

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.3.n.12.67422>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

## CONECTIVIDADE ENTRE DIREITOS HUMANOS, DIREITO TRIBUTÁRIO E COOPERATIVISMO

THE CONNECTIVITY BETWEEN HUMAN RIGHTS AND TAX LAW AND COOPERATIVISM

Enio Waldir da Silva<sup>1</sup>  
Silvane Secagno<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem por escopo analisar a inter-relação entre direitos humanos, direito tributário e cooperativismo. O objetivo principal é examinar como os princípios dos direitos humanos podem ser integrados nas práticas de direito tributário e no funcionamento das cooperativas, apresentando brevemente o dever fundamental do pagamento de tributos e as falhas cometidas pelo Estado na destinação das receitas públicas à implementação dos direitos sociais. Analisa-se se o Estado está cumprindo o dever de implementar as garantias contidas na Constituição Federal de 1988, de modo a aplicar em prol dos contribuintes aquilo que arrecada mediante os tributos. Na metodologia, será usada a abordagem dedutiva, partindo de premissas gerais para uma conclusão específica sobre a proposta. Também será aplicado o método dialético, buscando sínteses para as divergências. Quanto ao procedimento, adotam-se métodos histórico-comparativo e sociológico, com interpretação sistemática via pesquisas bibliográficas e artigos científicos. As conclusões indicam que, verificada a inoperância do Estado em atender ao mínimo existencial da maior parte da população brasileira, o cooperativismo parece ser uma saída viável para se alcançar minimamente o que a Constituição Federal de 1988 promete aos seus jurisdicionados. Para isso, o Estado deve conceder incentivos fiscais às cooperativas, garantindo que os recursos sejam aplicados na efetivação dos direitos sociais da coletividade. A originalidade do trabalho consiste em uma abordagem interdisciplinar, junto com uma proposta de um modelo teórico capaz de unir esses três campos; desse modo, busca-se oferecer apontamentos que levam à perspectiva promoção de uma sociedade mais justa.

---

1 Doutor em Sociologia, Professor Universitário e Pesquisador. Possui graduação em Filosofia pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (1986), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993) e doutorado em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003). Atua como professor em tempo integral nas áreas de Ciências Sociais e Humanas na UNIJUI -Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Na Pesquisa atua com os temas de Sociologia do Conhecimentos Científico e Popular, Direitos Humanos e Movimentos Sociais, Associativismo Solidário e Cooperado. Na Extensão atua com grupos em vulnerabilidade social. Economia Solidária e Cooperativismo Cidadão. eniowsil@unijui.edu.br. <https://orcid.org/0000-0002-0586-0806>.

2 Advogada, possui Graduação no curso de Direito pelo Centro Universitário Curitiba (2007). Pós Graduação Lato Sensu, titulação em Estado Democrático de Direito, área de concentração em Direito Constitucional, pelas Faculdades Integradas do Brasil (2009); Pós Graduação pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná, (2009); Pós Graduação em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais? PUC/Minas (2018); Curso Administrador Judicial pela instituição TMA? Turnaround Management Association, (2020); Curso de Extensão em Falências e Recuperação de Empresas, pela Fundação Getúlio Vargas - FGV (2020); Curso de Extensão em Direito Civil? Direito das Coisas, grupo Gen Jurídico (2021); Pós Graduação em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul? PUCRS (2022); Professora de Graduação do curso de direito na Faculdade Favoo Coop, em Vilhena/RO. silvanesn@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-9420-1687>.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Direito Tributário; Cooperativismo; Incentivos Fiscais; Justiça Social.

### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the interrelationship between human rights, tax law, and cooperativism. The main objective is to examine how human rights principles can be integrated into tax law practices and the functioning of cooperatives, briefly presenting the fundamental duty of paying taxes and the failures committed by the State in allocating public revenues to the implementation of social rights. It analyzes whether the State is fulfilling its duty to implement the guarantees contained in the 1988 Federal Constitution, in order to apply, for the benefit of taxpayers, what it collects through taxes. In the methodology, the deductive approach will be used, starting from general premises to a specific conclusion about the proposal. The dialectical method will also be applied, seeking syntheses for the divergences. As for the procedure, historical-comparative and sociological methods are adopted, with systematic interpretation through bibliographic research and scientific articles. The conclusions indicate that, given the State's ineffectiveness in meeting the existential minimum for most of the Brazilian population, cooperativism appears to be a viable way to minimally achieve what the 1988 Federal Constitution promises to its jurisdiction. For this, the State must grant tax incentives to cooperatives, ensuring that the resources are applied in the realization of the social rights of the community. The originality of the work lies in an interdisciplinary approach, along with a proposal for a theoretical model capable of uniting these three fields; thus, it seeks to offer insights that lead to the perspective of promoting a fairer society.

