

**OS CUSTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR PARA O ORÇAMENTO COM  
FOCO NO GASTO**

**THE COST OF PUBLIC POLICY: A LOOK AT THE BUDGET WITH A FOCUS ON  
SPENDING**

Denise Lucena Cavalcante\*  
Denise Maciel de Albuquerque Cabral\*\*

**RESUMO**

Este estudo tem como premissa a ideia de que todo direito social tem um custo e que as políticas públicas devem atentar para isto desde a elaboração dos respectivos orçamentos públicos. No Brasil, os orçamentos são negligenciados continuamente por todas as esferas do Poder Executivo, tanto no momento de sua elaboração como na falha de sua execução. O desrespeito aos direitos sociais faz do art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, mero material acadêmico, estando na prática muito longe da realidade do cidadão comum, que não recebe do Estado a garantia de seus direitos fundamentais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. O trabalho ressalta a importância do resgate da cidadania fiscal mediante o devido controle social das finanças públicas e, conseqüentemente, na necessidade de reaver a respeitabilidade do Estado, sendo esta uma tarefa de toda a sociedade brasileira. Controlar os gastos públicos e dar o adequado tratamento às receitas auferidas pelo Estado é, sem dúvida, uma das principais formas de efetivação dos direitos sociais, uma vez que todo direito tem um custo. A maioria das críticas na nossa atual situação começa pela inobservância dos direitos sociais pelo Estado e pela péssima aplicação dos recursos públicos. Os tributos não podem mais ser considerados uma perda não compensada, mas, sim, um investimento nos bens coletivos. Direitos sociais são implementados por políticas públicas eficientes e estas

---

Artigo recebido em: 02/03/2014

Artigo aceito em: 19/10/2014

\* Pós-Doutora pela Universidade de Lisboa. Doutora pela PUC/SP. Professora de Direito Tributário e Financeiro da graduação e pós-graduação - UFC. Procuradora da Fazenda Nacional. E-mail: deniluc@fortalnet.com.br.

\*\* Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e em Direito Público pela Universidade de Brasília – UNB. Procuradora da Fazenda Nacional. E-mail: denise\_maciel@hotmail.com.

têm que ser bem calculadas e devidamente mensuradas nos respectivos planos orçamentários.

**Palavras-chaves:** Custos dos direitos sociais. Orçamento público. Controle social.

#### ABSTRACT

This study has the premise on the whole social right has a cost and that public policies should address this since the preparation of their public budgets. In Brazil, the budgets have been continuously neglected by all levels of the Executive Power, both at the time of its preparation and the failure of its implementation. Failure to social rights has made the art. 6, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, academic material, being, in practice, far from the reality of ordinary people who did not get the state to guarantee their fundamental rights, such as education, health, food, work, housing, protection of motherhood and childhood, assistance to the destitute. The paper emphasizes the importance of fiscal rescue citizenship through social control of public finances and therefore the need to rescue the respectability of the State, and this is a task for all of Brazilian society. Control public spending and give proper treatment to the income earned by the State is certainly one of the main forms of fulfillment of social rights, as it every right has a cost. Most critical in our current situation begins for violations of social rights by the state and poor use of public resources. Taxes can not be considered a loss not compensated, but rather an investment in collective goods. Social rights are implemented by efficient public policies and these have to be well calculated and measured properly in their budget plans.

**Keywords:** Cost of social rights. Public budget. Social control.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este ensaio objetiva fomentar novas discussões em torno dos custos dos direitos sociais e das ineficientes políticas públicas, com destaque para o orçamento público brasileiro, negligenciado continuamente por todas as esferas do Poder Executivo, tanto no momento de sua elaboração como na falha de sua execução. O descaso reinante na sociedade sobre o gasto público agrava a situação dos brasileiros, que estão indo às ruas e revoltando-se com as inúmeras carências que sofrem cotidianamente. O desrespeito aos direitos sociais faz do art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, mero material acadêmico, estando na prática muito longe da realidade do cidadão comum, que não recebe do Estado a garantia de seus direitos fundamentais, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, proteção à maternidade e à infância, bem como assistência aos desamparados. Todo dia temos denúncias diferentes e reclamações recorrentes da falta de assistência estatal à sociedade. Paralelamente a estas denúncias, temos uma arrecadação que cresce continuamente. Por uma matemática simples, percebemos que a conta está errada: se tem crédito, não há por que não ter serviço. Algo está errado e é este erro que queremos desvendar.

