

# A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA

Alexia Domene EUGENIO<sup>1</sup>  
Ariane Defendi VICENTINI<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo buscou demonstrar que as contribuições sociais detêm um status relevante dentro da ótica constitucional, visto que a carta magna deu a essa espécie de tributo uma destinação específica, qual seja, o financiamento de políticas de desenvolvimento em áreas de assistência social, englobando a seguridade social, bem como saúde, educação, entre outras. A Constituição Federal assim o fez porque ela assegura vários direitos sociais, os quais precisam ser efetivados pelo Estado, eis que o modelo estatal é Social. Para a efetivação de tais direitos, é necessário dinheiro, que provém justamente da espécie tributária contribuição social. Em razão do impacto que gera na sociedade, beneficiada pela aplicação da arrecadação de tais contribuições, a desvirtuação da sua finalidade se mostra uma afronta aos preceitos constitucionais. Sob essa perspectiva, analisou-se o desvio de finalidade das contribuições sociais, em face da sua importância em políticas públicas.

**Palavras-chave:** Contribuições sociais. Políticas públicas. Direitos sociais. Estado Social.

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho que segue é uma análise acerca de uma das espécies tributárias previstas pela Constituição Federal, as contribuições sociais. O tema das contribuições sociais merece destaque no estudo do Direito Tributário visto sua relevância no plano da aplicação da arrecadação tributária, visto que possui vinculação constitucional ao financiamento dos sistemas de saúde, seguridade social e assistência social.

A pesquisa organizou-se de forma a aliar o texto da norma com a doutrina acerca do tema, servindo de embasamento bibliográfico artigos científicos sobre a temática.

---

<sup>1</sup>Discente do 5º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: alexiadomene@gmail.com

<sup>2</sup>Discente do 5º ano do curso de Direito do Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. E-mail: ariane.dv@hotmail.com

Dessa maneira, a partir das noções gerais sobre as contribuições sociais, foi possível observar a sua destinação a políticas públicas de âmbito nacional, voltadas às áreas de contingência social, e que a desvirtuação da sua finalidade constitucional pode acarretar sérios danos a tais políticas e sistemas de assistência.

## **2 BREVES APONTAMENTOS ACERCA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

Nossa Constituição Federal de 1988 trouxe um rol de direitos fundamentais, dividindo-os em direitos individuais, coletivos, sociais, políticos e de nacionalidade. Tais direitos não só limitam como direcionam a atuação do próprio Estado.

Com efeito, o ente estatal fica vinculado ao que determina a norma constitucional. Assim, quando a norma assegura o direito à vida, traz ao Estado não só a obrigação de não tirar a vida de ninguém, mas também de zelar para que ninguém o faça.

Vê-se que a efetivação dos direitos fundamentais supra implicam não somente a adoção de uma postura de abstenção, mas também de intervenção. Trata-se de reflexo do modelo de Estado adotado, qual seja, o Estado Social.

Nesse contexto, cabe ressaltar que antes de tal modelo estatal, vigorava o Estado Liberal, no qual concebia-se a ideia de que o ente estatal deveria se abster de qualquer intervenção na vida privada dos indivíduos, pregando uma absoluta liberdade entre estes. Com o passar do tempo, foi-se vendo que tal modelo de Estado tinha por consequência o aumento das desigualdades, assim, gradativamente, foi ocorrendo uma mudança de paradigmas. Passou-se a entender que o Estado deveria adotar atitudes positivas perante os indivíduos para efetivação dos direitos destes, assumindo postura intervencionista. Assim, nasceu o modelo atual de Estado, qual seja, o Social.

Conforme acima visto, nossa Magna Carta traz, dentro da categoria de direitos fundamentais, os direitos sociais. Em seu artigo 6º ela elenca, como pertencente a este grupo, o direito a educação, saúde, alimentação, trabalho,

moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

De qualquer modo, os direitos sociais “constituem verdadeiros direitos de crédito do indivíduo em face do Estado, instituindo o dever correlato do Estado de prover a sua concretização” (PORT, 2005, p. 13).

