro continuou reproduzindo os padrões neoliberais. Porém, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que ocorreram as mudanças mais perversas, agravando as distorções já sofridas na CF de 1988 e aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. Tais mudanças chegaram ao ponto de anular os princípios da reforma tributária dispostos na CF de 1988, o que o Salvador (2010a) chama de “contrarreforma⁷ sorrateira”, por ter sido conduzida às margens do controle social e em prol da lógica neoliberal, que tornou o sistema tributário brasileiro extremamente regressivo.

Já no governo Lula, presidente que historicamente lutou pelos trabalhadores, também houve contribuições para o grande capital no que diz respeito ao sistema tributário. Um exemplo dessas contribuições foi a prorrogação da Desvinculação de Recursos da União (DRU) que retira grande parte dos recursos da Seguridade Social para assegurar a realização do superávit primário. Outro exemplo no governo Lula a favor do capital foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233/2008, que não eliminava o problema da grande regressividade tributária e ainda comprometia os recursos destinados à Seguridade Social, educação básica e seguro desemprego (SALVADOR, 2010b).

Salvador e Amorim (2010) apontam que 54,90% da arrecadação de tributos no Brasil incidem sobre o consumo e apenas 3,72% são de tributos sobre o patrimônio, àqueles proporcionais à riqueza e não à renda salarial, e que, portanto, respeitam a equidade. Assim, a maior parte da carga tributária no Brasil advém de impostos regressivos, que contribuem para desigualdade social, pois as populações de baixa renda arcam com um ônus que causa um impacto muito maior em suas rendas enquanto pessoas com muito mais riquezas arcam com contribuições ínfimas em suas rendas.

⁷ O termo “contrarreforma” é adotado por Behring, pois a autora argumenta que as “reformas” que ocorreram e continuam em curso no sistema tributário brasileiro são contrárias aos ganhos sociais conquistados na CF 1988 e descaracterizam o verdadeiro conceito de reforma de Estado, que consiste em avanços sociais conquistados.

Salvador e Amorim (2010) concluem que um dos fatores da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é a regressividade da carga tributária. O sistema tributário brasileiro tem favorecido a concentração de renda, arrecadando mais dos mais pobres e menos dos mais ricos. Assim, as receitas do Estado são financiadas principalmente pela classe trabalhadora e pessoas de baixa renda.

Behring e Boschetti (2009, p.172) dizem que “a sustentação financeira com possibilidade de ampliação e universalização dos direitos, assim, não será alcançada com ajustes fiscais que expropriam recursos das políticas sociais”. Essa transformação depende da reestruturação de todo o modelo econômico vigente.

Hickmann e Salvador (2005) mostraram que, em 2005, pessoas com menor poder aquisitivo eram responsáveis por 64% da receita advinda de impostos e arrecadações, além disto, 52% de toda a arrecadação foram de impostos sobre o consumo. Os autores alertam que “é um bom momento para a sociedade repensar os privilégios tributários concedidos nos últimos anos às rendas do capital, bem como rever sua política de tributar excessivamente os trabalhadores assalariados e a população de baixa renda” (p. 19).

Um dos grandes responsáveis pela desigualdade socioeconômica é a carga tributária incidente na renda e não na riqueza de determinada população. Os grandes empresários “burlam” a legislação tributária, que já os favorece, e transferem para os trabalhadores, embutindo em produtos e serviços, os tributos indiretos que deveriam pagar. De fato, o caráter extremamente regressivo do sistema tributário no Brasil, por si só, já aumenta as desigualdades econômicas e sociais.

1.3. O Financiamento das Políticas Sociais: Assistência e Previdência Social

Entender a lógica tributária brasileira é essencial para conhecer as bases de financiamento das políticas sociais. Na área de Serviço Social, o que se percebe é uma vasta bibliografia sobre o planejamento, a gestão e a execução das políticas sociais, porém, poucos autores tratam da questão de suas fontes de financiamento. O que é preocupante, pois o assistente social que atua na área de planejamento e gestão precisa compreender o

orçamento e financiamento das políticas para uma atuação eficaz. Nesta seção, será tratado mais especificamente o financiamento de duas políticas da Seguridade Social: assistência e previdência social⁸. A análise do financiamento dessas políticas serve de base para se ter uma noção do financiamento das políticas sociais no Brasil. As duas políticas analisadas transferem importantes benefícios sociais para a população brasileira por meio do sistema de seguridade social. Contudo, há elevada prevalência de tributos indiretos nas fontes tributárias da assistência e previdência social.

No Brasil, a seguridade social passa por dificuldades desde a sua criação, um dos motivos é a não-implementação do Orçamento da Seguridade Social (OSS), previsto na CF de 1988. O OSS teria como finalidade principal ser um espaço particular e articulador das políticas de previdência, saúde e assistência social e assegurar os recursos do orçamento fiscal que deveriam ser destinados à seguridade social. “Entretanto, isso na prática não se consolidou; a área de assistência social foi virtualmente eliminada, e a saúde imprensada, de um lado, pelo Orçamento Geral da União e, de outro, pelo Ministério da Previdência” (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 54).

No custeio das políticas de previdência e assistência, no período de 2004 a 2010, permaneceu a separação das fontes orçamentárias entre as duas políticas, em que pese o comando constitucional. Os recursos advindos da contribuição direta de empregados e empregadores continuaram sendo exclusivamente utilizados nos gastos da previdência social, enquanto as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira foram destinadas para a política de assistência social, não contribuindo para o fortalecimento da concepção de seguridade social na sua totalidade (SALVADOR, 2010a).

A identificação das bases econômicas das fontes de financiamento das duas políticas revela uma participação insignificante das receitas tributárias que tem como origem a renda do capital. Não há nenhuma fonte de custeio das duas políticas que tenha como base de incidência o patrimônio. A maior parte da arrecadação é feita por tributos que incidem

⁸ Esta seção constitui aproveitamento do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) realizado pela autora deste TCC sob orientação do Prof. Dr. Evilásio Salvador.

sobre o consumo de bens e serviços ou sobre a contribuição direta dos próprios beneficiários das políticas, particularmente a da previdência social (SALVADOR, 2010a).

O sistema de Seguridade Social está sendo financiado, por meio de tributos indiretos, pelos seus próprios usuários, via contribuição direta ou por meio de tributos indiretos incidentes sobre o consumo de bens e serviços, e este constitui o grande paradoxo da proteção social brasileira. Especificamente, a previdência social, que requer explicitamente contribuições, teve sua maior fonte de financiamento, entre 2000 e 2007, representadas pela arrecadação direta dos empregados e empregadores. Agravante ainda é o fato de que as contribuições incidem sob as folhas de pagamento dos trabalhadores formais, pois, a arrecadação que supostamente deveria recair sob as empresas empregadoras, é transferida para os preços de bens e serviços, com isso são os trabalhadores, que arcam duplamente com as contribuições (SALVADOR, 2010a).

Se o OSS fosse implementado e a DRU extinta, não existiria o chamado déficit previdenciário e, conseqüentemente, não haveria necessidade das tantas “reformas” na previdência. Assim, fica evidente que o desequilíbrio orçamentário é de responsabilidade do desvio de recursos para o orçamento fiscal. A seguridade não é sustentada por recursos do orçamento fiscal, ao contrário, grande parte de seus recursos financia o orçamento fiscal, com isso a política econômica utiliza recursos da Seguridade Social para assegurar o financiamento da dívida pública, via pagamento de juros e amortização, prejudicando os serviços a população (SINDIFISCO, 2010).

De acordo com a tabela 1, a maior fonte de financiamento para a previdência social, entre 2004 e 2010, proveio da contribuição de empregados e empregadores. Essa arrecadação é de responsabilidade diretamente dos empregados, com incidência na folha de pagamento. Isto caracteriza uma arrecadação progressiva, porém, há limite para a progressividade, já que existe um teto para contribuição, o que significa que depois de um determinado patamar de renda, torna-se regressivo. Apesar disso, esse tributo é extremamente relevante para o custeio da previdência social no Brasil, podendo fragilizar o seu financiamento caso o governo resolva de fato reduzir a contribuição patronal para a previdência social como pretende o plano “Brasil Maior”. A maior parte dessa contribuição deveria incidir sobre os empregadores. Porém, a arrecadação é repassada aos preços de

bens e serviços, ou seja, torna a arrecadação regressiva. Assim, são os trabalhadores que arcam duplamente com as contribuições.

Outra fonte relevante no financiamento da previdência social é a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que opera com a mesma lógica de outros tributos que são repassados para terceiros, contribuindo ainda mais para a regressividade no financiamento dessa política.

Tabela 1 – Fontes de financiamento da previdência social, Período: 2004 a 2010**Valores, em milhões, deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI, a preços de 2010)**

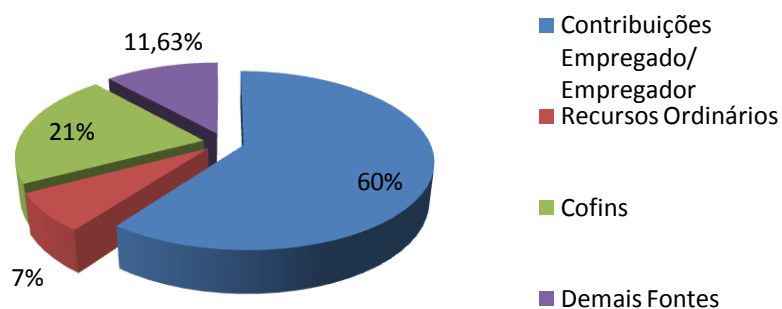
Fontes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Variação em %
Recursos Ordinários	15.172,84	14.481,67	9.927,44	15.014,26	17.400,84	32.643,68	28.143,61	18.969,19	85,48
Contribuições Sob Concursos de Prognósticos	155,23	40,66	98,41	99,09	124,86	115,66	275,38	129,90	77,40
Contribuição para Custeio de Pensões Militares	1.220,15	1.154,69	1.372,40	1.463,30	1.237,11	1.287,69	1.538,99	1.324,90	26,13
Recursos de Concessões e Permissões	0,13	0,36	0,45	8,36	0,71	2,17	32,07	6,32	25122,11
Operações de Crédito Externas – em Moeda	7,69	48,90	35,09	16,97	2,45	0,12	8,71	17,13	6752,47
Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	1.101,82	834,89	634,80	1.034,09	1.098,68	910,12	806,27	917,24	-26,82
Contribuição Social Sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	4.962,86	2.587,74	3.189,13	6.096,69	13.185,54	5.901,37	9.665,38	6.512,67	94,75
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS	66.186,13	66.240,49	69.293,97	69.192,30	64.294,14	53.082,26	37.238,04	60.789,62	-43,73
Contribuição dos Empregadores e dos Trabalhadores para a Seguridade Social	139.424,94	146.383,93	162.533,01	170.180,88	193.727,02	197.076,57	218.379,75	175.386,59	56,62
Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira	8.133,58	8.028,01	8.632,97	9.511,65		18,37		6.864,92	-
Contribuição Plano Seguridade Social Servidor	3.235,57	5.791,99	6.392,90	8.402,24	6.835,73	8.675,98	8.898,91	6.890,47	175,03
Contribuição Patronal para Plano de Seguridade Social Servidor	4.405,34	8.725,96	8.609,27	12.535,13	10.648,27	12.721,28	13.380,76	10.146,57	203,73
Taxa pelo Exercício do Poder de Polícia	56,13	67,02	69,08	53,16	64,78	82,51	6.207,28	942,85	1.0959,42
Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados	1.113,93	857,41	1.340,62	799,02	324,14	268,94	69,72	681,97	-93,74
Juros de Mora da Receita Administrada pela SRF/SF							2.437,90	2.437,90	.
Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário							52,59	49.815.000,00	.
Compensação Financeira para Exploração de Petróleo ou Gás Natural							10.892,92	10.317.458.640,0	
Receitas de Honorários de Advogados							676,71	640.960.000,00	
Multas Incidentes sem Receitas Administradas pelo SRF-MF							704,71	667.481.000,00	
Recursos das Operações Oficiais de Crédito							2.240,43	2.122.073.800,00	
Outras Contribuições Econômicas							2.848,10	2.697.641.560,00	
Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados					168,60	32,80	265,86	155,75	
Total	245.176,32	255.243,72	272.129,55	294.407,16	309.112,86	312.819,51	344.764,10	290.521,89	40,61

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

O gráfico 2, permite a visualização dos dados contidos na tabela 1, em porcentagem. A previdência social, que requer explicitamente contribuições, teve sua maior fonte de financiamento, entre 2004 e 2010, representadas pela arrecadação de empregados e empregadores, contribuição que possui um teto para a sua progressividade, seguida pela Cofins, contribuição que deveria incidir sobre empresas, mas acaba sendo repassada para os consumidores finais. Juntas, essas duas contribuições, na média dos seis anos analisados, constituem mais de 80% do orçamento para a previdência social.

**Gráfico 2 – Fontes de financiamento da previdência social
(média de 2004 a 2010)**



Fonte: SIGA Brasil
Elaboração Própria

No que diz respeito à assistência social, para efetivá-la de acordo com os preceitos estipulados nas bases legais, é preciso articulação com as demais políticas sociais e com a política econômica. Para isso, é preciso enfrentar a questão da redistribuição de renda, pois a política de assistência social tem que ser redistributiva e não somente distributiva e contar com receitas tributárias progressivas e outros recursos não contributivos que não onerem a classe trabalhadora. Também é preciso reorganizar a assistência social em uma clara estrutura de descentralização e participação, que não desobrigue o Estado de suas responsabilidades e não onere a sociedade (PEREIRA, 2002).

De acordo com a tabela 2, de 2004 a 2010 a COFINS foi a principal fonte de financiamento da política de assistência social. Em 2004, essa contribuição foi responsável por 61,04% do financiamento dessa política. Em 2010, esse financiamento saltou para

impressionantes 89,87%. Por ser uma contribuição incidente sobre receitas de empresas, a COFINS é repassada para o preço final ou serviços finais destas mesmas empresas, ou seja, a COFINS onera principalmente pessoas de baixa renda, usuárias desses produtos e serviços. Destaca-se a ausência de qualquer tributo que tenha incidência sobre patrimônio no custeio da assistência social no Brasil, indicando claramente uma “preferência” pela tributação sobre a população mais pobre no financiamento desta política.