Dessa forma, inicialmente, será abordada a relação entre o orçamento e o poder e distância entre o que está na lei e a realidade da execução orçamentária. Em seguida, será analisada a forma como as escolhas públicas sobre alocação de recursos são tomadas e como estas influenciam na elaboração do orçamento. Por fim, serão estudadas a importância dos custos dos direitos sociais na efetivação de políticas públicas eficientes e a relevância do resgate da cidadania fiscal no controle social das finanças públicas.

## **2 ORÇAMENTO E PODER**

Durante muito tempo, o olhar do Direito foi centrado no Direito Tributário. Temas como o que tributar, como tributar, quais os limites da tributação, foram, durante anos, estudados à exaustão, de modo que, atualmente, essa matéria se encontra sistematizada na Constituição, no Código Tributário Nacional e nas legislações específicas.

Não obstante, embora as regras sejam conhecidas, as reclamações a respeito da carga tributária e dos excessos cometidos pela Administração Pública crescem numa constante. Matérias sobre o aumento da arrecadação dos tributos são anunciadas todos os anos na imprensa e, apesar disso, o crescimento econômico do País ocorreu abaixo do esperado.

Ante tal quadro, em que a receita segue aumentando, a grande questão que se apresenta é justamente o gasto público. Para onde está indo o dinheiro arrecadado, ou melhor, em que deve ser aplicada a receita, é a grande questão a ser debatida.

Nesse âmbito, o orçamento surge como ponto de partida para o estudo aprofundado da despesa pública. Para tanto, é necessário deixar de lado antigos preconceitos e abrir a discussão para a interdisciplinaridade. Afinal, não é possível estudar orçamento sem o auxílio da Economia, das Finanças, da Política e da Sociologia.

Cumprido ressaltar, porém, que nessa missão de estudar o gasto público, é preciso não só entender o orçamento, como também ir além e enfrentar o problema da má gestão pública e da corrupção que desvia as verbas orçamentárias para fins não sociais.

Ocorre muitas vezes é que as decisões sobre gastos são tomadas levando em consideração interesses privados de determinados grupos, sem a real preocupação com o interesse público. Nas casas legislativas, as decisões orçamentárias são

tomadas por quem chega primeiro ou pelo grupo politicamente mais forte e mais persuasivo.

Enquanto isso, os direitos sociais são relegados a segundo plano, e os recursos que deveriam ser destinados a sua efetivação se desviam para fins populistas ou eleitoreiros.

## 2.1 Execução orçamentária: a abissal distância entre o papel e a realidade

O orçamento público é assunto que tem de ser esclarecido e debatido constantemente<sup>1</sup>. A sociedade brasileira não pode mais permanecer silente e afastada das decisões financeiras do País. A ideia do orçamento como um direito de participação cidadã remonta à Idade Média e sempre são alvos de críticas o forçado distanciamento popular e os constantes conflitos entre o Direito e o Poder, como já denunciava Paul Laband, em sua clássica obra sobre o Direito Orçamentário<sup>2</sup>.

O orçamento é uma previsão de receitas e despesas públicas. Quanto às receitas, a maior parte é oriunda dos tributos e só cabe ao cidadão pagá-los e, caso não o faça, o Estado já tem todos os meios devidos para efetivar a devida cobrança, inclusive, pela via judicial mediante a Execução Fiscal (Lei n. 6.830/80). Isto já está devidamente organizado pelo Poder Público.

