

# CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: A IMPORTÂNCIA DO TRIBUTO PARA O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

*Fábio Vinícius Ferreira Moreira<sup>1</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho faz uma análise da contribuição da seguridade social para o financiamento das políticas públicas socioassistenciais, problematizando a relevância dos institutos tributários e orçamentários frente às garantias e direitos da Assistência Social. Explica-se a importância da tributação para manutenção do Estado, no alcance dos objetivos sociais e econômicos, com enfoque nas ações assistenciais. Nessa perspectiva ressalta-se o dever fundamental de se pagar tributos. São também abordados os principais institutos da Assistência Social no ordenamento jurídico pátrio e de que forma refletem na garantia da dignidade da pessoa humana dos brasileiros inseridos nos programas assistenciais. Do ponto de vista metodológico, o estudo privilegiou a doutrina jurídica relacionando-se ao Serviço Social, analisando dados estatísticos do governo federal acerca dos programas sociais, de modo a dispor sobre a participação da sociedade no financiamento dessas políticas sociais através do pagamento de tributos, em especial das contribuições sociais. Faz-se uma análise tributária dessa contribuição, destacando-se sua importância e a necessidade de sua manutenção para consecução das garantias sociais previstas na Constituição da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Contribuições Sociais. Assistência Social. Financiamento. Políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Já ensinava o velho brocardo latino: *ubi societas, ibi jus*, que se traduz na máxima “onde há sociedade, há direito”. A simples ideia de formação social já pressupõe a existência de normas, sejam elas escritas ou não, costumeiras ou positivadas, que regulam toda convivência da sociedade. Ocorre que, para estabelecer tais normas, o homem necessitou de uma entidade com força superior para fazê-las valer: o Estado.

O ente estatal constituído buscará atender a expectativa da sociedade, como melhor qualidade de vida, segurança, saúde, desenvolvimento, dentre outros objetivos econômicos,

---

<sup>1</sup> Especialista em Residência Judicial pela UFRN em convênio firmado com a Escola de Magistratura do Rio Grande do Norte - ESMARN; Especialista em Direito Tributário pela UFRN; Bacharel em Direito pela mesma Universidade; Servidor Público concursado da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco - ALEPE.

políticos e sociais. Para tanto, necessitará de recursos financeiros, que são, em sua maior parte, advindos da atividade arrecadatória estatal.

Afigura-se imprescindível, portanto, que os indivíduos forneçam ao Estado os recursos de que necessita, para consecução dos objetivos cominados na sua carta política, o que demonstra a imprescindibilidade da tributação como forma de manutenção do Estado.

A principal forma de obter, gerir e aplicar tais recursos vem da tributação. Sem o tributo, o Estado não poderia realizar seus fins sociais e econômicos. Daí vem o poder de tributar atribuído a este ente superior soberano, com vistas a realizar serviços primordiais à sociedade, subsidiar investimentos para consecução do desenvolvimento da nação.

No âmbito nacional, dentre os objetivos primordiais do Estado brasileiro verifica-se com grande expressão os direitos sociais, fundados no primado da dignidade da pessoa humana. Nesse ínterim, a assistência social se apresenta como um dos pilares da garantia à seguridade social, direito à disposição de todos brasileiros.

A demanda pela assistência social no Brasil é proporcional ao seu tamanho territorial e populacional, devido à desigualdade social que assola essa nação. Desta forma, para atender esse contingente populacional é necessária uma grande destinação de verbas, com vistas a manter o mínimo-existencial daqueles que da assistência necessitam.

Assim, o sucesso das medidas socioassistenciais depende em considerável parcela dos recursos para custear a sua execução, de modo que se torna importante saber a origem de tais recursos.

O constituinte de 1988 estabeleceu que a Assistência Social será custeada pela sociedade, mediante recursos dos orçamentos estatais e os oriundos das contribuições sociais. Temos, portanto, o papel primordial da contribuição social como sustentáculo do sistema assistencial, pois é por intermédio dela que será financiada grande parte das ações assistencialistas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

A problemática consiste, pois, em indagar qual a participação do instituto jurídico da contribuição social no financiamento das garantias socioassistenciais. Nesse diapasão, será abordada a natureza jurídica desse instituto, seu fato gerador, base de cálculo, hipóteses de incidências. Além da análise da gestão, arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos oriundos de sua cobrança às políticas socioassistenciais.

Em uma abordagem interdisciplinar, buscar-se-á expor o papel fundamental da assistência social no Brasil, examinando de que forma a Constituição Federal de 1988

distribui a competência para o financiamento dessa política social, e qual papel da contribuição social nesse contexto. Em outras palavras, são objetivos deste trabalho demonstrar a importância do tributo para consecução das atividades estatais, notadamente para as políticas de assistência social; realizar uma análise jurídica dos institutos que financiam as garantias decorrentes deste direito no ordenamento jurídico pátrio e a relevância da proteção socioassistencial em nosso país.

Traz-se à baila uma abordagem acerca da relação entre Direito Tributário e Assistência Social, tema este com parca produção científica pelos juristas, cabendo, quando muito, a profissionais da área da sociologia e do serviço social tecerem apontamentos, mas sem se prender a uma análise jurídica fiscal mais aprofundada. Fato este que aumenta a relevância deste estudo, já que se foca em um exame da assistência social pela Teoria Geral do Direito Tributário, centrando-se em uma análise tributária dos recursos indispensáveis pela manutenção dessas políticas socioassistenciais.

O delinear dessa investigação se dará por meio de pesquisa de natureza qualitativa, fundamentando-se em um exame bibliográfico/doutrinário, normativo e jurisprudencial, no que tange às garantias assistenciais e a previsão legal dos principais dispositivos encartados em nosso ordenamento jurídico relativos ao financiamento das políticas socioassistenciais, com foco no papel das contribuições sociais na consecução desse mister.

## **2 A TRIBUTAÇÃO COMO FORMA DE MANUTENÇÃO DO ESTADO**

### **2.1 O dever fundamental de pagar tributos**

Os custos para implementação dos direitos fundamentais insculpidos em nossa Carta Magna requerem financiamento público através de tributos. A tributação se apresenta como condição indispensável para implementação, efetividade e concretização das políticas públicas.

Ocorre que nem sempre a dinâmica se desenvolveu dessa maneira. No período do Estado-mínimo - época em que o liberalismo se apresentou com maior nitidez - o poder público tinha escopos limitados à garantia da liberdade, segurança e da ordem social.

Com o advento do Estado Social, houve uma mudança significativa no momento em que os direitos sociais passaram a ser reconhecidos. O Estado passou a ser o principal responsável pela implementação das políticas públicas, saindo da inércia de outrora e transformando-se em protagonista dos direitos fundamentais estabelecidos no ordenamento jurídico.