Destarte, os direitos sociais exigem para sua efetivação, mais do qualquer outro direito fundamental, uma atuação positiva do Estado, pois o Estado pode ser considerado o maior provedor de ações que visam atender às necessidades da sociedade. Nesse sentido, podemos definir políticas públicas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado [...] para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (GONÇALVES, 2011, p. 57).

Assim, para implantação dessas políticas públicas, e consequente efetivação dos direitos sociais, faz-se necessário recursos financeiros. Nesse contexto, as contribuições sociais, subespécies das contribuições especiais, surgem como um importante instrumento de efetivação dos direitos sociais, à medida em que, sem prejuízo de outros meios, fornecem ao Estado os recursos econômicos necessários para a adoção de prestações positivas.

As contribuições especiais, previstas no artigo 149 da Carta Magna, são instituídas, exclusivamente, pela União. Há discussão sobre sua natureza jurídica, não cabendo, no presente trabalho, o aprofundamento em tal tema. Basta que se saiba que o STF, a partir do julgamento do Recurso Especial nº 146.733/SP, relatado pelo Ministro José Carlos Moreira Alves<sup>3</sup>, consolidou o entendimento de que as contribuições especiais, ao lado dos impostos, taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios, são espécies tributárias.

As contribuições especiais se subdividem em contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e por fim, as que nos interessam na presente pesquisa, em contribuições sociais, que por sua vez podem ser a) gerais (art. 149, *caput*, CF) ou b) destinadas ao financiamento da seguridade social (art. 149, §1º, e art. 195, CF).

---

<sup>3</sup>STF, Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 146.733/SP, Relator Min. José Carlos *Moreira Alves*. Tribunal Pleno. Data julgamento: 29.06.1992, Data publicação: DJ 06.11.1992, p. 15-16.

As contribuições sociais são tributos que possuem destinação específica, voltando-se a financiar políticas de desenvolvimento na área de seguridade social, englobando a previdência, assistência social e saúde, bem como em outras áreas gerais, como educação.

Entre as contribuições sociais mais conhecidas destinadas à seguridade social temos o PIS-PASEP (Programa de Integração Social - PIS para funcionários de empresas privadas; e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor - PASEP para funcionários públicos); COFINS (Contribuição para Financiamento da Seguridade Social); e a CSLL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido), todas com fundamento no art. 195 da Constituição Federal e visando a realização de políticas públicas previdenciárias (MELO, 2010, pp. 264-267).

Outros exemplos de contribuições sociais gerais são o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), disciplinado pela Lei 8.036/90, e o Salário Educação, do art. 212, §5º, CF, o qual incide sobre a folha de salário dos empregados, e destina-se ao financiamento do ensino fundamental público (MELO, 2010, pp. 117-119).

Conforme já exposto acima, essas contribuições sociais possuem finalidades específicas, sendo destinadas às políticas públicas visando a efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido, válida a colocação de Tatiana Araújo Alvim (2008, p. 95):

O legislador constituinte inseriu na atual Constituição Federal uma série de direitos sociais, os quais em sua maior parte, por exigirem a atuação positiva do Estado, carecem de recursos financeiros para sua efetivação. Em contrapartida, previu a competência da União para instituir contribuições sociais, de intervenção do domínio econômico e de interesse de categorias profissionais e econômicas como instrumento de atuação nas respectivas áreas.

Significa dizer, ao tempo em que a Constituição assegurou um amplo elenco de direitos sociais, criou o recurso material necessário à concretização de tais direitos, ao vincular as contribuições sociais à área social. Outra exegese não se pode extrair do citado dispositivo legal, uma vez que se as contribuições foram concebidas como "instrumento", devem ser compreendidas como meios para alcançar algum fim ou objetivo, porque não tem sentido conceber algo como um instrumento em si mesmo.