---

<sup>1</sup> Sobre o tema ver: CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos**: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, v. 25, jan./dez. 2006 .

<sup>2</sup> “Esta exaltación, eminentemente política, del Derecho presupuestario, haciéndolo sobresalir de las restantes teorías jurídico-públicas, no ha sido en modo alguno beneficiosa para el conocimiento desapasionado y objetivo del mismo. Los deseos y afanes políticos consiguieron imponerse y llevar a la confusión a la concepción jurídica, pese a los esfuerzos hechos para mantenerse en el plano del Derecho positivo. La vinculación de los ideales políticos a las deducciones del Derecho positivo es causa de los mayores perjuicios, tanto para la política como para el conocimiento del Derecho. Para la consecución de los objetivos políticos es francamente peligroso entregarse a la ilusión de poseer ya positivamente, como derecho, lo que se cree estar obligado a formular como imperativo en favor de una provechosa organización del Estado.” (LABAND, Paul. **El derecho presupuestario**. Tradução de José Zamit (Original - 1871). Madrid: Instituto de estudios fiscales, 1979, p. 3).

Já em relação às despesas, não obstante tenha expressamente previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>3</sup> que a previsão dos gastos deverá sempre constar nos planos orçamentários, na prática, sabemos que tais orçamentos não são cumpridos.

O orçamento tem como uma das suas principais finalidades a regulação do gasto público, e essa regulação deve também ser feita por intermédio do controle social<sup>4</sup>. Dado que a receita e a despesa não podem estar em desacordo, é preciso que o controle da sociedade atue com lentes de aumento para checar as contas públicas.

Para atuar neste controle social, o primeiro passo é destacar os planos orçamentários brasileiros, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, pois só assim poderemos saber realmente se o planejamento público está adequado e, o mais importante, se o previsto foi executado, o que na prática não ocorre.

---

<sup>3</sup> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

<sup>4</sup> Assim expõe Ricardo Lobo Torres: “Uma das características principais do constitucionalismo atual é a sua abertura para a participação social e para o pluralismo de interesses. Sob a influência do princípio da subsidiariedade, que sinaliza no sentido do primado da sociedade sobre o Estado, o orçamento se abre para a participação social durante a sua elaboração, execução e controle, além de se deixar tocar pelas demandas em torno dos direitos difusos promovidas por órgãos societais, em movimento que começa a ganhar corpo nos últimos anos. (**Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Vol V: o orçamento na Constituição. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 9).

No caso do Plano Plurianual, por exemplo, é possível conhecer as políticas públicas do Governo nas esferas federal, estadual e municipal. No atual governo da Presidente Dilma Roussef, por exemplo, o plano se refere ao período de 2012 a 2015 e foi instituído pela Lei n. 12.593, 18/01/2012<sup>5</sup> e tem como uma das diretrizes o aumento da eficiência dos gastos públicos (art. 4º, inc. VII). Infelizmente não é o que temos na prática desses últimos dois anos em que foi executado.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias que fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014 - Lei n. 12.952, de 20/01/2014 - tem previsão legal que não produz o efeito real, pois a sociedade brasileira já estaria muito bem assistida se parte dos *dois trilhões, trezentos e oitenta e três bilhões, cento e setenta e sete milhões, novecentos e noventa e sete mil e trezentos e dez reais*<sup>6</sup>, efetivamente, fossem destinada para a Seguridade Social e os órgãos responsáveis por esta aplicassem devidamente os recursos recebidos, que é exatamente o que não vemos no Brasil.

Também é expressamente previsto como diretriz do PPA federal a ampliação da participação social (Art. 4º, inc. II, Lei n. 12.593/2012), contudo, na prática, não há esse estímulo. Nem após a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 – com a previsão do art. 48, percebemos grandes mudanças no contexto brasileiro. Ainda reina o descrédito da população em relação aos planos orçamentários, pouco conhecidos e discutidos. A Lei Complementar n. 131/2009, também, amplia os poderes para o controle social, mais muito ainda há que se fazer para tornar realidade esses dispositivos legais:

---

5 Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118\\_lei\\_12593.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf)>  
. Acesso em: 16 fev. 2014.