No contexto nacional, comenta o ELALI (2007, p. 18) que, embora o Brasil tenha uma economia baseada no sistema capitalista, faz-se necessário que tal sistema se harmonize com valores sociais, “pois, dessa forma se impulsiona o verdadeiro desenvolvimento, consubstanciado no crescimento econômico com a erradicação da pobreza, com a redução das desigualdades sociais e regionais”.

Assim, com a assunção de novas obrigações em prol da sociedade, tornou-se imperioso uma contrapartida da coletividade para que o Estado subsidiasse as garantias individuais e coletivas. Nessa nova conjuntura, o financiamento do Estado por meio de tributos, com o respeito ao princípio da capacidade contributiva, se apresenta como pilar fundamental para concretização de um Estado Democrático de Direito.

A tributação passou a ser concebida como instrumento da própria sociedade para consecução de seus objetivos. “Pagar tributo já não é mais uma submissão ao Estado, tampouco um mal necessário. É, isto sim, dever fundamental de toda pessoa que integra uma sociedade e que, por isso, tem responsabilidade pela sua organização e manutenção” (PAULSEN, 2012).

Urge um dever fundamental de pagar tributo. Segundo TIPKE e YAMASHITA (2002, p. 13) o dever de pagar tributos é um dever fundamental. Os impostos não se apresentam como um sacrifício, mas sim como uma contribuição necessária para que o Estado possa cumprir suas tarefas no interesse do proveitoso convívio de todos os cidadãos. O Direito Tributário de um Estado de Direito não é um fim em si mesmo, mas ramo jurídico orientado por valores para alcance de determinados propósitos traçados pelo legislador. “O Direito Tributário afeta não só a relação cidadão/Estado, mas também a relação dos cidadãos uns com os outros. É direito da coletividade”.

A própria definição de tributo traz em seu bojo esse dever elementar de sujeitar-se à exação tributária.

Esse dever fundamental deve se limitar ao pagamento de tributos justos, entendidos como aqueles que atendem aos princípios da capacidade contributiva, liberdade fiscal,

cidadania e transparência fiscal e justiça tributária (NOGUEIRA, 2006), isto é, aqueles legítimos.

A doutrina afirma que esse dever se origina da repartição constitucional de competência tributária, isso porque, segundo TÔRRES (2003, p. 16) “porquanto cabe o dever legislativo de cobrá-los, com o objetivo de cumprir suas funções constitucionais, ao cidadão vige o dever de contribuir ao sustento de tais gastos, em favor da coletividade”. Seguindo esse raciocínio, a Carta Constitucional estabelece de maneira rígida a divisão de rendas tributárias entre os entes federativos. “Ela cataloga, outorga e distribui as competências tributárias, delimitando o âmbito de atuação de cada pessoa política interna” (ELALI 2007, p. 107).

Mais ainda: percebe-se que esse dever de pagar tributo surge do pacto social pela cidadania, ou seja, elemento indispensável para manutenção das garantias fundamentais públicas e privadas, baseada no primado de igualdade e liberdade.

A cidadania que é, inclusive, fundamento da República Federativa do Brasil, legitima a cobrança e pagamento de tributos em prol do pacto social. É, pois, uma faceta da cidadania solidária.

Nesse sentido, a clássica doutrina de MARSHALL (1967, p. 104) já esclarecia:

Se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta, sem motivo, a qualquer exigência feita pelo governo. Mas exigem que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade.

A cidadania vista na relação tributária emerge esse dever de pagar o justo tributo, de modo que não implique num sacrifício a seus direitos. Por outro lado, em contrapartida, surge para o Estado a obrigação de aplicar os recursos oriundos dessa atividade fiscal de maneira eficiente, atendendo os interesses públicos. São precisas as palavras de GRECO (2005, p. 177) acerca desse ponto:

o poder de tributar é um mecanismo para a realização positiva de políticas públicas em prol da afirmação da dignidade humana, da liberdade e da igualdade, ideia consubstanciada já no inciso I do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil - construir uma sociedade livre, justa e solidária. É esse dever de solidariedade genérica que se espalha por todo o ordenamento jurídico constitucional, inclusive e em especial, pelo campo do direito tributário.

MACHADO (2007, p. 33), ao seu turno, expõe que o poder de tributar justifica-se “conforme a concepção que se adote do próprio Estado. A ideia mais generalizada parece ser

a de que os indivíduos, por seus representantes, consentem na instituição do tributo, como de resto na elaboração de todas as regras jurídicas que regem a nação”.

O poder de tributar pode ser visto também como direito de tributar, pois passou de um instrumento de dominação social para um preço da própria liberdade social, para a estruturação do Estado. “Nesse sentido, observa-se que, ao se sujeitar aos limites do direito, o poder de tributar se transformou num direito do Estado” (ELALI, 2007, p. 59).

Esse poder de tributar, todavia, está limitado pelas normas jurídicas do ordenamento pátrio, notadamente nos princípios constitucionais tributários, que se apresentam como verdadeiro estatuto do contribuinte, sinalizando o alcance das exações tributárias, de modo não mitigar os mais elementares direitos individuais.

## **2.2 A importância do tributo para o financiamento das políticas socioassistenciais**

A tributação se apresenta como pilar fundamental para manutenção do Estado, não só para consecução de objetos na ordem econômica e financeira, mas também para garantia dos direitos sociais. “A tributação surge como alternativa do Estado para fomentar o desenvolvimento nacional, cujo conceito deve abarcar de forma especial a redução das desigualdades regionais e sociais” (ELALI, 2007, p. 24).

No Brasil, o Estado se apresenta como sujeito garantidor do bem-estar social, “proporcionando, além dos serviços fundamentais do Estado, educação, serviços médicos, facilidades de habitação e transporte, pensões, entretenimento popular [...] e uma redução significativa das desigualdades sociais” (GONÇALVES, 2006, p. 78). Tais garantias relacionam-se aos direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão, que permitem aos indivíduos exigirem determinada atuação do Estado, visando a melhoria de suas condições de vida, “garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, incluindo as liberdades de status negativos” (DIMITRI; MARTINS, 2009, p. 57). Em outras palavras, os direitos sociais são pressupostos para que o indivíduo possa usufruir os direitos individuais em toda sua plenitude.

Em virtude de os direitos sociais serem uma extensão dos direitos fundamentais, eles são considerados essenciais, inafastáveis e positivados. São direitos de todos e de cada um que se opõem ao Estado, que tem por objetivo proporcioná-los não ao indivíduo ou a grupos privilegiados, mas a todos indistintamente (MATOS, 2011, p. 1076).

Dentre os direitos sociais que se apresentam com maior expressão após a Carta Magna de 1988 está a seguridade social, nela incluídas a previdência, saúde e assistência, sendo esta o enfoque desta presente pesquisa.