Tabela 2 – Fontes de Financiamento da Assistência Social, Período: 2004 a 2010**Valores, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI (a preços de 2010)**

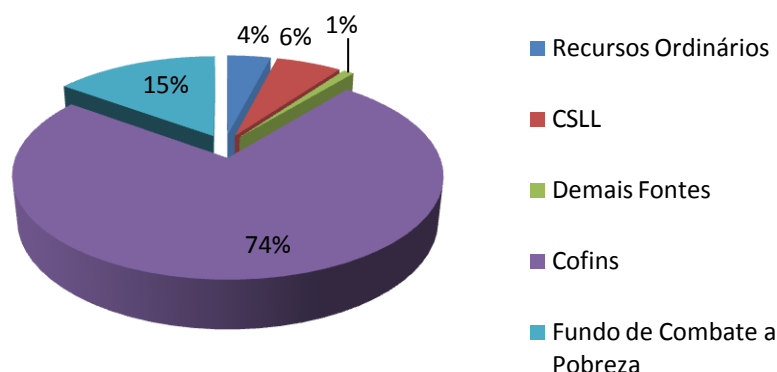
Fontes	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Variação em %
Recursos Ordinários	766,09	1.340,53	120,12	618,78	4.414,86	766,40	33,68	1.151,49	-95,60
Contribuições Sobre Concursos de Prognósticos	3,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,52	-100,00
Alienação de Bens Apreendidos	26,27	23,42	19,01	19,31	85,11	19,83	19,10	30,29	-27,28
Operações de Crédito Externas – em Moeda	0,00	41,43	18,47	13,89	8,69		2,11	14,10	
Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	0,04	15,03	12,26	27,05	76,66	0,04	0,02	18,73	-59,95
Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	463,01	189,70	3.374,60	1.082,47	2.000,71	3.307,71	3.161,32	1.939,93	582,77
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS	12.535,41	13.232,56	15.572,71	19.746,90	27.111,14	31.509,54	37.110,88	22.402,73	196,05
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações							362,13	362,13	
Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza	6.733,11	6.555,95	8.293,34	9.486,82	713,27	72,57	18,42	4.553,35	-99,73
Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados			131,41	32,65	26,89	86,69	42,51	64,03	
Restituição Recursos de Convênios e Congêneres				15,24	39,57	60,15	77,93	48,22	
Doações para Combate a Fome	8,19	3,42	0,77	0,56	0,72	1,06	0,97	2,24	-88,15
Doações de Entidades Internacionais	1,08	0,00	0,00					0,36	-100,00
Recursos de Concessões e Permissões							152,10	152,10	
Compensação Financeira para Exploração de Petróleo ou Gás Natural							347,85	347,85	
Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza – Financ.					3,80	1,33	0,00	1,71	
Total	20.536,30	21.402,05	27.542,67	31.043,67	34.481,42	35.825,32	41.329,02	30.308,64	101,25

Fonte: SIGA Brasil

Elaboração Própria

O gráfico 3 demonstra claramente a elevada participação da COFINS no financiamento da política de assistência social no período analisado. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas, contribuição incidente sobre o lucro final de pessoas jurídicas e, portanto, não passível de repasses para terceiros, respondeu por apenas 6% do financiamento da política de assistência, na média de 2004 a 2010.

**Gráfico 3 – Fontes de financiamento da assistência social
(média de 2004 a 2010)**



Fonte: SIGA Brasil
Elaboração Própria

Os dados sobre as fontes de financiamento da assistência social são fortes indicadores de que os trabalhadores, inclusive os próprios beneficiários dessa política, são os responsáveis por seu financiamento. Em outras palavras, os benefícios transferidos como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada são financiados em última instância pelo próprio beneficiário que, ao destinar o benefício recebido para o pagamento de bens e serviços essenciais, acaba “pagando” os tributos embutidos no preço das mercadorias, destacadamente a COFINS.

Capítulo 2 – Tributação e Federalismo no Brasil

Este capítulo discute as análises teóricas sobre o federalismo, a sua concepção descentralizadora do poder político-administrativo e o federalismo fiscal, com enfoque no debate sobre o histórico do federalismo brasileiro. Além de revisar a questão da distribuição de competências tributárias e grau de autonomia entre as UFs e a sua relação íntima com os rumos tributários no país.

2.1. A Peculiaridade do Federalismo Brasileiro

O Brasil é um país regido pelo modelo federativo de governo devido ao seu processo histórico de formação. Para compreender a sua dinâmica política e tributária em cada nível de governo é preciso analisar o federalismo brasileiro. O modelo federativo é um arranjo político-institucional no qual os níveis de governo – federal, estadual e municipal – de um determinado país firmam uma espécie de contrato, o pacto federativo, que estabelece a cooperação e articulação entre governo central, a União, e os governos subnacionais, os entes federados. Cada unidade federada também possui certa autonomia tributária, política e gestora que varia de acordo com as necessidades de cada federação.

Na conceituação de Filho (2003a, p. 138) “a federação consiste numa forma organizatória em que coexistem várias ordens jurídicas e políticas autônomas e interdependentes entre si, dentro da estrutura do Estado”. De acordo com Rodden (2005), o federalismo é um processo onde a autoridade é distribuída e redistribuída entre os níveis de governo com as articulações em contínua construção.

A origem do federalismo está na necessidade dos territórios em formarem alianças de interdependência que sejam sólidas e confiáveis. Tal aliança se mostrou possível com o estabelecimento de cooperação e incentivos fiscais e políticos entre unidades federativas. No caso de territórios colonializados como o Brasil, um pacto federativo é necessário para conservar a esfera nacional e evitar explorações (RODDEN, 2005). Filho (2003a) atribui às dimensões continentais do território brasileiro e a sua diversidade cultural o estabelecimento da federação. Já Oliveira (2010) afirma que o federalismo é a forma de

Estado mais indicada para países que pretendem construir um regime democrático. As afirmações dos autores não se excluem, mas se complementam, somando os fatores que levam um país aos rumos do federalismo.

O federalismo é baseado na descentralização do poder por garantir formas de autonomia aos entes federados. Porém, o grau de autonomia é determinado por legislações de acordo com as necessidades de cada país. Por isso, a descentralização assume várias facetas, diferente da ideia usual de plena autonomia fiscal, política e gestora. Para Rodden (2005), na prática os casos de descentralização são, na maioria das vezes, uma transição do controle absoluto do governo central para um controle compartilhado com os governos subnacionais, sendo que a União ainda pode ter grande poder de decisão sobre competências e arrecadações dos governos subnacionais.

Em 1824 foi promulgada a primeira Constituição brasileira, que estabeleceu poderes administrativos para as 16 províncias da época. Mesmo sem autonomia política, esse poder foi considerado o primeiro passo para o federalismo brasileiro. Nas Constituições seguintes esse modelo foi se firmando, mas sempre com a característica da regulação federal. Com o Golpe Militar de 1964 vieram a reforma tributária de 1966 e a Constituição de 1967 que centralizaram o poder político e fiscal e descaracterizou o federalismo. Apesar disso, foi o primeiro sistema a estabelecer transferências de recursos por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não de forma homogênea, mas considerando a necessidade de cada ente federado, o que contribuiu para a equalização fiscal, ou seja, para reduzir as desigualdades entre jurisdições (SOUZA, 2005).

O federalismo fiscal de 1967 reforçava a arrecadação tributária estadual com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e municipal com o Imposto sobre Serviços (ISS), bem como instituía mecanismos de repartição das receitas com fins distributivos e cooperativos. Esse modelo se enfraqueceu juntamente com o regime militar, mas nem mesmo a Constituinte instalada em 1985 operou uma real modificação em sua base. O grande problema foi que ocorreram alterações na esfera federativa, causando um desequilíbrio tributário (REZENDE, 2003a).

Por ocasião das denúncias contra a centralização do recém superado regime militar a CF de 1988 estabeleceu a descentralização como um marco de superação. Essa foi operada em dois pontos principais: a ampliação das competências tributárias dos entes federados e o aumento dos repasses de receitas federais sem condicionalidades. Porém, a tributação de 1967 foi mantida e o ICM foi rebatizado como ICMS (REZENDE 2003b).

Souza (2005) ressalta as inovações da CF de 1988 como o aumento das receitas e da autonomia dos governos subnacionais, mas considera que características de constituições anteriores ainda permaneceram como a uniformização de políticas para diferentes entes federados e a dificuldade de se operar uma equalização fiscal.

Rezende (2003b) reforça que manter praticamente inalterado o modelo fiscal de 1967 com as mudanças na autonomia dos entes federados causou um imenso desequilíbrio. Para o autor, o tripé – cooperação intergovernamental, incentivos para redução de desigualdades regionais e competências tributárias – foi deformado na medida em que a cooperação e os incentivos não foram bem definidos enquanto as competências tributárias aumentaram.

De acordo com Prado (2006)⁹, a CF de 1988 estabeleceu diretrizes fortemente descentralizadoras no que diz respeito à receita disponível e autonomia tributária dos governos subnacionais. Arretche (2010, p.588) resume o pensamento de autores desfavoráveis à autonomia delegada aos entes federados: “em conjunto, as instituições federativas, tal como desenhadas pelos constituintes de 1988, comprometeriam a eficiência e efetividade do Estado brasileiro”, pensamento que é criticado pela autora.

A peculiaridade do federalismo brasileiro consiste na elevada arrecadação dos entes federados em comparação com outros modelos de federação. Essa estrutura, incomum quando comparada a outros modelos federativos, tem base na elevada receita dos governos subnacionais, graças à competência estadual do ICMS, imposto de maior arrecadação, imposta na CF de 1988. Prado (2006, p.200-201) afirma que é “peculiaridade exclusiva do sistema tributário brasileiro a competência estadual do maior imposto do país, o ICMS”.

Para Arretche (2010, p.588) está na “extensão das competências subnacionais na execução de políticas públicas, bem como no *status* dos municípios na federação,

⁹ 2006 é o ano de publicação do artigo, porém, Prado concluiu seu trabalho em 2003.

características que são de fato peculiares ao arranjo institucional brasileiro”. De acordo com o artigo 18 da CF de 1988, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Esse arranjo levantou um debate acadêmico com a crítica de alguns autores que não concordam com essa demasiada autonomia.

De acordo com Souza (2005), o federalismo no Brasil, desde o seu estabelecimento, encontra dificuldades para lidar com as desigualdades entre regiões. Ainda assim, a autora afirma que a CF de 1988 fortaleceu o equilíbrio entre os entes federados. Porém, as novas demandas econômicas impostas pelo cenário internacional exigem um forte controle fiscal e contribuem para as desigualdades entre jurisdições.

Para argumentar a importância do controle do governo central, Castro e Menezes (2005) afirmam que a globalização da economia e a crise do Estado, especialmente no que tange a crise fiscal, afetaram modelos federativos na medida em que a União teve a sua capacidade de financiamento prioritariamente voltada para a dívida externa e perdeu parte de sua autonomia gestora para as agências internacionais do capital. Sem o papel aglutinador exercido pela União, a premissa de cooperação do federalismo deixa de existir, causando o que os autores chamam de “efeito perverso” (p.12) do federalismo, ou seja, os entes federados abandonam a cooperação, disputando o investimento de empresas e indústrias em seus territórios, possibilidade advinda com a globalização da economia. Enfim, os entes federados entrariam em uma guerra fiscal para obterem investimentos devido a não regulação da União. Os autores alegam que o Brasil é um exemplo desse efeito perverso.

Filho (2003a, p.150) define a guerra fiscal entre os entes federados como o “oferecimento de benefícios, incentivos, isenções, reduções de imposto visando atrair investimentos para Estados menos desenvolvidos” e afirma essa prática contribui para o desenvolvimento nacional. Por isso, o autor critica a proposta de reforma tributária do governo Lula (PEC 233/2008) no que diz respeito a não utilização do ICMS como forma de incentivo e afirma que a verdadeira guerra tributária é operada pela invasão da União às competências tributárias dos entes federados.

Segundo Castro e Menezes (2005), o federalismo brasileiro é um exemplo em que há entes federados com baixa cooperação que exercem práticas predatórias um contra os outros devido à grande autonomia que lhes foi conferida. Promovendo disputas por meio de incentivos fiscais às empresas e indústrias para que se aloquem em seus respectivos territórios. Tal prática é possível graças ao domínio estatal do ICMS, particularmente forte no Brasil, o que causaria uma guerra fiscal entre os governos subnacionais.

Arretche (2010) contrapõe que mesmo com o papel de destaque dos entes federados no Brasil, parte de seus gastos e execuções de políticas públicas são fortemente regulados pela União, especialmente a partir dos anos 1990. Até mesmo porque a intervenção da esfera federal é profundamente enraizada no Brasil pelo sentimento de nação, pela desconfiança de atitudes corruptas por parte dos governantes locais, pela desigualdade entre jurisdições e pela própria construção do Estado-nação que se estabeleceu em uma autoridade central e passou por um regime militar centralizador.

Para Rezende (2003b), a globalização da economia afeta a federação no que diz respeito à autonomia dos governos subnacionais. Para manter a harmonização econômica passa a ser necessário uniformizar a arrecadação de impostos e estabelecer uma disciplina fiscal que impõe limites aos gastos dos entes federados. A facilidade de intercâmbio internacional também afeta a cooperação intergovernamental. Segundo o autor, a globalização gera focos de tensões manifestados pelas tentativas da União de controlar mais rigorosamente entes federados, pela exigência de compensações subnacionais, pelas oportunidades de comércio exterior que enfraquece os laços nacionais e pela própria guerra fiscal. Ainda assim, o debate sobre a reforma tributária no Brasil tem desconsiderado esses fatos.

O federalismo fiscal brasileiro está estagnado no modelo tributário vigente em 1967 com algumas desconfigurações. Isso levou a um imobilismo com deformações que impedem o verdadeiro desenvolvimento das propostas de descentralização e da redefinição das atribuições de cada ente federado na condução de políticas (REZENDE, 2003a).