6 “Art. 3º A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 2.383.177.997.310,00 (dois trilhões, trezentos e oitenta e três bilhões, cento e setenta e sete milhões, novecentos e noventa e sete mil e trezentos e dez reais), incluindo a relativa ao refinanciamento da dívida pública federal, interna e externa, em observância ao disposto no art. 5º, § 2º, da LRF, na forma detalhada entre os órgãos orçamentários no Anexo II desta Lei e assim distribuída: [..]. (Lei n. 12.952/2014).

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:  
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

É perceptível, pela legislação, em vigor que os instrumentos para o controle social estão garantidos, porém, não há motivação real para que a sociedade participe desse controle. Vários motivos podem ser destacados, mas talvez o mais importante seja o descrédito em relação à gestão pública. A sociedade está sofrida e tão ocupada com a própria sobrevivência que pouco tempo sobra para que possa olhar o andamento das contas públicas. É como um círculo vicioso (e consensual) de que o público não é problema nosso. Cada qual é preocupado com o próprio bolso e não com o do prefeito, ou governador ou presidente.

Essa inércia social é estimulada pelos próprios governos, pois assim podem continuar “governando” tranquilamente. Talvez a ida da sociedade às ruas, no ano de 2013, possa sinalizar alguma mudança; mas tudo ainda muito lento...

### 3 A TEORIA DAS “ESCOLHAS PÚBLICAS” E SEUS REFLEXOS NO ORÇAMENTO

Como efetivar os direitos e garantir o funcionamento da democracia, se os recursos de que dispõem os entes políticos são finitos? A finitude de receita pressupõe escolha, isto é, opção política sobre como e onde gastar.

Há, na verdade, um descompasso das necessidades públicas em relação à finitude de receitas, tornando-se um imperativo a tomada de decisão política do gasto.

Como assevera Oliveira<sup>7</sup>, como os recursos são finitos, a arte de bem administrar pressupõe a boa decisão na escolha. A questão é como fazer essa boa escolha, de forma que ela leve em consideração o interesse público na hora de decidir para onde vão os recursos arrecadados.

Klaus Tipke<sup>8</sup>, ao questionar sobre a relevância jurídica para o contribuinte de saber em que o Estado e comunas gastam os recursos fiscais coletados, chama a atenção para o significado do termo dissipação:

Mas, o que é dissipação? Que a utilização de recursos públicos deve servir aos objetivos do Bem Comum é inquestionável, mas sob Bem Comum não entendem políticos de diferentes tendências compreensivelmente a mesma coisa. Sobre a questão, a que serve o Bem Comum, pode-se discutir de maneira excelente em uma sociedade pluralística. Sob quais condições serve uma política econômica, agrária, social, cultural, interior ou exterior ao Bem Comum? O que deve considerar-se uma “supérflua questão de prestígio”? Quais gastos de representação são exagerados? Quantas viagens para informação de parlamentares são obrigatórias ou no

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 329.

<sup>8</sup> TIPKE, Klaus. **Moral tributária do Estado e dos contribuintes**. Tradução Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012, p. 98.

mínimo oportunas? Quando se caracteriza malversação de recursos públicos para fins de campanha eleitoral? Serve a subvenção ao carnaval ao Bem Comum?

São questões que poderiam ter sido feitas por qualquer brasileiro nos dias atuais, quando rios de dinheiro são aplicados na construção de estádios e propaganda, enquanto áreas prioritárias, como educação, saúde e segurança, seguem carecendo de atenção.