Nessa perspectiva, a seguridade como direito essencialmente social foi positivada pelo constituinte de 1988 no art. 194, *caput* “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Para cobrir essas necessidades da sociedade é necessário um complexo e zeloso sistema de contabilidade que garanta o pagamento dessas coberturas, algumas materializadas em prestações e outras em serviços. Para isso, no sistema brasileiro temos dois tipos de contribuição: direta e indireta. Não existe exigibilidade de contribuição direta para a saúde e para a assistência social - basta necessitar. Já para previdência social, é exigida contribuição direta (WALDRICH, 2011, p. 1082).

Os direitos sociais, aqui incluindo a supramencionada seguridade social, clamam por uma atuação concreta do poder público, o que demanda recursos para sua execução. São, pois, prestacionais, que exigem do Estado não apenas uma abstenção, mas sim uma atuação positiva. Dentre os direitos sociais fundamentais para garantia de um mínimo existencial temos a Assistência Social.

O mínimo existencial é uma faceta do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrando a noção de que todos têm direito a uma vida digna, abrangendo a educação, a saúde e o trabalho. Consiste num núcleo duro intangível, no qual toda pessoa teria direito à educação fundamental; à saúde básica; à assistência no caso de necessidade e o acesso à justiça, segundo lição de BARCELLOS (2002, p. 305). Tal mínimo busca conferir a certos direitos sociais básicos uma maior efetividade. Deve receber uma proteção maior, em face das limitações da reserva do possível, da limitação dos recursos, que impedem atender todas as demandas sociais em grau máximo.

Um Estado que não garante essas condições básicas aos seus cidadãos ferem os mais comezinhos princípios corolários dos Direitos Humanos e, diretamente, a própria dignidade da pessoa humana. É preciso ter uma estrutura organizacional e orçamentária suficiente para atender tais garantias essenciais para uma vida digna, sendo certo que o custo para sua manutenção é elevado, sendo indispensável uma fonte que assegure a continuidade dessas políticas públicas.

Tais políticas, para que sejam aplicadas na prática, exigem recurso financeiro, custo oneroso para o Estado. Nessa perspectiva que se afigura imprescindível a instituição de tributos para consecução das garantias sociais previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Nessa conjuntura, a Constituição da República Federativa brasileira instituiu como principal forma do financiamento não apenas das políticas socioassistenciais, mas como também de toda a seguridade social as contribuições sociais.

A solidariedade é inerente ao sistema, encontra-se na essência da construção socioassistencial, revelando-se na própria previsão da política de seguridade social, que visa o atendimento das necessidades básicas, tais quais a proteção familiar, incluindo a maternidade, infância, adolescência, velhice e portadores de deficiência, independentemente de contribuição. É a corresponsabilidade do Estado e da sociedade civil com as insurgências sociais relativas às necessidades básicas acima enumeradas.

Todo o financiamento socioassistencial está lastreado sob o primado da solidariedade, vindo inclusive a influenciar na própria sistemática das contribuições sociais, na medida em que se cobram exações de uns em prol de toda coletividade, financiando benefícios daqueles que não tem condições de prover sua subsistência ou tê-la provido por sua família.

A solidariedade é essencial ao financiamento da Assistência Social que se dá pela sociedade, de forma indireta, com o repasse de dotações orçamentárias da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e de forma direta através do pagamento de Contribuição Social.

Frise-se que todos os tributos são de fundamental importância para o financiamento da assistência social, já que os tributos não vinculados, como os impostos, poderão ser eventualmente aplicados para custeio de políticas sociais. Assim, não importa a procedência dos recursos estatais, certo é que eles são oriundos de exações indiretas incidentes sobre a sociedade e disponíveis nas dotações orçamentárias dos entes estatais para alocação nas despesas sociais.

Por outro lado, há tributos que possuem dotação específica para financiamento de políticas sociais, notadamente da seguridade social. Nesse caso estamos falando das contribuições sociais, cujo estudo específico se fará em capítulo específico.

### **3 A IMPORTÂNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO SÓCIOECONÔMICO BRASILEIRO**

A Assistência Social, no atual contexto brasileiro, consiste em um direito do cidadão ao atendimento das necessidades básicas relacionadas à família, à adolescência, à velhice e à deficiência, independentemente de ter contribuído para seguridade social. Está atrelada às ações governamentais que visem uma garantia mínima de dignidade para os seres humanos.

No art. 194 da Constituição Federal, está previsto o resultado de toda construção histórica, não só da assistência social no Brasil, mas de toda seguridade, constando um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Dentre os princípios anunciados pelo constituinte está a universalidade da cobertura e do atendimento. Quis o legislador garantir a todos o direito à saúde, indistintamente; a assistência social, por sua vez, foi concebida como uma garantia condicionada a uma situação de necessidade e, em determinados casos, à incapacidade para o trabalho; no tocante à previdência, o direito está condicionado a uma contribuição direta prévia, independente da condição de trabalhador.

A publicação da LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) consolidou a regulamentação constitucional prevista para a seguridade social. O binômio previdência-assistência constitui o complexo misto de proteção e assistência social. Com a regulamentação assistencial, formalizou-se o dever estatal de sua execução, atribuindo funções específicas a cada uma das políticas prevista na LOAS.

Com o objetivo de dar efetividade, organicidade, e fortalecer as proposições da Lei Orgânica da Assistência Social quanto à articulação da rede de atendimentos socioassistencial, o SUAS - Sistema Único de Assistência Social foi criado, consolidando um sistema descentralizado e participativo.

Grande contribuição foi dada com a publicação da Lei nº 12.435/2011 que veio dar novas perspectivas para a assistência social como política pública, consolidando o imperativo constitucional no ordenamento jurídico em um sistema descentralizado e participativo. Essa nova lei veio estabelecer o Sistema Único de Assistência Social como gestor e organizador das ações na área da assistência social, com foco prioritário na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

A partir do SUAS verifica-se uma tendência à expansão da política de assistência social e dos programas de transferência de renda, como será observado. Isso pode ser constatado quando analisada a notícia de que a partir de 2005, o orçamento do Ministério do

Desenvolvimento Social, responsável pelas ações assistenciais, passou de R\$ 16 bilhões para 43 bilhões por ano<sup>2</sup>.

O principal benefício assistencial é o BPC - Benefício de Prestação Continuada, responsável por uma fatia considerável do orçamento público para seu custeio<sup>3</sup>. É o mais relevante instrumento assistencial na busca para “assegurar um mínimo existencial ao indivíduo, como corolário do Supra Princípio da Dignidade da Pessoa Humana” (PEREIRA, 2013, p. 684).

Tal benefício tem previsão originária no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, que prevê a concessão de benefício assistencial no valor de um salário-mínimo mensal ao idoso maior de 65 anos e à pessoa portadora de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família.

Em números, temos que: “em novembro de 2011, existiam 3,8 milhões beneficiários do BPC, dos quais 2,1 milhões pessoas com deficiência e 1,7 idosos, resultando num repasse médico mensal de pouco mais de 2 bilhões de reais” (PALMEIRA SOBRINHO, 2014, prelo).