Com efeito, uma vez que as contribuições sociais possuem como destinação o financiamento das políticas públicas, elas não podem ser utilizadas para outro fim que não o constitucionalmente previsto, caso contrário, além de prejudicar a atuação do Estado na efetivação dos direitos sociais, haverá ainda uma

mudança da própria espécie tributária, que passará a ser imposto, eis que o que caracteriza a contribuição social é exatamente essa vinculação a políticas públicas.

Sobre o desvio de finalidade, válida a colocação de Tatiana Araújo Alvim (2008, p. 101):

Se a finalidade é elemento do conseqüente da norma de competência tributária, o desvio da arrecadação da contribuição para outro fim, que não aquele previsto pela norma constitucional, gera dois efeitos principais. O primeiro em relação a própria espécie tributária, que deixa de ser contribuição para ser imposto, porque sua arrecadação não está vinculada a determinada finalidade. E o segundo relativo a própria realização dos direitos sociais, vez que a trespasseiração das contribuições sociais afeta diretamente a efetividade de tais direitos, porque sem recursos financeiros suficientes não há como o Estado atender aos objetivos específicos pela Constituição na área social.

Conclui-se, portanto, que o Estado Social possui o dever de adotar condutas positivas a fim de efetivar direitos sociais. Para isso, implanta políticas públicas, as quais são financiadas pelas contribuições sociais. Assim, tais tributos são de suma importância na efetivação de tais direitos, não havendo que se falar em seu desvirtuamento para utilização em outros fins.

### **3 CONCLUSÃO**

Nossa Constituição Federal garante diversos direitos fundamentais a todos os seres humanos, entre eles, os direitos sociais. Por outro lado, nosso modelo é de Estado Social. Desse modo, surge para o ente estatal o dever de efetivar os direitos sociais elencados por nossa Magna Carta.

Uma das formas de efetivação desses direitos é a implantação de políticas públicas, o que demanda recursos financeiros, que por sua vez, provêm dos tributos, principalmente das contribuições sociais, subespécie das contribuições especiais.

Tal tributo possui destinação específica, qual seja, financiar políticas de desenvolvimento na área de seguridade social, englobando a previdência, assistência social e saúde, bem como em outras áreas gerais, como educação, efetivando assim os direitos sociais.

Destarte, uma vez que as contribuições sociais possuem tal finalidade específica, sua utilização para outros fins, além de dificultar a efetivação dos direitos sociais por parte do Estado, altera a própria natureza da espécie tributária, que deixa de ser contribuição social para se tornar imposto, eis que o que caracteriza a contribuição social é exatamente essa vinculação a políticas públicas. Com efeito, não há que se falar em seu desvirtuamento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Tatiana Araújo. **Contribuições sociais: desvio de finalidade e seus reflexos no direito financeiro e no direito tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Execução de contribuições sociais na justiça do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

GOMES, Flávia Helena. **Das implicações tributárias do desvio de finalidade na destinação do produto arrecadado com a CIDE-combustíveis**. Revista de Direito Público, v. 3, n. 3, p. 144-162, set/dez. 2008, Londrina. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/10963/9645>> Acesso em: 29 fev. 2016.

GONÇALVES, Ana Catarina Piffer. Políticas públicas: exclusivamente estatal x participação de empresas privadas. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. ALVES, Fernando de Brito (Orgs). **Políticas públicas da previsibilidade a obrigatoriedade: uma análise sob o prisma do Estado social de direitos**. Birigui: Boreal Editora, 2011, pp. 53-71.

MELO, José Eduardo Soares de. **Contribuições sociais no sistema tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

OSAKI, Marcos. **Substituição tributárias na seguridade social: retenção de 11%**. São Paulo: QuartierLatin, 2008.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PORT, Otávio Henrique Martins. **Os direitos sociais e econômicos**. São Paulo: RCS Editora, 2005.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **Contribuições Sociais**. Série Legis-empresa, n. 7. São Paulo: Atlas, 2001.