A elaboração do orçamento, entretanto, segue uma lógica inversa. Em tese, deveria ser feita uma lista de prioridades, levando-se em conta os vetores constitucionalmente estabelecidos e as necessidades de cada setor, ao lado da quantidade de recursos disponíveis. Após, considerando a finitude dos recursos, a alocação seria feita levando-se em considerando as prioridades anteriormente listadas, sempre com vistas a atingir o interesse público.

Apesar de ser um raciocínio aparentemente simples, ocorre na prática é que grupos de interesse defendem proveitos particulares, e os mais fortes ou mais convincentes levam a maior parte dos recursos, numa estratégia denominada pelos economistas de *rent-seeking*. Esses grupos de interesse são formados por políticos, normalmente, do Poder Legislativo, responsáveis pela elaboração do orçamento e distribuição dos recursos. Como fazer com que os grupos de interesse defendam o interesse público na ordenação das despesas é o grande desafio da teoria da escolha pública.

Além disso, definir o que é interesse público é outro ponto a que se propõe a teoria da escolha pública. Isso porque, na elaboração da lista de prioridades, deve-se levar em consideração a sociedade plural em que vivemos, formada por interesses diversos, muitas vezes, conflitantes. Por exemplo, um grupo de determinada comunidade deseja quer a construção de uma estrada, enquanto outro grupo é contra, querendo na verdade a redução dos gastos e dos impostos. Outras pessoas querem mais áreas de lazer, ao passo que outras acham que o mais importante é a construção de hospitais. E essa lista não tem fim.

Na luta por aprovação das suas necessidades, frequentemente, uma maioria forte impõe não só a sua vontade, mas também o ônus tributário sobre os demais, ocasionando um conflito. Nesse sentido, Buchanan e Musgrave<sup>9</sup> advertem:

O Estado democrático sofre de um paradoxo fundamental; as pessoas tendem, na medida em que há um aumento na transferência, a buscar seus interesses imediatos e particulares de classe, grupo, região, profissão, ocupação ou atividade. Desse modo, existe uma contradição fundamental no Estado Democrático, visto que haverá sempre uma crescente demanda por distribuição localizada de recursos e uma capacidade limitada de arrecadação fiscal e financiamento do Estado. O paradoxo das demandas crescentes e resistências à tributação sofre nas disputas entre exigências por distribuição orientada e exigências por justiça e equidade (*equity or justice*). Muitas das crises fiscais do Estado Democrático se referem à ausência de solução por estas demandas.

A escolha a respeito dos gastos públicos é, portanto, essencialmente política e a doutrina jurídica dedica poucas linhas a ela. A teoria econômica, por outro lado, há muito se preocupa com o fundamento de justiça da tributação, com a tributação ideal, com a forma como as escolhas públicas a respeito de gastos são tomadas e sobre uma série de questionamentos que, embora presentes nas reclamações e críticas ao sistema tributário, passam ao largo da Ciência Jurídica.

Por outro lado, a participação cidadã é de suma importância, tanto na identificação das áreas mais relevantes e prioritárias, assim como no controle do *rent-seeking*, exigindo que os recursos sejam alocados de acordo com o interesse público e não em virtude de proveitos de determinados grupos.

Não ignoramos a dificuldade advinda da própria matéria, que, praticamente, impossibilita o acesso do cidadão comum. Termos técnicos como receitas correntes, despesas, peça orçamentária e créditos complementares, por exemplo, tornam a questão cada vez mais distante da realidade.

---

BUCHANAN, James; MUSGRAVE, Richard A. **Public finance and public choice**: two contrasting visions of state. Cambridge/London: The MIT Press, 1999, p. 122.

Ocorre, todavia, que vivemos novos tempos, em que, embora o cidadão comum não saiba bem a diferença entre receita e despesa, ele se revolta quando vê o volume de dinheiro investido em estádios de futebol, enquanto faltam água, comida e saneamento básico em seu bairro. Ele abre os jornais e vê que o dinheiro que seria destinado à merenda escolar foi desviado por corrupção. E segue vendo que lhe faltam os serviços básicos, como saúde, segurança e educação.