Na sociedade brasileira, há um importante benefício além do BPC que é a ação de transferência de renda do Governo Federal denominado Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os procedimentos de gestão e execução das outras ações previstas no governo, tais quais a Bolsa Escola, Auxílio-Gás, Bolsa Alimentação entre outros.

O Bolsa Família mais que um programa de transferência de renda é um programa de cidadania que beneficia famílias em situação de pobreza extrema com renda per capita até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais).

Vale salientar que outros benefícios eventuais, programas, serviços e projetos são plenamente cumuláveis com o Benefício de Prestação Continuada, não havendo sequer proibição expressa. Aliás, é de praxe observar situações onde famílias miseráveis que só recebem Bolsa Família entrem com pedido junto ao INSS requerendo o BPC.

Por fim, podemos ilustrar a abrangência dos principais benefícios concedidos pela assistência social no quadro abaixo, que destaca a evolução da quantidade de beneficiados das políticas socioassistenciais mais relevantes na sociedade brasileira, do ano de 2001 a 2010.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/nacional,para-dilma-avanco-social-precede-lula,741572.htm>> Acesso em 25 de julho de 2012.

<sup>3</sup> Não obstante a concessão e administração do BPC seja feita pelo INSS, não se trata de um benefício previdenciário, pois que, sobretudo, não carece de contribuição, bastando comprovar a condição de necessitado.

*Beneficiários dos principais programas de assistência social (BPC, RMV, PBF) de 1995 a 2010*

Ano	BPC			RMV			PBF	Total de Benefícios
	Idoso	Deficien.	Total BPC	Idoso	Invalid.	Total RMV		
1995				501.944	701.341	1.203.285		1.203.285
1996	41.992	304.227	346.219	459.446	667.281	1.126.727		1.472.946
1997	88.808	557.088	645.894	418.120	626.497	1.042.617		1.688.511
1998	207.031	641.266	848.299	374.301	565.197	959.498		1.807.797
1999	312.288	720.274	1.032.573	338.031	547.693	885.724		1.918.297
2000	509.843	808.720	1.318.563	303.138	403.207	706.345		2.022.708
2001	469.047	870.072	1.339.119	271.829	475.555	747.384		2.086.503
2002	584.597	976.257	1.560.854	237.162	436.672	673.834		2.234.688
2003	664.875	1.038.365	1.703.240	208.297	403.174	611.471		2.312.711
2004	933.164	1.127.849	2.061.013	181.014	370.079	551.093	6.571.842	9.183.948
2005	1.065.604	1.211.761	2.277.365	157.660	340.715	498.375	8.942.172	11.718.112
2006	1.183.840	1.293.645	2.477.485	135.603	310.808	446.409	11.229.864	14.153.758
2007	1.295.716	1.385.107	2.680.823	115.965	284.033	399.998	11.294.624	14.375.645
2008	1.423.790	1.510.682	2.934.472	100.945	261.149	362.094	11.353.445	14.650.011
2009	1.541.220	1.625.625	3.166.845	85.090	237.307	322.397	12.370.000	15.859.242
2010	1.623.196	1.778.345	3.401.541	71.830	215.650	287.680	12.780.000	16.469.221
Var. % (2010/2004)	73,95%	57,68%	65,04%	-60,32%	-41,67%	-47,60%	94,47%	79,33%

Fonte: MDS.

Notas:

1) Refere-se aos benefícios pagos em dezembro de cada ano.

2) As informações sobre o montante de benefícios pagos pelo PBF estão arredondadas para os anos de 2009 e 2010.

Conforme se observa, a quantidade de benefícios pagos no âmbito da assistência social vem aumentando a passos largos, um reflexo do aumento da cobertura do programa socioassistencial, notadamente após os mandatos presidenciais de Lula e Dilma - governantes destacados pelo viés social em suas políticas.

Essa evolução da cobertura traz consequências econômico-financeiras no contexto brasileiro, necessitando de uma análise de seu custeio para manutenção do equilíbrio atuarial. Por outro lado, traz resultados práticos na diminuição da taxa de pobreza e miséria de nossa nação<sup>4</sup>, demonstrando a importância das políticas socioassistenciais na garantia da dignidade da pessoa humana do povo brasileiro.

## 4 A RELEVÂNCIA DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 4.1 O financiamento da Assistência Social no Brasil

<sup>4</sup> Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 14 milhões de brasileiros superaram a extrema pobreza desde os lançamentos dos Programas Sociais Bolsa Família, Brasil Sem Miséria e Brasil Carinhoso. Fonte <http://www.mds.gov.br>.

O êxito dessas ações socioassistenciais depende em considerável parcela dos recursos para custear a sua execução. Assim, torna-se importante saber de onde se originam, quem vai geri-los, distribuí-los e aplicá-los.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, dentre outras inovações, a possibilidade de se avançar na área da seguridade social, a partir do momento em que instituiu um orçamento próprio para as políticas que compõem o conjunto securitário nacional, com previsão de recursos específicos (distintos daqueles que financiam as outras políticas de governo), novas normas relativas às fontes de custeio, organização, mecanismo de participação dos usuários, administração e universalização dos benefícios.

O financiamento pode ser direto ou indireto, como visto. É direto quando feito pelas contribuições sociais, enquanto o indireto é realizado por meio de dotações orçamentárias fixadas no orçamento fiscal. As contribuições sociais não são a única fonte de custeio da seguridade social, muito embora sejam as principais. Os recursos necessários também virão de dotações orçamentárias de todos os entes federativos. “Obviamente, tanto em um como no outro caso, os recursos são sempre oriundos da sociedade, a qual arca direta e indiretamente com os custos sociais” (IBRAHIM, 2011, p. 84).

A Constituição determina que a ação estatal na assistência social será realizada preferencialmente com recursos do orçamento da seguridade social, e organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social (IBRAHIM, 2011, p. 14). A participação da população também está incluída constitucionalmente, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O orçamento da seguridade social deverá ser autônomo em relação ao Tesouro Nacional, de modo a evitarem-se desvios dos recursos para fins outrem. Esse orçamento é formado por contribuições sociais e financia exclusivamente as políticas do tripé da seguridade: saúde, previdência e assistência social.

Ocorre que a praxe tem evidenciado o uso incorreto das dotações orçamentárias, tendo os governantes costumeiramente utilizado os recursos da seguridade social nas demais despesas. Isso faz com que haja um enfraquecimento da seguridade, sem o devido controle

das entradas de seus recursos. A destinação constitucionalmente prevista para as exações securitárias é frequentemente ignorada, “o que fragiliza o braço social do Estado e ainda providencia munição aos adeptos do Estado liberal, com irracional proposta de privatização total da previdência” (IBRAHIM, 2011, p. 117).

Quando comparamos a participação da assistência social no orçamento da seguridade social podemos constatar que ano após ano uma parcela maior desse orçamento vem sendo destinada às políticas socioassistenciais:

A assistência social vem aumentando sua participação no orçamento da seguridade social evoluindo de 3,76% (2000) para 9,27% (2010). Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária (UO) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDA), sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). Já na UO Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), que ficou responsável por 61% dos recursos da assistência social, 96% do orçamento foram liquidados no programa “Proteção Social Básica”, que é responsável pelo pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) (SALVADOR, 2011, p. 199).