A análise do federalismo é importante para compreender o caso brasileiro, especialmente em relação aos tributos. De acordo com as competências tributárias estipuladas para cada unidade federativa pode se notar o nível da disputa entre jurisdições e

a incidência de tributos indiretos, pois são de mais fácil arrecadação e fiscalização para os governos, porém, como foi visto no capítulo sobre regressividade tributária, é prejudicial para o contribuinte.

2.2. A Tributação e as Políticas Sociais no Contexto do Federalismo

Segundo Filho (2003a), a efetiva autonomia dos entes federados depende da existência de recursos. Assim, o federalismo fiscal é essencial para o equilíbrio entre as atribuições e os meios financeiros dos entes federados, pois compreende a organização financeira da federação, ou seja, as competências tributárias delegadas a cada UF. Os tributos são os meios financeiros que precisam de distribuição adequada para garantir a harmonia da federação.

Para Prado (2006), os modelos federativos enfrentam dificuldades ao configurarem seus sistemas tributários, pois existem vários orçamentos e vários níveis de autonomia em relação às receitas. O autor afirma que no caso brasileiro em que os entes federados são equiparados ao governo central pela própria Constituição, a dificuldade é ainda maior. Isso porque qualquer proposta de reforma tributária tem que respeitar a neutralidade distributiva, ou seja, não pode afetar a receita de nenhum governo.

Rezende (2003b) considera que as competências tributárias em conjunto com o sistema de partilhas e transferências determinam o perfil da repartição de receitas. Por isso, a alteração de somente um desses aspectos não consegue corrigir problemas nesse perfil, podendo até mesmo aprofundá-los. Rezende (2003a) também afirma que essas mudanças isoladas limitam alterações no próprio sistema tributário, pois a dificuldade de conciliar os interesses de cada UF e, conseqüentemente, estabelecer o equilíbrio entre competências e transferências é imensa.

Rezende (2003b) considera a importância da harmonização tributária para ajustar as competências à atual conjuntura econômica. Para isso, o autor considera ser preciso adotar um sistema de competências partilhadas, no qual um mesmo tributo passa a ser de competência de todas as UFs. Esse regime traria mais estabilidade para a legislação tributária e conseqüentemente mais segurança ao contribuinte e mais atrativos para

investimentos de capital. Rezende admite que esse regime destoa dos princípios do federalismo, mas pode ser implementado se em contraponto se estabelecer uma maior liberdade nos gastos das receitas.

Oliveira (2010) analisa que o federalismo brasileiro historicamente aderiu ao princípio de igualdade entre os Estados, fato que o autor afirma causar muitas das deficiências da federação, inclusive o fim da cooperação. Essa uniformização é muito prejudicial e pode causar conflitos entre entes federados, pois esses nem sempre conseguem cumprir as mesmas atribuições e nem em um mesmo período. A uniformização também prejudica regiões com especificidades que podem não ser contempladas em atribuições homogêneas. O autor ressalta o parágrafo único do artigo 23¹⁰ da CF de 1988, que prevê leis complementares para cooperação e equilíbrio do desenvolvimento entre as UFs, afirmando que o artigo fornece um dispositivo precioso para operar o equilíbrio federativo que não tem sido aproveitado.

Em federações com grandes desníveis regionais, como o Brasil, regiões mais pobres teriam dificuldades em arrecadar tributos suficientes para realizar suas atribuições. Por isso, além da competência tributária, se estabeleceu também a partilha da receita tributária, por meio de repasse da arrecadação federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do imposto de renda para os Fundos de Participação, disposto no art. 159 da CF de 1988, e percentual exclusivo em determinados tributos de competência de outra unidade federativa. Por exemplo, vinte e cinco por cento da arrecadação do ICMS de competência estadual pertence aos municípios (FILHO, 2003a).

De acordo com Rezende (2003b), em um modelo ideal de tributação, suas bases principais – renda, consumo e patrimônio – deveriam competir ao nível de governo que está no âmbito de sua incidência. Porém, quando há grandes desigualdades regionais, deve haver um equilíbrio entre autonomia, para entes mais desenvolvidos, e transferências compensatórias, para entes com menor capacidade de arrecadação.

As competências tributárias das UFs são estabelecidas na Constituição. Geralmente, tributos sobre imóveis são de competência municipal, tributos voláteis como a renda são de competência federal e tributos sobre vendas são de competência estadual (FILHO, 2003a).

¹⁰ Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

Nesse ponto, cabe frisar que o Distrito Federal acumula competências legislativas de estado e município, de acordo com o artigo 32, parágrafo 1º da CF de 1988, bem como cabe ao Distrito Federal a competência tributária de Estados e Municípios, de acordo com o artigo 147 da CF de 1988.

No Brasil, de acordo com o Título VI, Capítulo I – sobre o Sistema Tributário Nacional –, Seções III, IV e V da CF de 1988, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – pessoa física e jurídica – (IR), o IPI, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)¹¹ e tributos sobre grandes fortunas, além das contribuições sociais para a Seguridade Social, são de competência federal. O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e o ICMS são de competência estadual¹². O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI) são municipais.

Filho (2003b) explica que caso fosse aprovada a proposta de reforma tributária do governo Lula, PEC nº 42 de 2003, iria modificar o modelo de federação brasileiro de modo a enfraquecê-lo. Nessa proposta, uma das modificações é a competência legislativa sobre o ICMS em poder da União, tornando Estados e Distrito Federal “meros cobradores”, nas palavras de Filho. Além disso, o ICMS não seria passível de isenção. Para o autor, essa medida desacompanhada de uma política de desenvolvimento regional irá manter a desigualdade entre jurisdições sem chance para os entes federados com baixas receitas promoverem incentivos para os seus desenvolvimentos. O autor conclui que “o projeto assegura a hegemonia dos Estados desenvolvidos e perpetua a dependência e espoliação dos Estados pobres e subdesenvolvidos” (p.178).

O federalismo também interfere nas políticas públicas, no que diz respeito à fonte dos recursos que lhe serão destinados e qual unidade federativa será responsável pela sua gestão e execução. Se tratando dos recursos e formas de execução de políticas públicas, o Brasil atualmente adota diferentes graus de competências federativas para diferentes políticas.

¹¹ A Lei nº 11.250 de 2005 prevê a possibilidade de convênios entre União e o DF e municípios para fiscalizar e arrecadar o ITR.

¹² A competência estadual dos três tributos mencionados foi instituída pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

Para Arretche (2010), o governo central aumentou a regulamentação e supervisão sobre as políticas subnacionais nos anos 1990 com medidas para compensar as desigualdades sociais e territoriais. Entre essas medidas estão as transferências condicionadas universais vinculadas a políticas específicas, saúde e educação, com o intuito de reduzir as desigualdades territoriais. A análise de Arretche sobre essas medidas mostra que a União cumpre um claro papel na redução de desigualdades de receita entre os municípios.

Rezende (2003b) observa o retorno de duas iniciativas que haviam sido abandonadas com a CF de 1988: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹³ e a co-participação financeira na área de saúde básica. O autor explica a importância dessas transferências vinculadas às políticas públicas, mas destaca que são voltadas para questões sociais específicas e não podem ser consideradas o marco de um novo federalismo fiscal que o Brasil tanto precisa para recompor o seu equilíbrio federativo.

Souza (2005) afirma a pretensão da CF de 1988 em estabelecer um federalismo cooperativo e também se refere à questão das transferências condicionadas, ao mencionar o repasse de recursos federais para a implementação das políticas de saúde e educação nos municípios. Porém, a autora conclui que o que realmente ocorre no Brasil é um federalismo competitivo sem mediações de interesses ou conflitos.

Arretche (2010) explica que as teorias do federalismo propõem três resultados distintos para efetivação das políticas públicas. Primeiro, a autonomia pode gerar discordância e, conseqüentemente, desigualdade das políticas implementadas. Segundo, políticas distributivas não conseguiriam reduzir as desigualdades regionais, pois tenderiam a gastos localizados voltados para interesses clientelistas de governantes locais. Nesse cenário, não seria possível a redução de desigualdades regionais. Terceiro, o federalismo não seria um modelo oposto à redução das desigualdades regionais, como mostra o

¹³ O FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir da Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e sofreu algumas alterações como abrangência do financiamento para outras etapas de educação e mudanças de terminologias.

exemplo de federalismo bem sucedido da Alemanha, contanto que tenha uma autoridade política centralizada.

Arretche (2010) define dois tipos de políticas descentralizadas, as reguladas – nas quais o governo central estabelece gastos e formas de execução que limitam os governos subnacionais – e as não reguladas – nas quais os governos subnacionais têm autonomia deliberativa. A regulação de políticas está associada à transferência de recursos federais com condicionalidades e, portanto, no caso brasileiro poderia ser aplicada a qualquer política pública. O estudo de Arretche mostra que as políticas reguladas passam a ter prioridade nos governos subnacionais em contraposição ao descaso com políticas não reguladas. “A desigualdade horizontal de gasto nas políticas reguladas é bem menor do que nas políticas não reguladas” (p. 608).

A particularidade do federalismo brasileiro é interpretada adequadamente quando se analisa a autonomia dos governos subnacionais em conjunto com a regulação federal para reduzir a desigualdade de receitas entre jurisdições, ou seja, as políticas reguladas. Nessa perspectiva, o federalismo brasileiro não reproduz a alta desigualdade de receita entre jurisdições, própria de federalismos competitivos. (ARRETCHE, 2010).

O federalismo brasileiro apresenta uma clara dificuldade: está amarrado à grande autonomia que atribuiu aos seus entes federados. Essa autonomia não é o problema em si, porém, quando relacionada diretamente com a uniformização das políticas e as desigualdades entre jurisdições existentes, causa um impacto que contribui para essas desigualdades regionais e para a competitividade entre os entes federados. Isso está ocorrendo, pois o debate sobre o sistema tributário brasileiro segue desconsiderando a necessidade de se operar mudanças nas competências tributárias em conjunto com mudanças no sistema de partilhas para manter o equilíbrio federativo.

Como foi exposto, foram tomadas algumas medidas de regulação federal para controlar esse desequilíbrio com aparente sucesso se comparada à autonomia sem restrições dos entes federados. Porém, essas medidas são voltadas para políticas específicas e não representam uma mudança mais ampla da questão. Os autores possuem posições divergentes quanto à interferência federal. Porém, as saídas para uma harmonização tributária que se adeque à nova lógica mundial apontam propostas que descaracterizam

princípios de autonomia do federalismo. O que precisa ser pesado é o grau de renúncia da autonomia conquistada em prol do equilíbrio federativo.

O quadro 1 apresenta as competências tributárias por nível federativo no Brasil, revelando a existência de sete impostos federais, e seis impostos que são de responsabilidade dos estados e municípios.

Quadro 1 – Competências Tributárias por Nível Federativo

Tributo¹⁴	União	Distrito Federal	Estados	Municípios
Impostos	Imposto sobre Grandes Fortunas	ICMS	ICMS	IPTU
	IOF ¹⁵	IPVA	IPVA	ITBI
	ITR	ITCD	ITCD	ISS
	IPI	IPTU		
	IR	ITBI		
	IE ¹⁶	ISS		
	II ¹⁷			
Contribuições	Contribuições Sociais	RPPS ¹⁸	RPPS	RPPS
	Melhorias	Melhorias	Melhorias	Melhorias
	CIDE ¹⁹			
Taxas	Cobradas em todos os níveis federativos, de acordo com suas atribuições, tendo como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a necessidade de serviço público (Artigo 77 do CTN, 1966)			

Fonte: Constituição Federal de 1988/ Código Tributário Nacional (CTN)

Elaboração Própria

A tabela 3 apresenta a partilha federativa de distribuição dos tributos no Brasil. Percebe-se que os municípios são os mais beneficiados pelos repasses, tanto federais quanto estaduais. A dupla competência tributária do DF faz com que a capital receba transferências destinadas aos estados e municípios, acumulando grandes recursos.

¹⁴ De acordo com Fabrício de Oliveira (2009), o imposto, contribuição e taxa são o conjunto de tributos arrecadados no Brasil. A arrecadação de impostos não pressupõe uma contrapartida direta para a população, ou seja, não tem uma aplicação determinada para beneficiar os contribuintes, ao contrário das taxas e contribuições, que são vinculadas à serviços e benefícios específicos.

¹⁵ Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários.

¹⁶ Imposto sobre Exportações.

¹⁷ Imposto sobre Importações.

¹⁸ Regime Próprio de Previdência Social, contribuição para o custeio da previdência de servidores públicos.

¹⁹ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (combustíveis).

Tabela 3 – Porcentagem de Tributos Repassados para Entes Federados

		Competência Tributária						
		União				Estados		
		IR	CIDE	Impostos não previstos	ITR	IPi	IPVA	ICMS
Destino	Estados	21,5%	29%	20%		10%		
	Municípios	23,5%			50%		50%	25%

Fonte: Constituição Federal de 1988

Elaboração Própria

No total, o DF recebe transferências de sete tributos distintos, seis impostos e uma contribuição, quatro na qualidade de estado e quatro na qualidade de municípios, recebendo duplamente os repasses do IR.

2.3. A (Falta) de Cidadania Tributária

De acordo com o CDES (BRASIL, 2009), a cidadania tributária é a consciência dos cidadãos de que os tributos devem retornar em forma de benefícios para a população. A transparência sobre fontes de financiamentos e utilização de recursos públicos é requisito para o exercício da cidadania tributária.

Cavalcante (2011) afirma que a falta de equidade e de retorno social da arrecadação tributária caracteriza a ausência da cidadania tributária. O autor afirma que a legislação tributária brasileira é caótica e confunde o cidadão e que a cidadania tributária é necessária para que se efetive preceitos constitucionais de justiça, desenvolvimento, erradicação da pobreza e marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e o bem-estar de todos.

O CDES (BRASIL, 2009) considera que falta cidadania tributária no Brasil, pois os cidadãos não se percebem envolvidos no processo orçamentário, não conseguem relacionar o pagamento dos tributos com suas aplicações e não exigem prestação de contas dos governantes. Por isso o estudo do CDES levanta a hipótese de que a falta de cidadania tributária é parte importante das grandes injustiças verificadas no sistema tributário

brasileiro. Apesar de sua importância, a questão da falta de cidadania tributária não está sendo tratada adequadamente no debate sobre as injustiças fiscais.