A indignação com os gastos públicos é primeiro passo para o despertar da necessidade de informação e de controle. Por sua vez, a informação a respeito dos gastos públicos precisa atingir esse cidadão, até para fins eleitorais, necessita ser simplificada e divulgada por meios eletrônicos.

Como Caliendo destaca<sup>10</sup>,

A noção de termos cidadãos bem informados sobre os tributos pode ser considerado algo utópico, visto que o tamanho do Estado, a complexidade de suas tarefas e a enormidade de caminhos burocráticos torna impossível para o contribuinte saber para onde vai o dinheiro arrecadado. Há um verdadeiro abismo entre a tributação e as decisões sobre os gastos públicos, e sobre o terreno fértil da incerteza e da desinformação tem propagado a vitória de grupos organizados na defesa de interesses, fenômeno conhecido como (*rent-seeking*).

Percebemos, pois, que a luta inicial da sociedade brasileira é exatamente despertar o “gigante adormecido” e mostrar o que está sendo feito com o dinheiro público.

#### 4 OS CUSTOS DOS DIREITOS SOCIAIS

Matéria intrinsecamente ligada ao estudo das despesas públicas, a (in)efetividade dos direitos sociais é tema não estudado sobre esse prisma. De fato, a questão relativa aos custos de implementação desses direitos não recebem a atenção

---

<sup>10</sup> CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 29.

devida dos estudiosos do Direito, assim como não é observada pelas instâncias de decisão quando das escolhas públicas com escopo de concretização daqueles direitos.

Como salienta Ana Paula Barcellos<sup>11</sup>, além de decidir em que gastar, é preciso também saber quanto deverá ser gasto em cada uma das áreas escolhidas. O distanciamento da Ciência Jurídica para com a realidade fenomênica é um dos fatores que ofuscam a discussão a respeito da referida concretização. Além disso, a busca por uma ciência jurídica autônoma, durante muito tempo afastou o pensamento jurídico das influências das demais ciências, como a Política, a Administração e a Economia.

Por isso, é importante frisar que o estudo dos direitos fundamentais tem pelo menos dois aspectos. Um é a busca pelos fundamentos e origem dos direitos fundamentais, de onde eles provêm, qual a sua fonte, se são universais ou relativos. Outro, inteiramente diverso, mas não menos importante, é, uma vez reconhecidos os direitos, como operacionalizá-los, como realizá-los praticamente.

Partindo-se da premissa, elaborada por Sustain/Holmes<sup>12</sup>, de que todos os direitos são positivos, no sentido de necessitarem de uma ação estatal, e envolvem custos para a sua efetivação, inclusive, os direitos tidos por negativos, como os direitos de liberdade e de propriedade, pois, como afirma Galdino<sup>13</sup>, vemos que os direitos custam, no mínimo, os recursos necessários à manutenção da estrutura judiciária que viabiliza a tutela dos mesmos.

Assim, esses custos precisam ser levados em consideração na hora da prestação concreta dos direitos, uma vez considerado que os recursos orçamentários para sua efetivação são escassos ou limitados.

---

<sup>11</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 236.

<sup>12</sup> HOLMES, Stephen et SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: W W Norton and Company, 1999, p. 43: “Where there is a right, there is a remedy is classical legal maxim. [...] rights are costly because remedies are costly”.

<sup>13</sup> GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 209.

Efetivar direitos, mediante o investimento em determinada área, como saúde ou segurança pública, por exemplo, é uma escolha. E essa escolha, muitas vezes, é trágica (*tragic choice*), no sentido de que o prestígio de um direito levará ao sacrifício ou restrição de outros, como observa Galdino<sup>14</sup>:

Não sendo possível – muitas vezes, nem desejável – a solução imediata de permanente tensão entre valores subjacentes aos mencionados objetivos sociais em conflito, há a necessidade de serem feitas escolhas. Essa opção entre valores denuncia o inafastável conteúdo ético das escolhas públicas. Escolhas realmente trágicas. Assim, quando afirmados direitos que demandam prestações estatais entram em choque, é inevitável uma opção, trágica no sentido de que algum não será atendido (ao menos em alguma medida).