O quadro abaixo ilustra bem essa evolução:

*Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social. Valores, em R\$ milhões, a preços de 2010, deflacionados pelo IGP-DI*

**Participação da Assistência Social no Orçamento da Seguridade Social (1)  
Valores, em R\$ milhões, a preços de 2010, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>Função Assistência Social</b>	<b>Orçamento da Seguridade Social (2)</b>	<b>Participação da Assistência Social</b>
2000	9.981,06	265.434,89	3,76%
2001	10.787,85	277.881,00	3,88%
2002	11.683,29	278.336,45	4,20%
2003	12.295,59	264.521,90	4,65%
2004	18.513,19	283.568,64	6,53%
2005	19.919,09	303.453,65	6,56%
2006	26.697,18	339.151,07	7,87%
2007	29.055,10	326.772,00	8,89%
2008	30.364,83	348.999,96	8,70%
2009	34.468,32	386.652,93	8,91%
2010	40.674,99	438.971,25	9,27%
<b>Variação de 2000 a 2010</b>	<b>307,52%</b>	<b>65,38%</b>	<b>-</b>

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil/STN.

Notas:

(1) Valores liquidados, excluindo o refinanciamento da dívida pública. Nos valores de 2007 a 2010 estão excluídas as despesas inscritas em restos a pagar não-processados.

(2) Refere-se à soma dos valores liquidados nas funções assistência social, saúde e previdência social.

Esse aumento da participação da Assistência Social na seguridade só foi possível, dentre outros fatores, pela cobrança das contribuições sociais.

Cumpra-se destacar que algumas contribuições sociais são para o exclusivo financiamento dos benefícios da previdência social, como é o caso daquela incidente sobre a folha de pagamento do empregador, da empresa e entidades a elas comparadas; e da contribuição do trabalhador e demais segurados sobre a “remuneração” recebida.

Por outro lado, as demais contribuições servem ao financiamento da assistência social e da saúde, sendo arrecadas, fiscalizadas e cobradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Dentre essas contribuições, podem ser citadas aquelas que incidem sobre a receita ou faturamento do empregador, empresa e das entidades a ela equiparadas, como é o caso do PIS - Programa de Integração Social - e da COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social. Há também aquelas contribuições que incidem sobre o lucro, como é o caso da CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Também há previsão no ordenamento jurídico pátrio das contribuições incidentes sobre concurso de prognósticos e importação de bens e serviços.

Esses são alguns exemplos das diversas fontes de financiamento dos benefícios e serviços assistenciais. Como se verifica, as contribuições sociais possuem um importante papel nesse mister.

O quadro a seguir expõe, dentre outras receitas, as das fontes do financiamento da assistência social (COFINS, PIS/PASEP, CSLL) no ano de 2013<sup>5</sup>:

#### Execução de Receita 2013

SIGA BRASIL		SENADO FEDERAL	
RECEITA PREVISTA X EXECUTADA - 2013			
Discriminação	Receita Prevista	Receita Arrecadada Líquida	
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>2.165.910.805.669</b>	<b>1.884.566.524.614</b>	
<b>1 - RECEITA ADMINISTRADA</b>	<b>746.548.460.843</b>	<b>716.795.839.380</b>	
1.01 - IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	33.718.988.724	37.138.810.711	
IPI			
1.02 - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS -	61.858.502.452	44.078.392.782	
1.03 - IMPOSTO DE RENDA - IR	282.000.059.032	272.230.380.277	
1.04 - IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES FINANCEIRAS - IOF	37.075.785.475	29.642.627.367	
1.05 - COFINS	189.201.725.280	202.810.667.279	
1.06 - PIS/PASEP	50.451.784.594	52.155.098.135	
1.07 - CSLL	73.025.073.912	64.416.505.729	
1.08 - CPMF	0	-203.657.811	
1.09 - PARCELA DE PREÇO ESPECÍFICA/CIDE COMBUSTÍVEIS	0	749.481.556	
1.10 - OUTRAS ADMINISTRADAS SRF	19.216.541.374	13.777.533.356	

Conforme estudo feito por SALVADOR (2014) baseado nos dados do Siga Brasil - do Sistema Integrado de Administração Financeira - é possível verificar, ao analisar a

<sup>5</sup> As informações orçamentárias constantes nessa monografia foram extraídas da base de dados do sistema Siga Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal, sobre planos e orçamentos públicos. As fontes de dados disponibilizadas no Siga Brasil referem-se à execução orçamentária do governo federal feita pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

participação de cada uma das fontes, a elevada concentração da COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, responsável por mais de 77,12% no período de 2001 a 2011.

A COFINS é um tributo incidente sobre a receita e o faturamento das empresas. Caracteriza-se por ser um tributo indireto e regressivo, isto é, seu custo acaba sendo agregado ao valor dos bens de consumo e dos serviços, de modo que os próprios beneficiários acabam, indiretamente, financiando o seu próprio benefício. A regressividade tributária se refere às fontes de financiamento, pois o valor pago retorna ao orçamento da assistência social. SALVADOR (2014, p. 199) resume bem essa sistemática:

Um dos limites aos efeitos distributivos dos programas de transferência de renda no Brasil, como o BPC e o PBF, diz respeito à regressividade tributária das fontes de financiamento. Por exemplo, o BPC e o PBF têm como principal fonte de financiamento, no orçamento público, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) - tributo incidente sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo transferido, portanto, para os preços de bens e serviços. A Cofins é um tributo indireto e regressivo, o que significa que indiretamente os próprios beneficiários do BPC e do PBF estão financiando o orçamento da assistência social.

Essa regressividade é marca dos programas de transferência de renda do país, não revelando uma transferência de recursos do capital para os trabalhadores, mas sim uma redistribuição de renda. Sobre os impactos causados por essas medidas:

O primeiro impacto é que, apesar de produzir ações seletivas e que não criam condições para que os usuários saiam da condição de pobreza, a garantia de renda mínima produz um efeito imediato no consumo das famílias beneficiadas, possibilitando-as o acesso a bens de primeira necessidade (alimentos, roupas, gás de cozinha etc.). Isso tem por um lado melhorado as condições de vida dessas famílias e incrementado financeiramente municípios do nordeste brasileiro que praticamente vivem uma economia na qual o que circula é produto dos salários da prefeitura e dos aposentados (MOTA, MARANHÃO, SITCOVSKY, 2006, p. 41).

Os recursos da Assistência Social são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e são destinados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios.

Em cada esfera de governo, incumbirá ao órgão gestor gerir o Fundo de Assistência Social, sob a orientação e o controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas (art. 29, LOAS). O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetua por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas 3 (três) esferas de governo (art. 30-A, LOAS). Essas transferências automáticas efetuadas à conta do

orçamento da seguridade social (204, CF/88), caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, consoante prevê o art. 24 da LC nº 101/ 2000 (PALMEIRA SOBRINHO, 2014, prelo).