Martins (2009) acrescenta que a injustiça tributária no Brasil é decorrente dos seguintes fatores: regressividade, baixo retorno social, inibição de produção e empregabilidade, pacto federativo inadequado e a falta de cidadania tributária. O autor destaca que os cidadãos devem ser informados sobre o quanto pagam em tributos indiretos, pois sem essa conscientização não há mobilização da sociedade e sem essa mobilização os governantes não se atentarão para tal questão. Como foi exposto no capítulo 1, o Artigo 150, parágrafo 5º, da CF de 1988 estabelece que “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

A falta de consciência da população sobre os tributos que as oneram é resultado de vários fatores, como a incidência “invisível” de tributos indiretos, a ausência de informações claras sobre cada um dos tributos sendo divulgadas em larga escala e o próprio tecnicismo, que dificulta o acesso dos cidadãos às prestações de contas dos governantes. Há sim esforços para alcançar a cidadania tributária, mas as tão discutidas características do sistema tributário brasileiro impedem a sua consolidação. “Como os tributos indiretos são menos visíveis que as incidências sobre a renda e a propriedade, é disseminada a crença na sociedade brasileira de que a população de baixa renda não paga impostos” (BRASIL, 2009, p.40). Essa crença leva à falta de conhecimento e participação democrática, o que prejudica o controle democrático e fiscal sobre o Estado.

Capítulo 3 – Análise do Sistema Tributário do Distrito Federal e a sua Incidência na Renda da População

Este capítulo situa a questão tributária no DF, analisando suas condições específicas e se aprofundando nos tributos de sua competência. O enfoque está na questão social característica da região: a comprovada desigualdade social e elevada concentração de renda de sua população, relacionando essa característica gritante com a dinâmica que está sendo operada na incidência tributária sobre os cidadãos do DF. Complementarmente se investigou o conhecimento da população acerca dos tributos existentes.

3.1. O Distrito Federal

Brasília foi inaugurada pelo presidente Juscelino Kubitschek em 1960 e passou a ser a capital do Brasil. As então cidades satélites, formadas por ocupações de terrenos na época da construção de Brasília, tornaram-se Regiões Administrativas (RAs) para facilitar a administração dos espaços. Com a expansão populacional surgiram novas RAs (DISTRITO FEDERAL, 2004). Atualmente 30 localidades são consideradas RAs. A urbanização do DF apresenta uma lógica perversa, na qual as pessoas com menos condições financeiras são “empurradas” para a “periferia” do DF, ou seja, para as RAs localizadas no entorno, menos desenvolvidas. Assim, a “periferia” acumula moradores com rendas baixas, que muitas vezes trabalham no plano piloto, e não desenvolvem uma boa infraestrutura, causando verdadeiras muralhas segregadoras das diferenças socioeconômicas regionais.

Por ser a capital do país e, portanto, sede dos poderes, o DF adquiriu algumas características particulares como, por exemplo, não possuir municípios e sim Regiões Administrativas. Com essa característica, o DF adquiriu dupla competência tributária, ou seja, acumula as competências tributárias pertinentes aos estados e municípios. Pois, de acordo com o artigo 147 da CF de 1988, cabe ao DF os impostos municipais, assim como cabe à União os impostos estaduais quando o território não for dividido em municípios.

De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF, 1993, p.53), artigo 127 “Ao Distrito Federal competem, cumulativamente, os impostos reservados aos Estados e

Municípios nos termos dos arts. 155 e 156 da Constituição Federal”. Os artigos 155 e 156 da CF de 1988 se referem aos tributos de competência estadual e municipal, respectivamente.

O DF também conta com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto no artigo 21, inciso XIV da CF de 1988²⁰, sendo obrigação da União prestar assistência financeira ao DF na execução de serviços públicos e organizar e manter polícia civil, militar e corpo de bombeiros. O FCDF foi instituído pela lei específica 10.633/02, que estabelece em seu artigo 2º: “A partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de [...] dois bilhões e novecentos milhões de reais, corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União”. Esse dinheiro representa um recurso complementar destinado anualmente e exclusivamente ao GDF, destinado às políticas de saúde e educação e à segurança pública.

3.2. Concentração de Renda e Desigualdade Social no Distrito Federal

Desde 2008, de acordo com o IPEA (2010a), o nível de desigualdade no DF já é o maior do país. O índice de Gini²¹ calculado no DF foi de 0,63 contra uma média de 0,55 no restante do país. A pesquisa do IPEA também aponta que as transferências da esfera federal contribuem para reduzir os níveis de desigualdades regionais, assim como foi vastamente afirmado por Arretche (2010) no capítulo anterior. Entretanto, essa afirmativa não se aplica ao DF, pois, de acordo com o IPEA as transferências federais não contribuíram para a redução das desigualdades no DF em 1998.

Essa diferença chocante na distribuição de renda seria explicada por especificidades na própria estrutura ocupacional da população, como a alta concentração de funcionários públicos no DF. De fato, houve crescimento na renda dos mais pobres, porém os

²⁰ Inciso inserido pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

²¹ Mede o nível de concentração de uma distribuição variando de zero (maior igualdade) a um (maior desigualdade). No caso da renda, o zero representa distribuição mais equitativa e o um representa a maior concentração de renda possível (DISTRITO FEDERAL, 2004). Salvador e Amorim (2010) ressaltam os limites desse coeficiente para inferir a real distribuição de renda, pois não considera a fonte das rendas, as desigualdades regionais e locais e as condições de vida de determinada população.

funcionários públicos têm maiores aumentos salariais e os repasses federais para previdência beneficiam também os funcionários públicos. (IPEA, 2010a). Essa soma de fatores resultou na preocupante particularidade do DF: o alto e constante nível de desigualdade social.

Contudo, a pesquisa apresenta uma limitação na discussão de renda somente entre os trabalhadores. Salvador e Amorim (2010) ressaltam quatro ponderações importantes em relação ao coeficiente de Gini:

- a) Limita-se a mensuração da desigualdade entre indivíduos e não entre classes, pois não distingue as fontes das rendas, se é do trabalho ou se é da propriedade;
- b) É um instrumento pouco eficaz para medir desigualdades regionais e locais, como, por exemplo, nas regiões metropolitanas;
- c) É um instrumento incapaz de medir a quantidade de riqueza ou de pobreza de um país, porque foi estruturado para medir a homogeneidade de renda em uma determinada população e, por isto, mede internamente as diferenças entre indivíduos de uma determinada população;
- d) Apesar de ser um índice medido globalmente, as comparações entre países apresentam deficiências.

Os autores destacam a importância de estudar a questão do mercado de trabalho, renda e estrutura tributária para uma melhor compreensão das desigualdades socioeconômicas. Devido ao enfoque deste TCC, a análise limitou-se à compreensão da questão tributária no DF, com uma breve abordagem das desigualdades regionais no DF.

Dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD – DISTRITO FEDERAL, 2004) constatam que a renda domiciliar média no DF é de nove Salários Mínimos (SM) ²² e a renda per capita é de 2,4 SM. “Do total da população os 10,0% de menor poder aquisitivo detêm apenas 0,5% da renda média mensal [...] sendo que os 10,0% de maior poder aquisitivo concentram 42,6% da renda” (DISTRITO FEDERAL, 2004, p.19).

O estudo realizado pela PDAD (DISTRITO FEDERAL, 2004) foi essencial por analisar a especificidade das RAs do DF. Até então, o DF tinha sido pesquisado como um

²² Atualmente, o valor de um salário mínimo é de 545 reais, de acordo com o a lei nº 12.382 de 2011.

todo homogêneo. A partir dos dados da PDAD, a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN – DISTRITO FEDERAL, 2007) dividiu as RAs pesquisadas à época de acordo com a renda per capita mensal, formando cinco grupos, conforme a tabela 4.

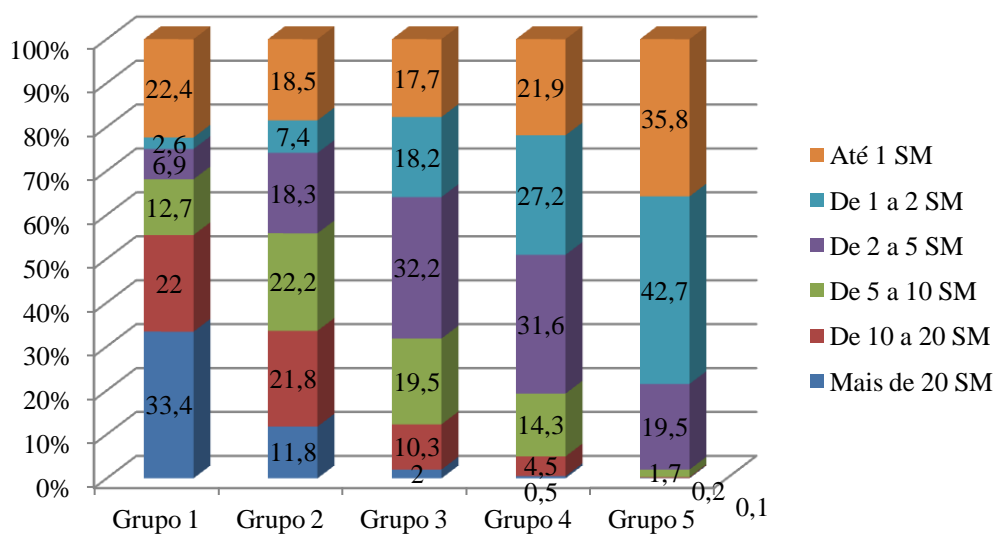
Tabela 4 – Regiões Administrativas agrupadas de acordo com a Renda per capita Mensal

Grupos	Regiões Administrativas	Renda per capita
Grupo 1 – mais de 4 SM	Lago Sul	10,8
	Sudoeste/Octogonal	8,6
	Lago Norte	7,8
	Brasília	6,8
	Park Way	4,9
Grupo 2 – entre 2 e 4 SM	Guará	3,3
	Águas Claras	3,1
	Cruzeiro	3,1
	Taguatinga	2,5
	Núcleo Bandeirante	2,4
	Sobradinho	2,4
	Candangolândia	2,2
Grupo 3 – entre 1 e 2 SM	Sobradinho II	1,7
	Gama	1,6
	Riacho Fundo	1,5
	São Sebastião	1,4
	Ceilândia	1,2
	Paranoá	1,2
Grupo 4 – entre 0,5 e 1 SM	Samambaia	1,0
	Santa Maria	0,9
	Recanto das Emas	0,9
	Riacho Fundo II	0,9
	Varjão	0,8
	Brazlândia	0,8
	Planaltina	0,8
Grupo 5 – entre 0 e 0,5 SM	Estrutural	0,4
	Itapoã	0,4

Fonte: CODEPLAN, 2007
Elaboração Própria

O gráfico 4 ressalta a grande desigualdade de renda entre as RAs do DF. Enquanto no Grupo 1, que concentra as RAs consideradas área nobres do DF, como plano piloto e os lagos sul e norte, 33,4% da população tem renda acima de 20 SMs per capita por domicílio, no Grupo 5, com RAs consideradas periferias do DF, a situação se inverte e somente 0,1% da população possui renda superior a 20 SMs. Já 35,8% da população do Grupo 5 sobrevivem com apenas um SM de renda per capita por domicílio, percentual que se quer consta nas rendas do Grupo 1.

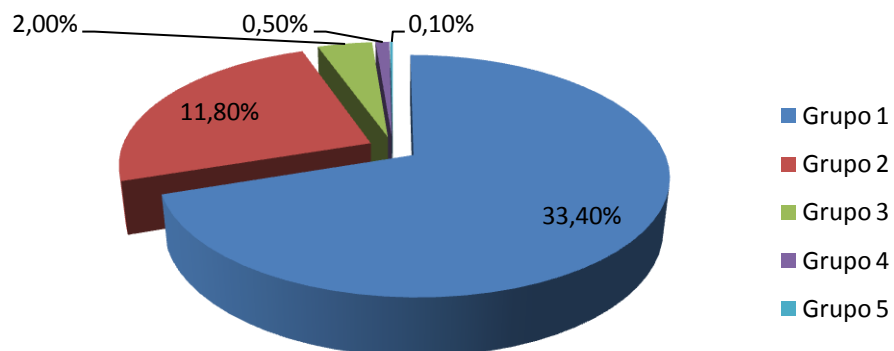
Gráfico 4 – Distribuição de renda entre os grupos de Regiões Administrativas



Fonte: CODEPLAN, 2007
Elaboração própria

A CODEPLAN (DISTRITO FEDERAL, 2007), baseada em dados da PDAD de 2004, constata que, quando comparado a outras UFs, o DF apresenta vantagens quanto aos equipamentos e serviços públicos oferecidos. Entretanto, há altas desigualdades entre as RAs, que apresentam um recorte hierárquico no que diz respeito aos aspectos socioeconômicos. Mais além, o DF chama a atenção por apresentar a maior renda per capita do Brasil. Tamaña desigualdade é constatada ao se analisar as rendas per capitas iguais ou superiores a 20 SM, que podem ser mais bem visualizadas no gráfico 5.

Gráfico 5 – Renda per capita mensal superior a 20 SM entre Regiões Administrativas



Fonte: CODEPLAN, 2007
Elaboração Própria

Na pesquisa da CODEPLAN (DISTRITO FEDERAL, 2007), a renda faz um papel de indicador para as condições de vida da população. O acesso à saúde, educação, cultura e saneamento, por exemplo, se mostram proporcionais ao nível da renda. O estudo expõe claramente um recorte de regiões localizadas no centro do poder com altos níveis socioeconômicos enquanto regiões da “periferia” apresentam rendas baixíssimas com baixíssimas condições de vida.

Pesquisa realizada pelo DIEESE (2011) analisa 22 RAs divididas em três grupos: Grupo 1 – Brasília, Lago Sul e Lago Norte; Grupo 2 – Candangolândia, Cruzeiro, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Planaltina, Riacho Fundo, Sobradinho, Taguatinga; e Grupo 3 – Brazlândia, Ceilândia, Samambaia, Paranoá, São Sebastião, Santa Maria e Recanto das Emas. A pesquisa constata que um cidadão do grupo 1 obteve renda de 4,4 vezes maior do que um cidadão do Grupo 3, o que demonstra que a desigualdade está crescendo, pois, nos anos 2000 essa diferença era de quatro vezes.