Escolher em quais políticas públicas serão alocados os recursos orçamentários, embora tenha um forte cunho político, não é livre de análise e controle jurídico, uma vez que a escolha possui parâmetros definidos constitucionalmente. A noção de que os direitos importam custos leva assim a uma conscientização maior sobre a responsabilidade dessas escolhas públicas e no ordenamento dos gastos estatais.

Desse modo, a escolha pública entre quais direitos sociais alocar recursos envolve inevitavelmente um conflito de valores a ser resolvido no âmbito político-administrativo<sup>15</sup>. Como anota Galdino,

[...] Reconhecer um direito concretamente a uma pessoa – especialmente em termos de custos e benefícios – pode significar negar esse mesmo direito (concretamente) e talvez vários outros a muitas pessoas que possivelmente sequer são identificadas em um dado litígio. E uma análise pragmática não pode descurar desses efeitos prospectos e concretos. Não pode esquecer a realidade...

<sup>14</sup> GALDINO, Flávio. Op. cit, p. 159.

<sup>15</sup> GALDINO, Flávio. Op. cit. p. 345.

A ponderação, assim, deve ser considerada o método primordial para garantir uma adequada e justificada alocação de recursos finitos em uma sociedade democrática. Somente assim poderá haver justificativa legítimas a evitar que determinado bem deva ser protegido ou promovido em detrimento de outro<sup>16</sup>.

## 5 A INFORMAÇÃO COMO CONDIÇÃO ESSENCIAL DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A informação é essencial para o controle social. E a era da transparência fiscal exige a utilização de condutores eficientes para a compreensão das informações estatais. Simplesmente disponibilizar dados contábeis incompreensíveis de informações públicas não alcança o objetivo da lei da transparência fiscal<sup>17</sup>.

A sociedade deve ficar alerta para a importantíssima questão da adequada aplicação dos recursos públicos, e este é um espaço que os programas de educação fiscal devem enfatizar cada dia mais. Quando o alerta para a tributação e o gasto público vem dos próprios órgãos estatais, eles ficam com maior credibilidade.

Na inércia do Estado atuar na divulgação das informações necessárias para o controle social, parte da sociedade começa a reagir e organizar por conta própria as informações fiscais relevantes. A existência de movimentos informativos está crescendo. Destacamos aqui a campanha do Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional, intitulada "**Quanto custa o Brasil?**"<sup>18</sup>, que informa o peso da carga tributária nos produtos e serviços consumidos pela sociedade brasileira, muito bem representado pela formiguinha trabalhadora carregando o peso dos tributos. Outro exemplo de destaque é a campanha "**De olho no imposto**"<sup>19</sup>, que também atua num movimento nacional pela transparência fiscal.

O principal mérito da campanha é esclarecer a sociedade a respeito do custo

---

<sup>16</sup> CALIENDO, Paulo. Op. cit. p. 32.

<sup>17</sup> Sobre o tema ver: CAVALCANTE, Denise Lucena. A atuação da administração fazendária após a Lei n. 12.527/2011: a questão do acesso às informações fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz et al. **Transparência fiscal e desenvolvimento: homenagem ao Prof. Isaías Coelho**. São Paulo: FGV-Thompson Reuters, 2013, p. 119- 137.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.quantocustaobrasil.com.br/>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.deolhoimposto.org.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

dos tributos indevidamente oculto nas relações de consumo, sendo muito útil na implementação da Lei n. 12.741/2012, ao determinar que, por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, deverá constar, dos documentos fiscais ou equivalentes, a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais, cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda. Infelizmente, até o momento, referida lei não está tendo o cumprimento devido.