Em linhas gerais, deu para notar a imprescindibilidade da contribuição para seguridade social no financiamento das políticas socioassistenciais, afigurando-se de alta relevância a análise tributária dessas contribuições e seus institutos correlatos, como saber de quem é a competência, quem são os contribuintes, quais são as alíquotas e a base de cálculo e a forma de lançamento do crédito tributário.

#### **4.2 Contribuição Social: Uma análise jurídica**

Para se entender a contribuição social, necessário saber o lugar que ocupa na cadeia tributária.

A Contribuição em sentido amplo é uma espécie de tributo cuja receita tem destino específico. O art. 149, *caput*, da CF prevê três espécies de contribuição de competência exclusiva da União: as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse de categoria econômica; estabelece uma ainda a competência dos municípios e do Distrito Federal para criação da COSIP - Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (art. 149-A, CF). Aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete criar as contribuições previdenciárias de seus servidores (art. 149, §1º, CF).

Nas palavras de MACHADO (2010, p. 432), essas contribuições sociais em sentido amplo caracterizam-se pela correspondente finalidade de sua instituição, que induz a ideia de vinculação direta, e não pela simples destinação do produto da respectiva arrecadação.

Especificamente, contribuições sociais são aquelas que visam a beneficiar a ordem social. Entendidas em seu sentido amplo, as contribuições sociais se apresentam como uma espécie de tributo que tem por finalidade aquela instituída constitucionalmente: intervenção no domínio econômico; interesse de categorias profissionais ou econômicas; e seguridade social.

Nessa pesquisa, interessa-nos as contribuições sociais em sentido estrito, também conhecidas apenas por contribuições sociais, que são as relevantes, as que pesam nos bolsos e recheiam os cofres dos Estados (COÊLHO, 2001).

Em que pese no passado haver grande controvérsia acerca de sua natureza jurídica, hoje parece-nos pacífico o entendimento amplamente majoritário, tanto perante a doutrina

como na jurisprudência, de que as contribuições sociais são tributos<sup>6</sup>. Isto porque se enquadra no conceito de tributo, trazido no art. 3º do Código Tributário Nacional e do regime jurídico atribuído às contribuições sociais na CF (notadamente no capítulo referente ao Sistema Tributário Nacional).

A criação desse tributo pode ser feita por meio de lei ordinária, se possuir como fato gerador um dos especificados no art. 195, CF. Não há necessidade nem mesmo de que seus elementos (fato gerador, base de cálculo e contribuintes) estejam previstos em lei complementar, isso porque a exigência constitucional restringe-se aos impostos (art. 146, III, CF).

Ademais, as contribuições sociais submetem-se aos princípios tributários, inclusive ao da capacidade contributiva e ao da vedação ao confisco. No tocante à anterioridade, há uma especificidade: às contribuições de seguridade social, somente aplica-se a anterioridade nonagesimal (art. 195, §6º, CF).

Outra característica relevante deste tributo é o fato de ser parafiscal, uma vez que a capacidade tributária ativa é transferida ao órgão diferente do ente instituidor. Por conta disso, MACHADO (2010, p. 438-439) entende inconstitucional o fato de a União arrecadar as contribuições sociais (o que para ele é o principal motivo do “rombo” da previdência).

O STF, por outro lado, entende que é possível a União arrecadar esses tributos, devendo repassá-los à autarquia previdenciária. Com a criação da Secretaria da Receita Federal do Brasil (Super-Receita - Lei 11.457/07), toda a administração passou a esse órgão.

De acordo com o princípio da solidariedade, toda a sociedade financia a seguridade social, seja por meio das contribuições, seja por meio de dotação orçamentária específica. Assim, o orçamento da seguridade social não se confunde com o orçamento do Tesouro Nacional, isto é, as contribuições da seguridade social ingressam diretamente naquele orçamento.

São quatro as fontes de financiamento previstas pela carta constitucional e que, portanto, permitem a instituição por lei ordinária: (a) importador (art. 195, IV); (b) concurso de prognósticos (art. 195, III); (c) trabalhador (art. 195, II); (d) empregador (art. 195 I).

Contribuições de seguridade social do importador foram inseridas na CF pela EC 42/2003. Como a Constituição não traz maiores detalhes sobre essa nova contribuição, coube

---

<sup>6</sup> A atual corrente majoritária trata as contribuições sociais em sentido amplo como espécie autônoma de tributo, ao lado dos impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

à Lei nº 10.865/2004 fazê-lo. Assim, são duas as contribuições: PIS/PASEP-IMPORTAÇÃO e COFINS-IMPORTAÇÃO, ambas de competência da Receita Federal do Brasil.

Segundo IBRAHIM (2011, p. 101), “esta contribuição social do importador foi criada sob o argumento de reduzir a desvantagem comparativa do produto nacional, na medida em que o importado, em regra, não é tributado sobre o faturamento”.

Acerca das contribuições de seguridade social sobre a receita de loterias, sabe-se que todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, promovidos por órgãos do poder público ou por sociedades comerciais ou civis, considera-se concurso de prognóstico. Em outras palavras, esses concursos de prognósticos são verdadeiros jogos autorizados pela administração pública, à exemplo da loteria federal instituída por força da Lei nº 6.717/1979.

Mormente às contribuições de seguridade social do trabalhador, tem-se que, por ser o sistema previdenciário brasileiro compulsório, todos os trabalhadores submetem-se a contribuição social, com exceção dos militares e servidores públicos com regime próprio de previdência que não exercem outra atividade vinculada ao RGPS - Regime Geral de Previdência Social.

Esta contribuição é destinada exclusivamente ao custeio de benefícios concedidos pelo Regime Geral da Previdência Social, conforme art. 167, XI da CF, sendo, ato contínuo, arrecadada e fiscalizada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Da mesma forma que a contribuição da seguridade social do trabalhador, a contribuição do empregador e da empresa destina-se, com exclusividade, ao custeio dos benefícios previdenciários.

A contribuição do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada pode ser incidente sobre três fatos geradores diversos: folha de pagamentos; receita ou faturamento; lucro.

A contribuição que incide sobre a folha de pagamento é Regulamentada pelo Decreto nº 3.048/99. O sujeito passivo é o empregador, empresa e o equiparado. Sua base de cálculo é o total das remunerações do segurado empregado, trabalhador avulso e do segurado contribuinte individual, possuindo uma alíquota de 20%.

A que incide sobre a receita ou faturamento é a COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social, que, regulamentada pela Lei nº 10.833/2003, tem como

base de cálculo o faturamento mensal (receita bruta - totalidade das receitas auferidas, deduzidas as exclusões legais) e, como sujeito passivo, a pessoa jurídica de direito privado e as pessoas que lhes são equiparadas.