Este alto índice de desigualdade socioeconômica é corroborado por pesquisa do IPEA (2010b) que aponta o DF como a UF com maior desigualdade de renda em 2008 e a região Centro-Oeste como a região que obteve maior crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Paradoxalmente, é também a região que menos reduziu a taxa de pobreza

absoluta²³. Em 2008, o índice de Gini no DF era de 0,62, apesar das deficiências neste coeficiente este é um dado significativo.

Entre 1995 e 2008, o DF apresentou apenas 12% de redução na taxa da pobreza absoluta, a menor do Brasil. O DF também foi apontado nesse período com um índice de Gini de 0,62, o índice mais alto do Brasil, ou seja, a UF com maior desigualdade de renda. O Centro-Oeste como um todo reflete o aspecto do DF, pois teve o maior crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e, paralelamente, o pior desempenho na redução anual da taxa de pobreza absoluta (IPEA, 2010c). Outra publicação do IPEA (2010b) considera que o DF deve ser omitido em análises do PIB por UFs, pois a ampla participação do setor público em sua dinâmica torna as taxas do DF discrepantes das demais UFs. Por exemplo, somente o seu PIB per capita em 2008 chegava quase ao triplo da média nacional.

Os dados expostos permitem concluir que o DF, como sede do poder público, apresenta particularidades em relação às demais UFs. Porém, dentro do próprio DF há profundas desigualdades socioeconômicas entre as RAs que são resultados da grande concentração de renda. Essa má distribuição de renda não pode ser atribuída somente às particularidades do DF, pois é preciso considerar o envolvimento da carga tributária nessa questão.

3.3. O Perfil da Tributação no Distrito Federal

Já foi visto no capítulo 1 que o Brasil possui um perfil tributário extremamente regressivo, ou seja, onera mais os mais pobres. Será que o DF reproduz essa lógica tributária regressiva, aprofunda ainda mais essa lógica ou consegue superá-la e manter um perfil progressivo ou mesmo proporcional? Para responder essas questões é preciso analisar os tributos de competência do DF. Esse estudo se concentra na análise dos impostos específicos do DF, desconsiderando taxas, contribuições e transferências de tributos federais.

²³ Renda per capita de menos de meio salário mínimo mensal.

O IPTU é um tributo de competência municipal e pago anualmente cujo valor varia em cada município. De acordo com Oliveira (2008), o IPTU é um imposto que sofre distorções em sua administração, o que contribui para torná-lo regressivo, incidindo com mais intensidade em pessoas com renda mais baixa e com imóveis menos valorizados. Teoricamente, este imposto seria progressivo, variando apenas de acordo com o valor de mercado e traria vantagens para os municípios, como a dificuldade para se gerar guerra fiscal ou sonegação. As alíquotas deveriam ser estabelecidas progressivamente conforme o valor do imóvel e de acordo com sua localidade e utilização, princípio estabelecido no Artigo 156, parágrafo 1º²⁴ da CF de 1988. Porém, de acordo com o estudo do autor, ocorre o inverso do previsto da Constituição: quanto menor o valor de mercado do imóvel, maior o imposto sobre ele.

A má administração do IPTU ocorre pelo ônus político que a arrecadação tributária correta poderia gerar aos governantes e pelo fato do tributo exigir um cadastro de todos os imóveis do município e a sua constante atualização, monitoramento que muitos municípios não teriam recursos para arcar. Sem esse controle o valor dos imóveis é corrigido de acordo com os índices de inflação e a diferença na valorização de cada imóvel não é considerada, o que acarreta em problemas na distribuição da carga tributária (OLIVEIRA, 2008).

No DF, a alíquota nominal do IPTU é 0,3%. Utilizar essa alíquota na base de cálculo desse imposto lhe daria um perfil proporcional, porém vem sendo aplicada a alíquota efetiva, que decrescem de acordo com o valor de mercado. Por isso, o IPTU do Lago Sul, por exemplo, a RA com maior renda per capita do DF, é calculado sobre uma alíquota entre 0,09% e 0,15%, bem abaixo dos 0,3% previstos. Em contraposto, encontrou-se uma alíquota de 0,34% sobre o IPTU de um imóvel localizado no Gama, RA bem menos valorizada do que o Lago Sul. Com o exposto, “estaria ocorrendo uma grave e flagrante injustiça na cobrança do tributo” (OLIVEIRA, 2008, p.44).

Publicação do IPEA (2010d) baseada em dados das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera que o IPTU aumenta progressivamente de acordo com a renda das famílias. Porém, contraditoriamente, o tributo apresenta uma estrutura de administração e de

²⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.

arrecadação regressiva: os mais ricos desembolsam aproximadamente 0,5% de sua renda com o IPTU, enquanto essa porcentagem é de 2,2% para os contribuintes mais pobres. Apesar do IPTU ser baseado no valor do imóvel, essa disparidade ocorre, pois os mais pobres tiram bem mais de suas rendas para o pagamento do tributo. Essa disparidade tende a se acentuar na medida em que mais famílias passarem a pagar o IPTU, enquanto ele permanecer mal administrado e mal arrecadado. Assim, os dados das POFs de 2002-2003 e 2008-2009 mostraram alta regressividade entre os contribuintes.

O ISS, tributo de competência municipal e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços. Assim como o ICMS, o ISS acaba sendo repassado para o preço do serviço, incidindo sobre quem paga por ele e não sobre o prestador do serviço. O Artigo 156, inciso III, da CF de 1988 frisa que este tributo deve incidir sobre serviços não compreendidos na arrecadação do ICMS. De acordo como o CDES (BRASIL, 2009), os municípios arrecadam cumulativamente o ISS sobre os serviços não compreendidos pelo ICMS, havendo 5.554 legislações para o ISS.

O ITBI, de competência municipal, é relativo à transmissão de imóveis por ato oneroso e acessão física ou de direitos sobre o imóvel, de acordo com a CF de 1988, Artigo 156, inciso II. O Artigo 35 do CTN (1966) estabelece a cobrança do ITBI em casos de transmissão ou direito de bens imóveis a qualquer título. Já a LODF (1993), em seu Artigo 137, ratifica o Artigo 156, parágrafo 2º da CF de 1988, ao determinar que o ITBI não incida sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica e nem em decorrência de sua fusão, incorporação, cisão ou extinção a menos que a intenção seja de compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil.

O IPVA é um tributo estadual que deve ser pago anualmente pelos proprietários de veículos automotores, sendo o arrecadamento rateado entre o estado e o município onde ocorreu o licenciamento. De acordo com Luchiezi Jr. (2010), o IPVA sucede a antiga Taxa Rodoviária Única (TRU), que vem sendo utilizada pelos proprietários de aeronaves e embarcações para evitar o seu pagamento, limitando a justiça fiscal. “O fato de que o IPVA se origina de uma taxa que se referia ao uso terrestre do veículo é apenas uma coincidência histórica” (SINDIFISCO, 2010, p. 4). Para o autor, esse imposto não deveria ficar restrito a

veículos terrestres e sim ampliados sobre veículos de luxos como iates e helicópteros, favorecendo de maneira mais completa os princípios da capacidade contributiva e da progressividade.

Lima (2009) explica que há de fato divergência em relação à incidência do IPVA sobre aeronaves e embarcações, porém o autor afirma que dentre os estados pesquisados por ele, inclusive o DF, somente o Amazonas não se beneficiava desta arrecadação, excetuando embarcações de passeio e esporte. O autor afirma que as alíquotas do IPVA são determinadas pelos estados e Distrito Federal de acordo com suas necessidades. Tal fato gera brechas para regressividade ou progressividade do IPVA.

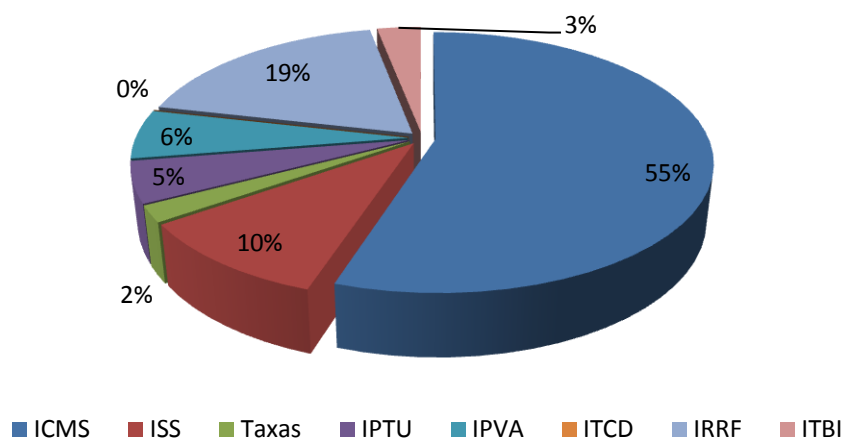
O ITCD, também conhecido como ITCMD, ITC e ITD, de competência estadual, é relativo à sucessão de bens por morte ou por doação. De acordo com a LODF (1993), Artigo 133, inciso I, o ITCD incide sobre “bens imóveis situados no Distrito Federal e sobre bens móveis, títulos e créditos quando o inventário ou arrolamento se processar no Distrito Federal ou o doador nele tiver domicílio”.

Lima (2009) afirma que a alíquota do ITCD foi estabelecida pelo Senado Federal em 8%, por meio da Resolução nº 9/92. Porém, a maioria dos estados utiliza alíquotas bem menores na sua incidência. Mais uma vez, um tributo direto sobre o patrimônio é pouco onerado, contribuindo para a regressividade do sistema. No DF, como será observado no gráfico 6, a arrecadação do ITCD é praticamente inexistente na arrecadação tributária.

O Artigo 155, inciso II, da CF de 1988, determina a competência dos estados e do Distrito Federal em relação ao ICMS, porém, o estabelecimento das alíquotas nas operações entre estados fica a cargo da União, nos termos do parágrafo 2º, incisos IV e V. De acordo com Lima (2009), as alíquotas em operações internas são determinadas pelos próprios estados e pode ser seletiva em relação à essencialidade do bem, ou seja, produtos básicos deveriam ter uma alíquota menor enquanto produtos supérfluos teriam alíquotas maiores. Isso contribuiria para redução da regressividade do tributo e para a justiça fiscal. Porém, como essa seleção de acordo com a essencialidade não é obrigatória, se percebe distorções nas alíquotas do ICMS em vários estados, onde está ocorrendo o inverso: bens supérfluos estão saindo mais baratos do que os básicos. De acordo com o CDES (BRASIL, 2009) não há harmonização entre as 27 legislações que regem o ICMS.

O gráfico 6 apresenta a composição da arrecadação tributária do Distrito Federal em 2010. O gráfico mostra que 55% do montante arrecadado no DF em 2010 é representado pelo ICMS, um dos tributos mais regressivos do sistema tributário brasileiro. Impostos mais progressivos como IPTU, IPVA e IR representam menos da metade da arrecadação no DF.

Gráfico 6 – Porcentagem de arrecadação dos tributos no Distrito Federal em 2010



Fonte: site transparência do DF, referente ao exercício de 2010
Elaboração própria

Convém ressaltar que o Imposto de Renda, apesar de ser de competência de arrecadação tributária da União, conforme Inciso I, artigo 157 da CF de 1988, que determina que o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título das autarquias e das fundações mantidas pelos estados e pelo Distrito Federal não transita pelos cofres da União. Com isso, o IRRF representou 19% da arrecadação do DF.

Magalhães et al. (2001), argumentam a importância de relacionar o sistema tributário com a distribuição de renda. Os autores estimaram, a partir da POF de 1995-1996, a carga de tributos indiretos que incidem sobre os alimentos por meio do ICMS e do Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins) e constataram que estes tributos atingem seus maiores valores, dentre as

cidades estudadas, em Brasília: o peso desses tributos sobre os alimentos chega a 17,1%, considerando o gasto médio das famílias.

Para os autores, “diferenças marcantes de peso do tributo foram encontradas quando se avaliou o peso do imposto embutido no custo dos alimentos sobre a renda, mostrando significativa evidência do caráter regressivo dos impostos sobre o consumo de alimentos” (p.22). O estudo de Magalhães et al. (2001) constatou que famílias de baixa renda chegam a pagar carga tributária superior a 10% da renda somente com alimentos e ainda observaram que o ICMS tem maior peso na renda per capita mensal de famílias mais pobres em Brasília, dentre outras cidades, sendo os tributos sobre cestas alimentares sempre superiores a 8%. Por fim, fica evidente que a carga tributária sobre alimentos é mais onerosa para as famílias de baixa renda.

Dados extraídos da STN expõem detalhadamente tamanha arrecadação com impostos indiretos em comparação com a arrecadação de impostos diretos. A Tabela 5 mostra a arrecadação tributária do DF do ano de 2005 até o ano de 2010, em valores deflacionados pelo IGP-DI, expondo a enorme receita proveniente da arrecadação de tributos indiretos no DF.