A informação é instrumento indispensável para a mudança de atitude do cidadão-contribuinte e na formação de uma consciência fiscal que permita uma atuação na vida pública, inclusive, na destinação dos recursos auferidos. Por oportunos, transcrevemos os comentários a seguir<sup>20</sup>:

A falta de informação precisa sobre os tributos incidentes nas mercadorias e serviços promovem inconscientemente uma ignorância coletiva e impede a devida análise dos custos gerais dos bens e serviços obtidos pelos consumidores, afrontando não só os princípios constitucionais, mas, também, as regras básicas da economia, onde as escolhas de mercado fundamentam-se nos benefícios e custo privado, devendo os valores dos tributos embutidos nos preços ser devidamente visíveis para que se possa fazer a escolha certa. A decisão coletiva, por sua vez, também fica prejudicada. O não conhecimento imediato dos valores arrecadados pelo Estado dificulta o processo de fiscalização do gasto público, considerando, ainda, que a sociedade brasileira não tem conhecimento do montante arrecadado através dos tributos. Podemos mesmo afirmar que no Brasil reina uma espécie de *ilusão fiscal* em virtude do baixíssimo grau de informação apresentada aos cidadãos-contribuintes no momento que adquirem seus bens. O comentário mais comum que se tem na sociedade é sobre o elevado valor dos tributos pagos, porém, pouquíssimos cidadãos têm efetivamente consciência de quanto isto representa em seu bolso.

É preciso que os mecanismos de transparência sejam aprimorados para que o

---

<sup>20</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália. Cidadania fiscal: o direito à informação da carga tributária no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: RT, v. 104, ano 20, mai./jun. 2012, p. 36.

Estado e a sociedade atuem como novos parâmetros e façam da informação um alerta e um controle do dinheiro público.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelas discussões aqui travadas, percebemos o quão importantes são questões referentes ao resgate da cidadania fiscal por intermédio do devido controle social das finanças públicas e, conseqüentemente, a necessidade de reaver a respeitabilidade do Estado. Essa é uma tarefa de toda a sociedade brasileira. Não há partidos nessa luta.

Controlar os gastos públicos e dar o adequado tratamento às receitas auferidas pelo Estado é, sem dúvida, uma das principais formas de efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que todo direito tem um custo.

Consideramos de enorme importância o fato de que esses custos sejam rigorosamente controlados pelo Poder Público e pela sociedade, ampliando o enfoque da atividade financeira do Estado no gasto público.

Não podemos mais enfatizar os esforços somente na justificativa da arrecadação, quando não há uma contrapartida na prestação dos serviços públicos. A maioria das críticas na nossa atual situação começa pela inobservância dos direitos sociais pelo Estado e em razão da péssima aplicação dos recursos públicos.

O papel do fisco contemporâneo transcende a atividade arrecadatória e assim deve ser enfatizado. Os tributos não podem mais ser considerados uma perda não compensada, mas, sim, um investimento nos bens coletivos.

Reaver a confiança nas instituições estatais é um grande desafio, mas, seguramente, uma meta possível.

Rematamos, por fim, com a idéia de que não há que se falar em direitos sociais sem custos e destacar o orçamento público como um dos principais mecanismos de efetivação dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BUCHANAN, James; MUSGRAVE, Richard A. **Public finance and public choice: two contrasting visions of state**. Cambridge/London: The MIT Press, 1999.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CAMURÇA, Eulália. Cidadania fiscal: o direito à informação da carga tributária no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: RT, v. 104, ano 20, p. 33-52, maio/jun. 2012.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco. **Nomos: Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza**, v. 25, jan./dez. 2006 .

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: – why liberty depends on taxes**. New York: WW Norton and Company, 1999.

LABAND, Paul. **El derecho presupuestario**. Tradução de José Zamit (original de 1871). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

TIPKE, Klaus. **Moral tributária do Estado e dos contribuintes**. Tradução Luiz Dória Furquim. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Vol. V: o orçamento na Constituição. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.