Essa contribuição social visa atender programas sociais do governo e tem sua incidência, segundo explanado, sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo passível de ser transferido para os preços de bens e serviços, ou seja, a política de assistência social é financiada pelos próprios beneficiários desta, conferindo um caráter regressivo a este tributo.

A CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido é regulamentada pela Lei nº 9.430/96, tem como base de cálculo o lucro líquido e, como sujeito passivo, a pessoa jurídica e a equiparada. Como a COFINS, a CSLL está a cargo da União, através da Receita Federal do Brasil.

A contribuição ao PIS/PASEP, originalmente distintas, essas contribuições foram unificadas em 1976 e visam a financiar o programa de seguro desemprego e o abono salarial (art. 239, CF). Isto é, os recursos são direcionados prioritariamente ao FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, para manutenção do seguro desemprego

Nessa reta final, verifica-se que as contribuições sociais se apresentam como carro-chefe do financiamento da Assistência Social. Em números, podemos colacionar a tabela da ANFIP elaborada em 2010, referente ao orçamento da seguridade até 2009:

*Orçamento da Seguridade Social 2005-2009 em bilhões de reais*

<b>ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>					
<b>Receita Realizada</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>COFINS</b>	89.597	90.340	101.835	120.093	116.759
<b>CPMF</b>	29.120	31.996	36.382	1.004	-
<b>CSSL</b>	26.232	27.268	33.644	42.502	43.591
<b>PIS PASEP</b>	22.083	23.815	26.115	30.830	31.030
<b>Concurso Prognósticos e outras Contribuições</b>	1.588	1.536	1.905	2.047	2.495
<b>Soma das receitas</b>	168.621	174.954	199.882	196.477	193.876

Fonte: ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da Seguridade Social em 2009

Embora os números pareçam exorbitantes, quando confrontamos com o tamanho do país e o contingente de pessoas que necessitam dos serviços da seguridade e mais especificamente da assistência social, verifica-se que esses valores estão muito aquém das necessidades do país (DANTAS, 2011, p. 37).

Resume bem essa diversidade das fontes de financiamento da Assistência Social SOARES (2000, p. 243):

Apesar da criação do Orçamento da Seguridade Social, não existem critérios claros e definidos sobre a partilha de recursos entre os três setores: os recursos tem sido negociados a cada Lei orçamentária anual. Desde 1990, o que tem ocorrido é uma “especialização” das fontes, destinando, prioritariamente, os recursos do FINSOCIAL à Saúde, os da contribuição sobre o lucro à Assistência Social e os das contribuições sobre folha à Previdência. [...] A especialização, além de fragmentar os setores componentes da Seguridade, deixa-os sujeitos ao comportamento cíclico de cada fonte da qual dependem. Já a vinculação a um percentual único do conjunto de receitas, além de dar maior unicidade e visibilidade de cada uma das fontes fosse distribuído de forma mais equânime pelos setores, diminuindo sua vulnerabilidade.

Como se pôde perceber, no sistema tributário brasileiro predomina a tributação dos impostos indiretos, embutidos no preço final dos bens e serviços. Por outro lado, a tributação direta, como é o caso da maioria das contribuições sociais mencionadas acima, tem um peso menor no bolso daqueles cidadãos de baixa renda, isto porque relaciona-se à renda e ao patrimônio. Essa relação é descrita muito bem por KHAIR (2008, p. 10), que aduz:

O Brasil possui um sistema tributário altamente regressivo (...) Quem ganha até dois salários mínimos paga 49% dos seus rendimentos em tributos; mas quem ganha acima de trinta, apenas 26%. Isso ocorre porque, na comparação internacional, se tributa em excesso o consumo; e o contrário, para o patrimônio e a renda.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da história passamos de uma organização tributária meramente protetiva do contribuinte para um ordenamento preocupado com a viabilização das políticas sociais mediante pagamento de tributos. Evoluímos de um Estado de Direito, notadamente liberal, preocupado em garantir os direitos relacionados à liberdade individual, para um Estado também de direito, mas agora com viés social, até chegarmos ao atual Estado Democrático de Direito, como assevera nossa Carta Magna (art. 1º).

Nessa perspectiva, a Constituição da República Federativa brasileira de 1988 introduziu significativas mudanças na proteção social no atual Estado Democrático e Garantidor. Estabeleceu-se um sistema integrado de proteção social: a famigerada Seguridade Social, que abrange ações integradas para saúde, previdência e assistência social.

Para alcançar essa proteção social almejada pelo constituinte, estabeleceu, como contrapartida, uma solidariedade compulsória no financiamento em prol desse sistema protetivo social.

Dentre este conjunto protetivo encontra a assistência social grande relevância para consecução dos objetivos fundamentais da república brasileira, tais quais a erradicação da pobreza e marginalização, a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, bem como guarda respaldo com fundamento basilar da dignidade da pessoa humana. A Assistência Social cumpre, assim, papel essencial na garantia do mínimo existencial àqueles que não tem condições de prover o próprio sustento ou de tê-lo provido pelo seu grupo familiar.

É operacionada pelos programas de transferência de renda que visam reduzir as desigualdades sociais através da redução da pobreza e, conseqüentemente, atingir os objetivos traçados na constituição para o sistema da assistência social. Tais programas, além de visar as necessidades dos sujeitos, objetivam também o fortalecimento do mercado via consumo, da concorrência e eficiência na circulação. Nessa relação entre beneficiários e o governo, verifica-se que a população recebe diretamente os repasses dos recursos do governo, sendo certo que esta dinâmica pode limitar o clientelismo e a dispersão dos recursos, já que a própria família recebe o benefício em mãos (por meio de cartão), o que fortalece a presença da administração pública nos lugares de maior vulnerabilidade social.

Para dar conta dessa gama de prestações socioassistenciais é necessário um programa de financiamento sólido, com vistas a garantir os recursos necessários para implantação desses benefícios.

Nesse ínterim, verificou-se a preponderância da Contribuição Social na participação do financiamento da Assistência Social no Brasil, bem como de toda seguridade. Com o aumento dos gastos, em face de novos programas sociais, notadamente a partir do século XXI, como Fome Zero, Bolsa Família, ampliação dos beneficiários do BPC, houve de igual forma aumento na arrecadação.

Foi observado também que os recursos previstos no orçamento da seguridade social acabam sendo utilizados para o custeio de outros serviços que não ligados à assistência, previdência e saúde, de modo que tais valores encontram-se pulverizados em vários outros órgãos do poder executivo. Isso reflete num entendimento difuso da política de assistência social como política pública, sendo necessário, pois, que haja uma autonomia maior nas formas de classificação e alocação de recursos da Assistência, facilitando inclusive a fiscalização de seus gastos e efetivo sucesso nos programas sociais, não deturpando seu sentido nem servindo como ajuda assistencialista e clientelista dos políticos governantes.