Tabela 5 – Receita Tributária do Distrito Federal, Período: 2005 a 2010**Valores, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI (a preços de 2010)**

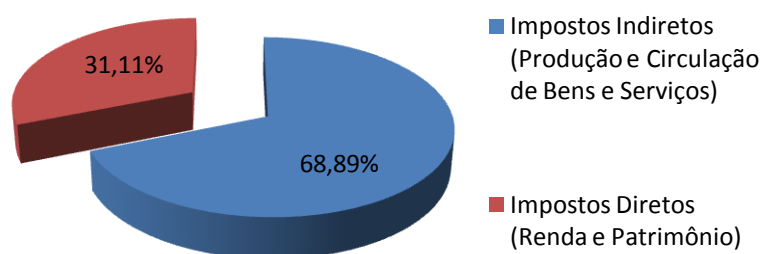
Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Variação (em %)
Impostos = (Patrimônio e Renda+Produção e Circulação)	6.387,51	6.981,54	7.501,60	8.349,87	7.822,31	8.686,22	7.621,51	35,98
Impostos sobre o Patrimônio e a Renda = (IPTU+IR+IPVA+ITCD+ITBI)	1.647,68	1.947,36	2.296,57	2.695,45	2.564,32	2.833,82	2.330,86	71,9
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	319,39	329,16	347,48	405,18	392,09	422,31	369,27	32,22
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR = (IRRF+Outros Rendimentos)	855,50	1.074,84	1.301,66	1.546,75	1.383,57	1.587,75	1.291,68	85,59
Imposto de Renda Retido na Fonte sobre os Rendimentos do Trabalho – IRRF	855,50	1.074,84	1.294,15	1.535,41	1.350,23	1.576,35	1.281,08	84,25
Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos	0	407,26	7,51	11,33	33,34	11,39	78,47	
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	360,18	19,08	468,98	535,58	575,91	567,13	421,14	57,45
Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos – ITCD	16,49	116,99	26,07	30,47	27,50	35,04	42,09	112,43
Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI	96,09	5.034,18	152,36	177,45	185,23	221,56	977,81	130,56
Impostos sobre a Produção e a Circulação = (ICMS+ISSQN)	4.739,82	4.257,55	5.205,03	5.654,42	5.257,98	5.852,40	5.161,20	23,47
Imposto sobre Op. Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prest. de Serv.de Transp. Interest. e Interm. e Comunicações –ICMS	3.987,95	776,62	4.382,93	4.808,15	4.396,96	4.887,83	3.873,41	22,56
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	751,86	113,70	822,09	846,27	861,01	964,57	726,58	28,29
Taxas	98,84	983,51	128,38	136,97	122,35	132,58	267,10	34,13
Contribuição de Melhoria	0	0	0	0	0	0	0	
Receita Tributária = (Impostos+Taxas+Contribuição de Melhoria)	6.486,35	7.095,24	7.629,99	8.486,85	7.944,66	8.818,81	7.743,65	35,95
Receita Total (todas as receitas do DF)	9.292,26	10.071,84	10.842,84	12.394,18	12.314,88	13.243,97	11.360	42,52

Fonte: STN

Elaboração Própria

No gráfico 7 é possível visualizar a porcentagem total da receita tributária do DF que corresponde aos tributos diretos e indiretos. Os tributos indiretos representam 68,89% do montante total da receita tributária, evidenciando o quanto o perfil de arrecadação no DF é regressivo e onera mais os mais pobres, que gastam uma parcela bem maior de suas rendas para pagar o mesmo valor que pessoas mais ricas pagam em tributos indiretos.

**Gráfico 7 – Arrecadação de Impostos Diretos e Indiretos no Distrito Federal
(Média de 2005 a 2010)**

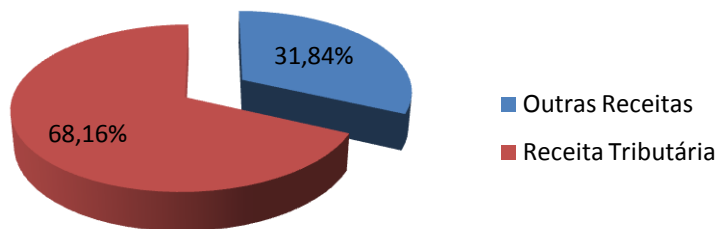


Fonte: STN
Elaboração Própria

Os dados expostos evidenciam a grande incidência de impostos sobre a produção e circulação de mercadorias, ICMS e ISS, no DF. Esses tributos indiretos são responsáveis por mais da metade da arrecadação e deixam claro o perfil regressivo da arrecadação tributária no DF.

Além disso, fica evidente a importância da receita tributária no orçamento do DF, visto que corresponde a 68,16% de sua receita total, conforme o gráfico 8. Além da receita tributária, há receitas de contribuições sociais e econômicas, patrimoniais, valores mobiliários, agropecuária, industrial e de serviços, que, juntas, mal chegam a 1/4 da receita total.

Gráfico 8 – Porcentagem da Receita Tributária do Distrito Federal em Relação a sua Receita Total (Média de 2005 a 2010)



Fonte: STN
Elaboração Própria

A tabela 6 apresenta algumas das funções com as quais a receita total do DF é gasta. Foram selecionadas algumas das maiores políticas sociais para ilustrarem os gastos, bem como a função “Encargos Especiais”, destinada ao pagamento de juros e amortização da dívida com as agências financeiras internacionais. Percebe-se a valorização de políticas reguladas, como a saúde e a educação, enquanto a assistência social recebeu menos recursos do que os encargos especiais.

Tabela 6 – Despesa por Função no Distrito Federal (2005 a 2010)**Valores, em milhões, deflacionados pelo IGP-DI (a preços de 2010)**

Discriminação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Varição (em %)
Assistência Social	345	352	321,37	366,19	394,13	442,39	370	28,22
Assistência ao Idoso	1	1	0,76	0,97	1,91	2,26	1	155,67
Assistência ao Portador de Deficiência	6	4	4,97	4,11	4,48	5,10	5	-8,53
Assistência à Criança e ao Adolescente	64	59	58,43	34,56	32,11	64,38	52	1,32
Assistência Comunitária	26	21	8,03	71,57	131,06	152,20	68	491,02
Demais Subfunções - Assistência Social	249	267	249,18	254,98	224,57	218,44	244	-12,35
Previdência Social	842	913	1.018,47	1.069,48	1.094,69	1.245,98	1.030	48,06
Previdência do Regime Estatutário	842	913	1.004,94	1.069,48	1.075,34	1.237,09	1.023	47,00
Previdência Complementar	0	0	0,00	0,00	0,00	4,53	1	
Demais Subfunções - Previdência Social	0	0	13,53	0,00	19,35	4,37	6	
Saúde	1.399	1.639	2.022,50	1.957,35	1.801,95	1.928,84	1.791	37,90
Atenção Básica	66	60	16,69	8,27	48,08	92,38	49	39,79
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	476	545	772,59	762,16	792,20	861,73	702	81,03
Suporte Profilático e Terapêutico	7	8	11,71	13,58	11,21	13,35	11	78,91
Vigilância Sanitária	1	4	3,60	6,45	4,19	4,35	4	371,01
Vigilância Epidemiológica	0	3	2,29	9,28	4,14	3,18	4	1.422,80
Alimentação e Nutrição	0	0	0,00	0,00	0,00	0,05	0	
Demais Subfunções - Saúde	848	1.018	1.215,63	1.157,61	942,14	953,79	1.023	12,47
Educação	1.143	1.358	1.490,49	2.679,75	2.839,23	3.030,98	2.090	165,24
Ensino Fundamental	1.052	1.270	1.297,59	1.718,30	2.052,41	2.113,19	1.584	100,90
Ensino Médio	13	23	72,53	381,19	359,60	467,50	219	3.621,23
Ensino Profissional	4	3	9,22	21,88	21,98	23,33	14	500,38
Ensino Superior	5	5	5,52	0,72	0,82	7,35	4	33,82
Educação Infantil	12	6	27,63	196,97	219,61	257,58	120	2.035,61
Educação de Jovens e Adultos	4	3	3,17	3,58	8,24	11,48	6	175,43
Educação Especial	1	1	4,14	5,95	4,10	1,60	3	99,98
Demais Subfunções - Educação	52	47	70,68	351,16	172,47	148,94	140	186,93
Encargos Especiais	514	497	603,71	611,83	633,58	736,06	599	43,33
Refinanciamento da Dívida Interna	103	99	101,69	107,87	98,66	102,17	102	-0,56
Serviço da Dívida Interna	91	95	101,58	95,95	125,74	135,21	107	48,50
Serviço da Dívida Externa	47	47	50,85	52,20	47,53	45,21	48	-3,97
Transferências	0	1	2,95	1,67	1,63	1,90	2	359,88
Outros Encargos Especiais	272	255	346,64	354,14	360,02	451,56	340	65,86
Total da Despesa de todas as Funções²⁵	9.279	10.176	10.231,81	12.060,09	12.578,49	12.957,25	11.214	39,64

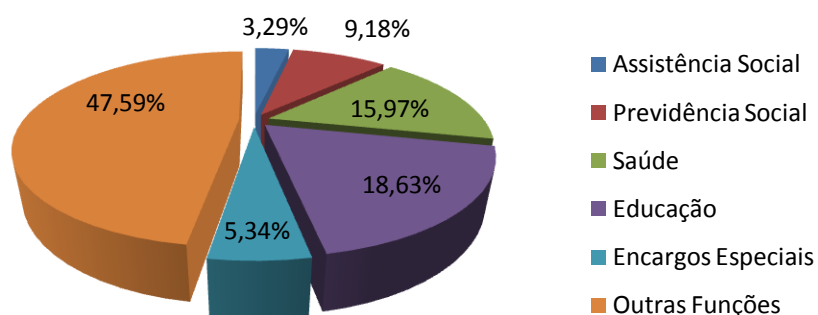
Fonte: STN

Elaboração Própria

²⁵ Nem todas as funções constam nesta tabela. Para consultar outras funções acesse o site do STN.

O gráfico 9 permite a visualização do destino dos recursos no DF. As funções não especificadas, que aparecem no gráfico 9 como “outras funções” incluem despesas com políticas de trabalho, saneamento, transporte, habitação, urbanização, cultura, direitos à cidadania, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, desporto e lazer, relações exteriores, segurança pública, defesa nacional e despesas com administração e com o poder legislativo e judiciário.

**Gráfico 9 – Porcentagem das despesas do Distrito Federal por Função
(Média de 2005 a 2010)**



Fonte: STN
Elaboração Própria

Nota-se que políticas reguladas, ou seja, aquelas que recebem transferências federais com condicionalidades como a saúde e a educação receberem muito mais recursos na média dos cinco anos analisados. Nas políticas de saúde e educação ocorreram as maiores variações do período analisado, como no ensino médio, infantil e vigilância epidemiológica, que foram cada vez mais valorizados com maiores repasses, o que reforça o argumento de Arretche (2010) de que políticas reguladas recebem mais atenção dos entes federados.

A política de previdência social recebeu uma boa parcela da receita, tendo em vista que a arrecadação do RPPS compete ao DF e ao, conseqüentemente, à sua receita. Já a política assistência social recebeu menos recursos do que a receita destinada ao pagamento de juros e amortização da dívida, constituída pela função de encargos especiais.

3.4. A Cidadania Tributária no Distrito Federal: uma análise empírica

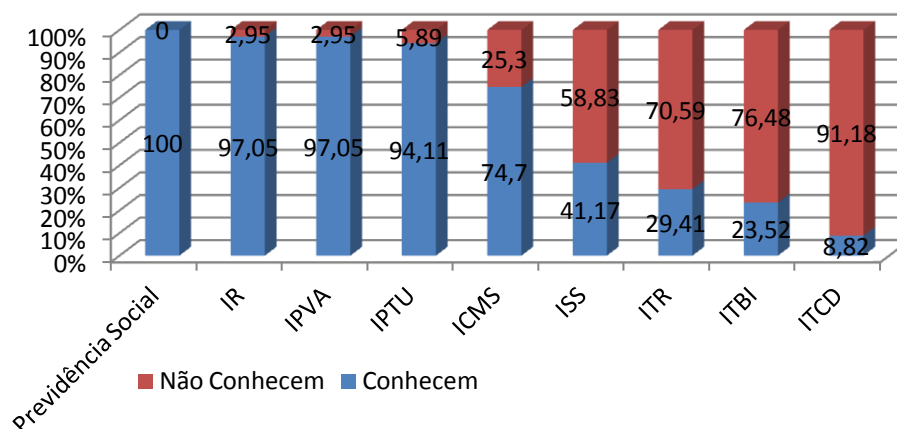
Durante a realização desta pesquisa, com todas as implicações expostas sobre a cidadania tributária, surgiu um questionamento: qual é o nível de conhecimento da população do DF acerca dos tributos estaduais e municipais que as onera? Para inferir uma resposta a essa questão foi realizada uma pesquisa de campo com a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (CEP/IH/UnB). Todos os participantes assinaram um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE – ANEXO A). A pesquisa foi realizada em locais públicos distintos – Universidade de Brasília, Rodoviária de Brasília e shoppings centers – durante os meses de outubro e novembro em turnos variados. O método utilizado foi misto, com técnica de aplicação de questionários semi-estruturados (ANEXO B) e sistematização por meio de tabulação dos dados e elaboração de gráficos para estabelecer índices estatísticos.

Como este é um TCC, pré-requisito para concluir a graduação em Serviço Social, a pesquisa não contou com qualquer tipo de financiamento, estando todos os encargos sobre a pesquisadora. Por isso, não foi possível aplicar o questionário com uma grande amostra da população do DF. Essa pesquisa não pretende estabelecer dados irrefutáveis do nível de cidadania tributária dos cidadãos, mas pretende proporcionar algumas respostas parciais e reflexões sobre o exercício da cidadania tributária na capital do país e seus dados estarão à disposição caso haja interesse de futuras pesquisas correlacionadas ao tema.

A pesquisa foi aplicada com 34 pessoas de 15 RAs do DF: Brasília, Sudoeste/Octogonal, Gama, Guará, Cruzeiro, Lago Norte, Águas Claras, Samambaia, Lago Sul, Park Way, Sobradinho, Sobradinho II, Ceilândia, Taguatinga e São Sebastião. Pelo menos um representante das RAs citadas participou da pesquisa e a média de suas rendas per capita domiciliares foi de 4,33 SM.

O gráfico 10 apresenta o nível de conhecimento da amostra populacional do DF sobre os tributos federais, estaduais e municipais de acordo com o preenchimento do questionário pelos participantes da pesquisa.

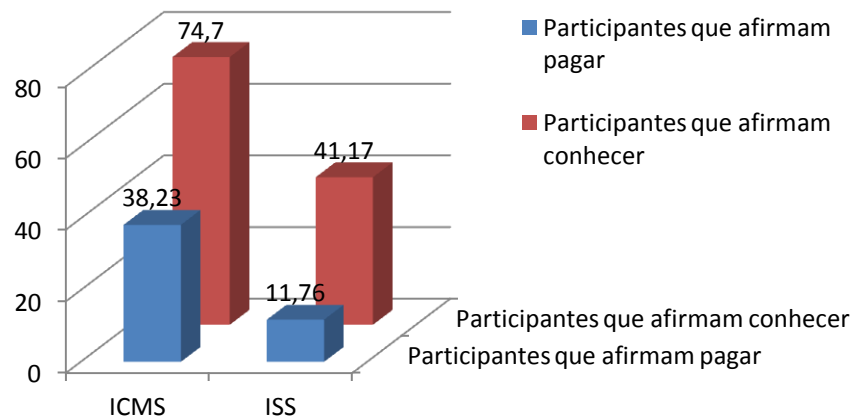
Gráfico 10 – Nível de Conhecimento Tributário da Amostra Populacional do Distrito Federal



O único tributo que 100% dos participantes têm conhecimento é a contribuição para a Seguridade Social, que incide direta e compulsoriamente sobre a folha de pagamento dos trabalhadores formais e pode ser paga facultativamente pelo restante da população, ou seja, é um tributo direto. Por mais que haja um limite para a progressividade desse tributo, como foi visto na seção sobre o financiamento de políticas sociais, ainda assim é um tributo que incide diretamente sobre o contribuinte e mostrou ser o único do qual a população tem inteiro conhecimento. Em seguida, os tributos mais conhecidos pelos participantes são o IR, IPVA e IPTU, todos esses tributos diretos.

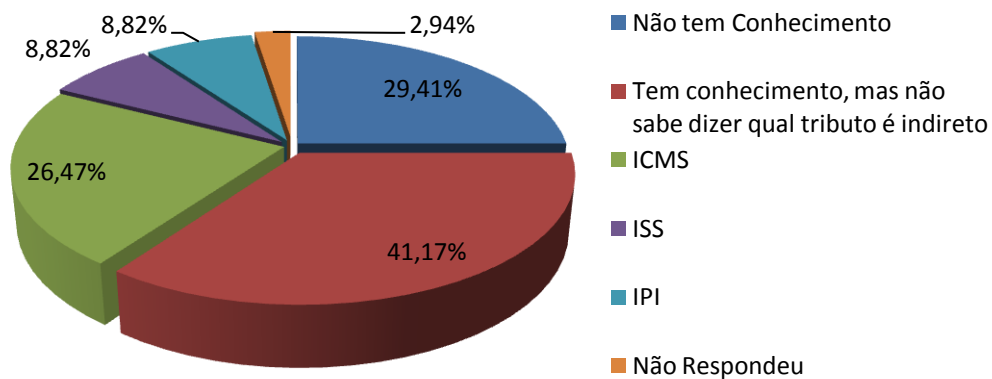
O gráfico 11 apresenta uma disparidade entre os dados: as pessoas afirmam ter conhecimento sobre o ICMS e o ISS, mas não sabem que arcam com esses mesmos tributos. Aqui se levanta a hipótese de que possivelmente as pessoas já ouviram falar sobre esses tributos, mas que não sabem o que eles realmente significam ou simplesmente se esquecem que arcam com eles por estarem “invisíveis” nos preços de mercadorias e serviços.

Gráfico 11 – Comparação Percentual da Amostra que Afirma Conhecer e o Percentual que Afirma pagar o ICMS e o ISS



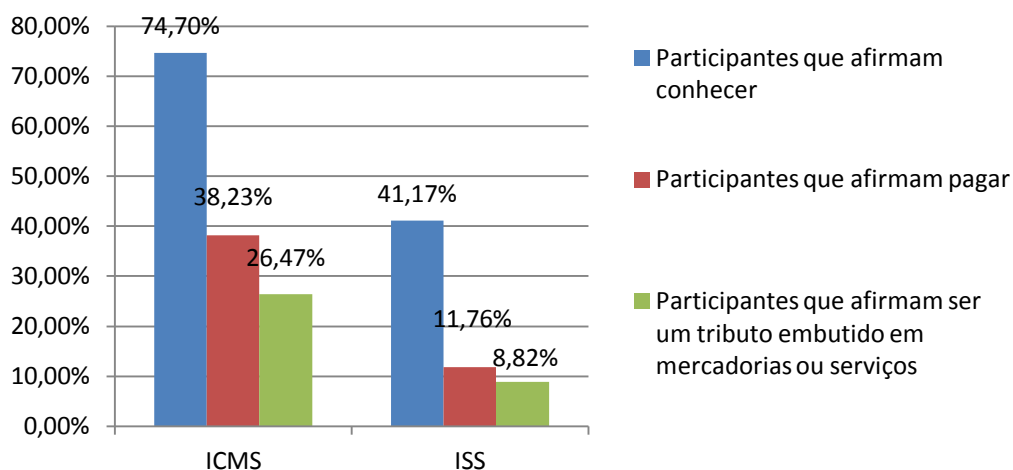
No gráfico 12 fica evidente que os participantes têm consciência de que há tributos embutidos em mercadorias e serviços, mas têm grande dificuldade em identificar esses tributos. Aqueles que conseguiram definir algum tipo de tributo indireto, não tinham conhecimento de todos eles. Por exemplo, nenhum participante descreveu o ICMS, ISS e o IPI como tributos indiretos, citando apenas um ou dois desses. Essa questão era dissertativa, por isso os participantes tiveram a liberdade para descrever qualquer tipo de tributo.

Gráfico 12 – Conhecimento da Amostra Populacional do Distrito Federal sobre os Tributos Indiretos



O gráfico 13 mostra uma disparidade entre dados afirmados pelos participantes. O que se percebe é que muitos participantes conhecem os tributos, mas não sabem o que eles realmente significam, pois um número mínimo de participantes afirmou que o ICMS e o ISS são tributos indiretos embutidos em serviços e mercadorias. O mais agravante dos dados é a constatação de que as pessoas não têm conhecimento de que pagam esses tributos indiretos. A amostra populacional se mostra confusa em relação à questão tributária e se evidencia a ausência de uma cidadania tributária.

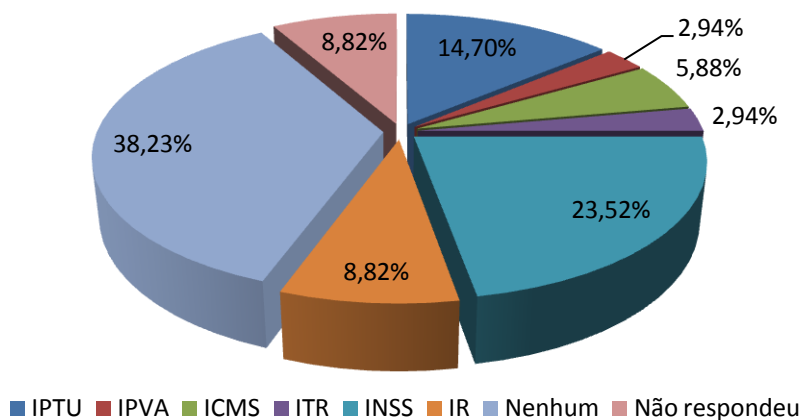
Gráfico 13 – Discrepância sobre o Conhecimento do ICMS e ISS com a Amostra Populacional



O gráfico 14 apresenta a opinião da amostra populacional sobre quais seriam os tributos mais justos. 38,23% dos participantes não consideram nenhum tributo justo. Aqueles que consideram a contribuição para a previdência social²⁶ o tributo mais justo, consideram que a população é beneficiada com o pagamento dele, ou seja, recebe algum retorno concreto. O gráfico 14 revelou mais um dado preocupante, 5,88% dos participantes marcaram o ICMS, tributo extremamente regressivo, como sendo o tributo mais justo. Evidencia-se mais uma vez o desconhecimento dos cidadãos a respeito desse tributo.

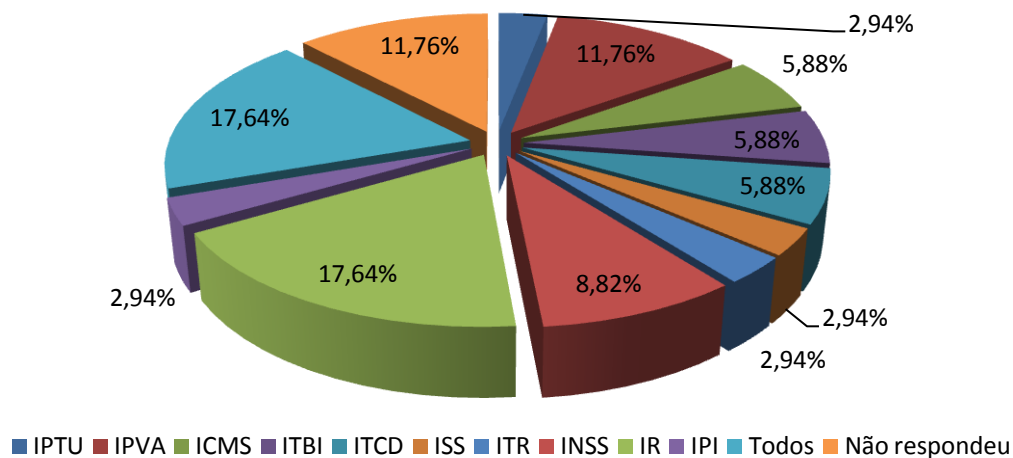
²⁶ A Contribuição para a Seguridade Social por meio do desconto sobre a folha de pagamento foi definida na pesquisa como “previdência social – INSS”, para a compreensão dos participantes.

Gráfico 14 – Tributos Considerados Justos pela Amostra Populacional



O gráfico 15 expõe a opinião dos participantes sobre quais tributos eles consideram como sendo os mais tributos injustos. 17,64% dos participantes não consideram nenhum tributo justo em relação às suas rendas. Apenas 11,76% dos participantes consideram o ICMS, ISS ou o IPI como sendo os tributos mais injustos. A principal justificativa dos 11,76% dos participantes que colocaram o IPVA como tributo mais injusto é que não são observadas melhorias nas estradas, o que mostra o desconhecimento da não vinculação dos impostos. O IPTU foi considerado o tributo mais injusto por aqueles que são locatários e não proprietários do imóvel. Os participantes que disseram ser a contribuição social o tributo mais injusto justificam com a precariedade dos serviços, infra-estruturas e pela dificuldade de acessar os direitos. A escolha do IR, ITBI e ITCD como tributos mais injustos pode ser explicada pela elevada renda de alguns participantes da pesquisa, já que a média de rendas per capita por domicílio dos participantes ficou em 4,33.

Gráfico 15 – Tributos Considerados Injustos pela Amostra Populacional



Diante da pesquisa realizada com uma amostra populacional do DF para inferir o nível de conhecimento dessa população acerca dos tributos vigentes, se constatou uma clara ausência de cidadania tributária na região. Os participantes tiveram dificuldades em dizer o que significa cada um dos tributos, quais dos tributos eles realmente pagam e quais são os tributos mais justos ou injustos. Evidenciou-se uma distorção na noção de “justo” e “injusto” no que diz respeito aos tributos e muitos participantes ainda têm o pensamento de que impostos são destinados a fins específicos, como a melhoria de estradas, no caso do IPVA. Tais fatores representam a (des) informação da população sobre o sistema tributário, o que conduz a falta de participação e de controle democrático no processo tributário e, conseqüentemente, a falta de prestação de contas que seja clara para a população. Tal constatação na capital do país e centro dos poderes decisórios é um choque para um dito país social democrático.

Considerações Finais

A atual forma de incidência tributária no Brasil tem o perfil predominantemente regressivo, o que não só contribui para manter a concentração de renda, e conseqüentemente a desigualdade social, como ajuda a aprofundá-la, pois vem onerando muito mais a parcela da população que possui rendas mais baixas. Tal fato ocorre pela característica da carga tributária no Brasil: maior parte da incidência concentrada via arrecadação de tributos sobre mercadorias e serviços, ou seja, tributos indiretos e cumulativos, enquanto uma parcela ínfima da carga incide sobre a renda e patrimônio, isto é, os tributos diretos que oneram mais os contribuintes com maiores rendas e patrimônios. Essa última arrecadação corresponde a uma carga progressiva dos tributos e contribuem para a justiça fiscal.

No DF esse fator fica ainda mais evidente, pois a grande concentração de funcionários públicos com altíssimas rendas – incluindo-se os próprios governantes –, a reprodução da regressividade tributária do Brasil a nível distrital com grande incidência de tributos indiretos e a má administração tributária levam aos dados mais discrepantes dentre as UFs: de um lado a maior renda per capita do país e, do outro, o alto nível de concentração de renda, desigualdade socioeconômica e o índice de Gini mais elevado de toda a federação.

Os dados coletados neste trabalho evidenciam a regressividade do DF, pois apontam somente o ICMS como responsável por mais da metade da arrecadação tributária e quando somado aos outros tributos indiretos atingem 68,89% de receita tributária do DF e, conseqüentemente, representam a maior parcela da carga fiscal. Essa característica da arrecadação representa a injustiça do sistema, pois não leva em consideração o princípio da capacidade econômica, estipulado pela própria CF de 1988.

O DF possui uma grande disparidade socioeconômica entre suas RAs, chegando ao ponto das RAs mais desenvolvidas, localizadas no centro do poder público, concentrarem 33,4 das mais altas rendas per capitas por domicílio enquanto as RAs menos desenvolvidas, localizadas na “periferia” de Brasília, atingem apenas 0,1% das mesmas rendas.

Obviamente, há muitos fatores envolvidos nessa desigualdade socioeconômica que não foram exploradas neste trabalho.

Porém, os dados levantados sobre a questão especificamente tributária no DF não deixam dúvidas: a carga tributária é sim um fator que contribui para a manutenção e aprofundamento da concentração de renda e desigualdade social da população do DF, devido a sua grande incidência de tributos indiretos e, conseqüentemente, grande regressividade em sua arrecadação. Tal constatação ratifica a primeira hipótese levantada por esta pesquisa.

O segundo foco deste trabalho consistiu na cidadania tributária no DF, ou seja, o nível de conhecimento da população sobre a questão tributária. Como o referencial teórico mostrou, esse é um tema ainda deixado de lado no debate tributário, a despeito de sua importância, e recentemente começou a ganhar amplitude com os estudos desenvolvidos pelo CDES. Constata-se que no Brasil como um todo há ausência de cidadania tributária, pois os cidadãos não se envolvem no processo orçamentário, não conseguem relacionar o pagamento dos tributos com os seus benefícios e, como não compreendem, não exigem prestação de contas e transparência tributária. Tais fatores levam à hipótese levantada pelo CDES de que a falta de cidadania tributária é uma das responsáveis pelas injustiças fiscais.