Os recursos oriundos das contribuições sociais para o financiamento da seguridade social acabam se perdendo na cadeia orçamentária, sobretudo quando há um repasse dos entes

federados. Em outras palavras, um dinheiro destinado à determinada política pública assistencial municipal vindo da União acaba se perdendo ao longo do caminho, notadamente por conta da ausência de transparência pública nos recursos públicos. Outrossim, há uma dificuldade em se aprovar aumento de gastos sociais quando comparados aos gastos de endividamento, que não possuem limites. Faz-se imprescindível corrigir essa falta de publicidade, bem assim a disponibilização de instrumentos que tornem mais acessíveis às pessoas comuns.

Se isso fosse feito, ficaria mais evidente que o desequilíbrio orçamentário encontra-se no orçamento fiscal e não no da seguridade social, já que este acaba cedendo àquele parte elevada de seus recursos. Uma das alternativas para este problema seria adoção de uma vinculação orçamentária mais concreta, com previsão de uma vinculação dos recursos da seguridade social para a assistência social, de maneira a delimitar as receitas e despesas para cada ramo da seguridade, evitando que as contribuições para seguridade social se percam no patrocínio de outros programas alheios às garantias sociais.

Apesar disso, os resultados indicam que o Brasil está no caminho certo, como se deu para observar ao longo da pesquisa, em que pese a presença constante da desigualdade social que assola o país. Entretanto, verificou-se que muitas pessoas saíram da miséria; outras começaram a inserir-se na classe média. Como consequência, passaram a consumir mais, aquecendo a economia nacional. Ao consumir, adquiriram produtos e serviços, que tem o repasse de tributos indiretos agregados aos seus valores, como no caso do produtor que repassa aos seus produtos o valor correspondente da COFINS, por exemplo, que incide sobre a receita e o faturamento. A COFINS que é, inclusive, a contribuição social responsável por  $\frac{3}{4}$  da fonte de arrecadação do orçamento assistencial.

O que tudo isso retrata é que mesmo aqueles que não contribuem diretamente para o financiamento dos benefícios assistenciais acabam, indiretamente, em virtude da dinâmica acima referida, custeando as políticas públicas assistenciais de que gozam.

Em outras palavras, a COFINS, por ser um tributo indireto e regressivo, implica que o próprio beneficiário dos programas socioassistenciais está financiando o orçamento da Assistência Social.

São tantas as contribuições sociais para financiar as políticas públicas securitárias que há um intenso debate entre as entidades empresárias e o governo a respeito do custo incidente sobre a produção de bens e serviços decorrentes desse elevado encargo gerado pelas contribuições sociais na folha de pagamento, o que denominou-se de “custo Brasil”.

Mas por outro lado, esse modelo adotado pelo legislador dispende das contribuições para o custeio da seguridade social, embora sujeito a críticas tais como as acima mencionadas, é notoriamente viável e representa uma de garantia para implementação de determinados Direitos Sociais.

De fato, as exações tributárias para manutenção do sistema assistencial são elevadas, mas são as contrapartidas para financiamento e conseqüentemente o sucesso das medidas assistenciais no Estado Democrático de Direito nacional.

E isso não ofende os princípios constitucionais. Pelo contrário, a própria Carta Política que direciona o financiamento da assistência à sociedade, que patrocina de forma direta, com o pagamento das contribuições sociais, e, de forma indireta, com dotação orçamentária dos entes federados.

Tal contribuição social, portanto, é a forma de participação direta e efetiva da sociedade no financiamento da Assistência Social brasileira, fonte indispensável e diretamente responsável pela garantia do mínimo existencial de todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ANFIP. Fundação Anfip de Estudos de Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social em 2009**. Brasília: ANFIP, 2010 *in* DANTAS, Maria Francisca Máximo. O Financiamento da Política de Assistência Social no contexto do SUAS: Tendências e Particularidades do Município do Natal/RN. 2011. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

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

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro: **Curso de direito tributário brasileiro: comentários à Constituição Federal e ao Código Tributário Nacional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DANTAS, Maria Francisca Máximo. **O Financiamento da Política de Assistência Social no contexto do SUAS: Tendências e Particularidades do Município do Natal/RN**. 2011. 163 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

ELALI, André. **Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**. São Paulo: Mp Editora, 2007.

GRECO, Marco Aurélio. **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

GONÇALVES, Alcindo. **Políticas públicas e a ciência política**. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. ed. Niterói: Impetus, 2011.

KHAIR, Amir. **Prioridade à justiça tributária**. In: Carta social e do trabalho. n. 08. [S.l.]: Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT), 2008.

MACHADO, Hugo de Brito: **Curso de Direito Tributário**. 31 ed São Paulo. Malheiros editores, 2010.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

MATOS, Maristela Araújo de. Direitos Humanos Previdenciários. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 1, n. 373, p.1076-1081, dez. 2011. Mensal

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cesar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. **O sistema único de assistência social e a formação profissional**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87, set. 2006.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **O dever fundamental de pagar o justo tributo**. Disponível em <http://www.mundojuridico.adv.br>. Acesso em 30 de julho de 2006.

PALMEIRA SOBRINHO, Zéu. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: LTr (2014 prelo)

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. Versão disponível em eBooks.

PEREIRA, Caroline Quadros da Silveira. Benefício assistencial de prestação continuada: O conceito de família. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 1, n. 393, p.684-692, ago. 2013. Mensal.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil**. Apresentado no I Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Disponível em: <[www.uel.br/revistas/uel/](http://www.uel.br/revistas/uel/)>. Acesso em: 10 jan. 2014

\_\_\_\_\_. **Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. (Org.). Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011. p. 199-222.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TÔRRES, Heleno. **Direito tributário e direito privado**. São Paulo: RT, 2003.

WALDRICH, Rafael Schmidt. A relativização da solidariedade no sistema de seguridade social brasileiro. **Revista de Previdência Social**, São Paulo, v. 1, n. 373, p.1082-1084, dez. 2011. Mensal.

## **SOCIAL CONTRIBUTION: THE IMPORTANCE OF TRIBUTE TO THE FINANCING OF SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

This study analyzes the contribution of social security for the financing of social assistance policies, questioning the relevance of tax and institutes across the guarantees and rights of social assistance. Explains the importance of taxation to maintain the state in achieving social and economic objectives, focusing on care actions. In this perspective we highlight the fundamental duty of paying taxes. Are also addressed the main institutes of Social Assistance in the national legal system and how they reflect in ensuring human dignity of Brazilian inserted into welfare programs. From a methodological point of view, the study focussed on legal doctrine relating to Social Services, analyzing statistical data from the federal government on social programs in order to provides for civil society participation in the financing of these social policies through the payment of taxes, in particular social contributions. It is a tax analysis of this contribution, highlighting its importance and the need for maintenance to achieve social guarantees provided in the Constitution of the Federative Republic of Brazil.

**Keywords:** Social Contribution. Social Assistance. Financing. Public policy.

Contribuições Sociais. Assistência Social. Financiamento. Políticas públicas.