Essas características puderam ser constatadas na pesquisa empírica realizada com uma amostra populacional do DF para inferir a cidadania tributária da região. Os dados mostraram grandes disparidades, o que evidencia a dificuldade e confusão dos cidadãos ao tratarem da questão tributária. Grande parcela dos participantes afirmou conhecer alguns tributos diretos expostos na pesquisa enquanto nem metade tinha o conhecimento de tributos indiretos, excetuando o ICMS.

Mesmo os participantes que afirmaram conhecer o ICMS caíram em contradição ao afirmarem que não o pagavam e ao não saber que esse é um tributo embutido em mercadorias e serviços. Tal contradição também se apresentou na análise do ISS, outro tributo indireto. Enquanto quase metade dos participantes afirma saber da existência de tributos embutidos em mercadorias e serviços, a maioria não sabe especificar quais são esses tributos. Por fim, alguns participantes chegaram a afirmar que tributos diretos são injustos e tributos indiretos seriam mais justos. Percebe-se claramente a falta de

conhecimento dos cidadãos sobre os tributos que eles próprios pagam. Esses dados ratificam também a segunda hipótese desta pesquisa: a população do DF não tem um claro conhecimento sobre os tributos que pagam.

Os resultados evidenciam facetas da Questão Social que requerem a atuação de assistentes sociais. É premissa do assistente social trabalhar em prol dos trabalhadores, sendo um de seus papéis orientar e informar os usuários, bem como elaborar, implementar e executar projetos socioeducativos para a população. Nesse contexto, o assistente social tem um papel fundamental na disseminação e consolidação da cidadania tributária e, conseqüentemente, na mobilização os cidadãos para o importante debate sobre o sistema tributário.

Este trabalho mostra que é preciso operar profundas mudanças na lógica tributária brasileira como um todo e especificamente no DF. Está mais do que provada a regressividade tributária no país e em sua capital, que opera de maneira perversa onerando muito mais os pobres do que os ricos. Essa gritante injustiça fiscal também se deve à ausência da cidadania tributária, onde os cidadãos, excluídos das decisões fiscais, pagam sem saber que estão pagando e quando sabem, não sabem para quê, para quem e nem para onde. Resumindo, o cidadão só paga a conta.

Referências

ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?*. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582010000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 8 Jun. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine. *Crise do capital, fundo público e valor*. In: *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 13 – 34.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. – 6.ed. – São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social: a Armadilha dos Conceitos*. Texto preparado originalmente como item do projeto de pesquisa intitulado “A Seguridade Social Dilapidada: Elementos Determinantes de sua Fragmentação no Brasil”, apresentado ao CNPq em julho de 2002.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. *O Financiamento da seguridade Social no Brasil no Período 1999-2004: Quem Paga a Conta?* In: MOTTA, Ana Elizabete e outros (org.). *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. São Paulo: Cortez, 2006, v. , p. 49-72.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional*. Brasília, DF, 1966.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF*. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal*. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional*. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. *Algumas discussões conceituais sobre descentralização e federalismo*. Brasília: IPEA, 2005.

CAVALCANTE, Ophir. *Folha de S. Paulo (SP): Ophir Cavalcante: Cidadania tributária*. Reportagem disponível em < <http://www.ipea.gov.br/> >. Acesso em 12 de novembro de 2011.

CUNHA, André Moreira. *Estratégias periféricas sessenta anos depois do acordo de Bretton Woods*. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 26, n. 4, Dec. 2006 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572006000400001&lng=en&nrm=iso>. access on 13 Nov. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000400001>.

DIEESE. *Pesquisa Socioeconômica em Territórios de Vulnerabilidade Social no Distrito Federal*. Produto 6: Relatório Analítico Final da Pesquisa Socioeconômica em Territórios de Vulnerabilidade Social no Distrito Social – Contrato de Prestação de Serviços N° 050/2009 e Termos Aditivos, 2011.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. *Indicadores de Desigualdade Social no Distrito Federal*. Brasília, DF, 2007.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, DF, 1993.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. *Pesquisa distrital por amostra de domicílios – PDAD. Dados agregados para o Distrito Federal e Regiões Administrativas*. Brasília, DF, 2004.

DISTRITO FEDERAL. *Transparência do DF. Exercício do ano de 2010*. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br>>. Acesso em: 11 de julho de 2011.

FAGNANI, Eduardo. *Os Profetas do Caos e o Debate Recente sobre a Seguridade Social no Brasil*. In: Debates contemporâneos, economia social e do trabalho, 4: Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda/ organizadores Eduardo Fagnani, Wilnês Henrique e Clemente Ganaz Lúcio. – São Paulo: LTr, 2008. Vários autores. Parcerias: UNICAMP, CESIT, IE – Instituto de Economia, p. 31 a 43.

FILHO, Osiris de Azevedo Lopes. *A Competência Tributária e a Questão da Federação*. In: *Reforma Tributária e Federação*. In: Reforma tributária em questão. Lauro Morhy... [et al.] (organizadores). – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003a, p. 137 – 152.

FILHO, Osiris de Azevedo Lopes. *Equilíbrio e Isonomia Tributária*. In: *Reforma Tributária e Federação*. In: Reforma tributária em questão. Lauro Morhy... [et al.] (organizadores). – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003b, p. 167 – 179.

GUERRA, Yolanda; ORTIZ, Fátima da Silva Grave; VALENTE, Joana; FIALHO, Nádia. *O debate contemporâneo da “Questão Social”*. Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI. São Luís – MA, 28 a 30 de agosto de 2007.

HICKMANN, Clair Maria; e SALVADOR, Evilásio. *Carga Tributária Aumentou em 2005 in A Super-receita: análise do projeto de lei que cria a super-receita*. Tributação em revista. Ano 12, Nº 50, outubro a dezembro de 2005.

IPEA. Brasília: *impactos econômicos da capital no Centro-Oeste e no país*. Comunicados do IPEA, Nº 44. Brasília, 2010a.

IPEA. *Desigualdade regional recente: uma nota a partir de dados estaduais*. Comunicados do IPEA, Nº 71. Brasília, 2010b.

IPEA. *Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil*. Comunicados do IPEA, Nº 58. Rio de Janeiro, 2010c.

IPEA. *Evolução das despesas com habitação e transporte público nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF): análise preliminar – 2002-2009*. Comunicados do IPEA Nº 69, 2010d.

LIMA, Augustinho Pinheiro. *Avaliação da arrecadação dos principais impostos estaduais – ICMS e IPVA – em relação ao Produto Interno Bruto*. Dissertação (mestrado) FECAP, São Paulo, 2009.

MAGALHÃES, Luís Carlos Garcia de; SILVEIRA, Fernando Gaiger; TOMICH, Frederico Andrade; e VIANNA, Salvador Werneck. *Carga Tributária sobre alimentação e seus impactos na distribuição de renda e na pobreza*. In: Isenção tributária sobre os alimentos: uma solução para levar comida a milhões de famintos no Brasil. Tributação em revista. Ano 9, Nº 35, janeiro/março, 2001.

MARTINS, Marcelo Maiolino. *Sistema Tributário Injusto: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social conclui que tributação perpetua desigualdades*. Revista Desafios do Desenvolvimento, julho de 2009.

O’CONNOR, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

OFFE, Claus. *A democracia partidária competitiva e o “welfare state” keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização*. In: Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 356-84.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo, Ilucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Paulo Luiz Figueirêdo. *O IPTU no Distrito Federal: um tributo que precisa ser melhor administrado*. Revista Conjuntura, Ano VIII, nº 33, janeiro/março de 2008.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro*. Dissertação de mestrado em Direito do Estado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Sobre a Política de Assistência Social no Brasil*. In: BRAVO, Maria I.S. e PEREIRA, Potyara A.P. *Política Social e Democracia – 2ª ed.* São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002, p. 217 a 233.

PRADO, Sérgio. *Transferências Fiscais no Brasil: o Lado “Esquecido” da Reforma Tributária*. In: Política fiscal e desenvolvimento no Brasil/ organização: Márcio Percival Alves Pinto, Geraldo Biasoto Júnior. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006, p. 173 – 236.

REZENDE, Fernando. *Modernização tributária e federalismo fiscal*. In: Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária/ Fernando Rezende, Fabrício Augusto de Oliveira [organizadores] – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003a, p. 25 – 38.

REZENDE, Fernando. *Reforma Tributária e Federação*. In: Reforma tributária em questão. Lauro Morhy... [et al.] (organizadores). – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003b, p. 153 – 165.

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas*. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Oct. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilásio. *Orçamento Público no Brasil: financiado pelos pobres, apropriado pelos ricos*. Texto apresentado no XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), no Rio de Janeiro, em 08/12/2010b.

SALVADOR, Evilásio. *Crise do capital e o socorro do fundo público*. In: Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010c, p. 35 – 63.

SALVADOR, Evilásio; e AMORIM, André Santarém Amorim. *Abordagens das Desigualdades Socioeconômicas no Brasil do Século XXI*. Revista Em Pauta (2010) Dez. Vol. 8, nº 26, pp. 31 a 47.

SINDIFISCO. *Lacunas e Controvérsias na Regulamentação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Nota técnica nº14.

SINDIFISCO. *Financiamento da Seguridade Social: do “Déficit” da Previdência ao Superávit da Seguridade*. Brasília: Sindifisco Nacional, 2010. Nota Técnica Nº21.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782005000100008&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Out. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *(Des) Ajuste global e modernização conservadora*. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ANEXOS

ANEXO A



Termo de Consentimento Livre Esclarecido

Aceito participar da pesquisa “Análise da incidência Tributária na População do Distrito Federal” da aluna da Universidade de Brasília (UnB), Mayara Daher de Melo por meio de preenchimento de questionário. Fui informado (a) que a pesquisa tem como objetivo investigar o conhecimento da população sobre o sistema tributário do DF e pretende deixar os dados coletados como base para futuras pesquisas que permitam, juntamente com as mobilizações sociais, alcançar a transparência tributária e a cidadania tributária, ou seja, o pleno conhecimento da população sobre os tributos e impostos que pagam.

Aceito participar da pesquisa enquanto sujeito informante, com o intuito de contribuir com o processo de pesquisa e estou ciente de que não receberei nenhuma forma de remuneração e de que tenho liberdade de me recusar a preencher o questionário ou deixá-lo a qualquer momento, sem nenhum prejuízo pessoal.

Fui também esclarecido (a) que meu nome não será divulgado, assim como qualquer informação que possa me identificar, e serei informado, caso forneça um contato eletrônico, sobre os resultados da pesquisa.

Contato da pesquisadora: mayaraiPd@gmail.com

Contato do pesquisador responsável: evilasioss@unb.br

Contato do Comitê de Ética: cep_ih@unb.br

Data: ____/____/____

Assinatura do entrevistado

E-mail do entrevistado para ser informado sobre os resultados da pesquisa:

Questionário



Questionário referente à pesquisa “Análise da Incidência Tributária na População do Distrito Federal”.

1. Qual é a Região Administrativa do DF em que você mora?

- | | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> Brasília | <input type="checkbox"/> Lago Sul | <input type="checkbox"/> Lago Norte |
| <input type="checkbox"/> Sudoeste/Octogonal | <input type="checkbox"/> Park Way | <input type="checkbox"/> Guará |
| <input type="checkbox"/> Águas Claras | <input type="checkbox"/> Cruzeiro | <input type="checkbox"/> Taguatinga |
| <input type="checkbox"/> Núcleo Bandeirante | <input type="checkbox"/> Sobradinho | <input type="checkbox"/> Candangolândia |
| <input type="checkbox"/> Sobradinho II | <input type="checkbox"/> Gama | <input type="checkbox"/> Riacho Fundo |
| <input type="checkbox"/> São Sebastião | <input type="checkbox"/> Ceilândia | <input type="checkbox"/> Paranoá |
| <input type="checkbox"/> Samambaia | <input type="checkbox"/> Santa Maria | <input type="checkbox"/> Recanto das Emas |
| <input type="checkbox"/> Riacho Fundo II | <input type="checkbox"/> Varjão | <input type="checkbox"/> Brazlândia |
| <input type="checkbox"/> Planaltina | <input type="checkbox"/> Estrutural | <input type="checkbox"/> Itapoã |
| <input type="checkbox"/> Jardim Botânico | <input type="checkbox"/> Vicente Pires | <input type="checkbox"/> SIA |
| <input type="checkbox"/> SCIA (Cidade Estrutural e Cidade do Automóvel) | | |

2. Marque a alternativa que corresponde ao total da renda de sua casa, somando a renda de todos os familiares, em Salários Mínimos (SMs). Um SM = R\$ 545,00:

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> inferior ou igual a 1 SM | <input type="checkbox"/> de 1 a 2 SMs | <input type="checkbox"/> de 2 a 3 SMs |
| <input type="checkbox"/> de 3 a 4 SMs | <input type="checkbox"/> de 4 a 5 SMs | <input type="checkbox"/> de 5 a 6 SMs |
| <input type="checkbox"/> de 6 a 7 SMs | <input type="checkbox"/> de 7 a 8 SMs | <input type="checkbox"/> de 8 a 9 SMs |
| <input type="checkbox"/> de 10 a 15 SMs | <input type="checkbox"/> de 15 a 20 SMs | <input type="checkbox"/> igual ou superior a 20 SMs |

3. Quantas pessoas, incluindo você, moram em sua casa? _____

4. Marque quais dos tributos abaixo você tem conhecimento:

- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI)
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)
- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- previdência social (“INSS”)
- Imposto de Renda

5. Marque quais dos tributos abaixo você paga:

- Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI)
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)
- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
- previdência social (“INSS”)
- Imposto de Renda

6. Você tem conhecimento de impostos embutidos em mercadorias ou serviços que você compra ou utiliza? Qual/ Quais?

7. Dentre os tributos que você conhece, qual deles você considera mais justo em relação a sua renda? Por quê?

8. E qual você considera mais injusto? Por quê?

9. Você considera a carga tributária do DF bem distribuída em relação à renda da população? Por quê?