**Keywords:** Human Rights; Tax Law; Cooperativism; Tax Incentives; Social Justice.

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Observar as falhas na efetivação dos direitos sociais no Brasil nos remete à ideia de que ou não existem recursos públicos suficientes para concretizá-los, ou os recursos disponíveis são mal aplicados em face das mazelas que afetam a sociedade. Essas duas verdades coexistem quando o tema envolve as necessidades básicas da coletividade brasileira. Por um lado, há escassez de recursos, o que não ocorre por falta de regulamentação das receitas, mas sim pela sonegação que impede que o dinheiro chegue aos cofres públicos; por outro lado, quando o recurso é arrecadado, não é aplicado satisfatoriamente. Em ambos os casos, estamos diante de uma situação de corrupção que agrava o sofrimento da população mais carente.

Na aplicação da filosofia dos direitos humanos ao mundo do direito tributário, existem duas vertentes: a utilização dos recursos arrecadados em políticas públicas para reduzir desigualdades sociais e garantir o mínimo existencial aos indivíduos, e a alta carga tributária que pode comprometer a dignidade humana do contribuinte com menor capacidade contributiva. É reconhecido que a aplicação dos recursos arrecadados é objeto de estudo na

disciplina autônoma do direito financeiro. A disciplina do direito tributário ocupa-se da fase anterior à entrada dos recursos nos cofres públicos, regulando as regras para a criação, implantação e fiscalização dos tributos. Além disso, sob a perspectiva da alta carga tributária, capaz de comprometer a dignidade humana, o contribuinte de menor capacidade contributiva é o mais afetado. Em termos percentuais, o Brasil impõe tributos mais elevados aos que têm menor renda, enquanto os mais ricos beneficiam-se de alíquotas menores do Imposto de Renda, por exemplo.<sup>3</sup>

O foco deste artigo consiste na análise da aplicação dos recursos tributários arrecadados em prol da efetivação dos direitos sociais e da garantia da dignidade da pessoa humana. Isso porque a eficiência na arrecadação é imprescindível para reduzir as desigualdades econômicas; contudo, deve ser realizada de modo a garantir tratamento digno e eficiente das necessidades de quem suporta o pagamento dos tributos.

A ideia de Estado solidário é fortemente presente no direito tributário, pois cabe a todos que auferem riqueza, indistintamente, ajudar a custear as despesas do Estado para atender a todos os indivíduos que vivem sob sua tutela. Entretanto, o Estado consegue aplicar os recursos que arrecada de maneira eficiente no atendimento dos direitos sociais? A resposta, infelizmente, é negativa. Para fins deste trabalho, o cooperativismo parece ser uma alternativa viável para implementar o mínimo existencial aos indivíduos que o Estado não consegue atender.

Na metodologia, será empregada a abordagem dedutiva, que permite partir de premissas gerais para se chegar a uma conclusão específica sobre a proposta do estudo. Também será usado o método dialético, com o objetivo de buscar possíveis sínteses para as divergências levantadas. Quanto ao procedimento, empregam-se os métodos histórico-comparativo e

---

3 De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os muito ricos no Brasil pagam pouco Imposto de Renda (IR) no comparativo com seus rendimentos. A alíquota do tributo direto cresce conforme o rendimento aumenta, mas somente de R\$ 24,4 mil anuais até R\$ 325 mil, quando atinge 12% dos ganhos. Caso a renda supere esse patamar, essa alíquota entra em trajetória de queda, chegando a 7% para quem ganha mais de R\$ 1,3 milhão por ano. De acordo com estudo de Rodrigo Orair, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a alíquota é baixa porque a maior parte do rendimento dos mais ricos vem de lucros e dividendos, que são isentos de tributação para as pessoas físicas. “Em média, o 0,05% mais rico (cem mil pessoas) paga menos imposto, proporcionalmente à sua renda, do que as cerca de 5,8 milhões de pessoas, incluindo frações da classe média-alta, que ganham acima de R\$ 81,4 mil por ano”, diz o estudo. Especialistas afirmam que, para um sistema mais justo e eficiente, não basta criar alíquotas mais altas de Imposto de Renda, e sim rever o complexo sistema tributário brasileiro. “A maior parte da renda dessa parcela (mais rica) da população não é do trabalho, sujeita à alíquota progressiva. Dois terços são isentos e com tributação exclusiva (lucros e dividendos), na qual o percentual é linear, o que faz a alíquota tombar lá em cima, no topo, entre os muito ricos”, afirma Orair (CSPB, 2024). Disponível em: [https://www.cspb.org.br/fullnews.php?id=19691\\_13-10-2017\\_ipea-estudo-mostra-que-ricos-pagam-menos-impostos-no-brasil](https://www.cspb.org.br/fullnews.php?id=19691_13-10-2017_ipea-estudo-mostra-que-ricos-pagam-menos-impostos-no-brasil). Acesso em 1º jul. 2024.

sociológico, aplicando a interpretação sistemática por meio de pesquisas bibliográficas e artigos científicos.

## 1 QUAL É A FINALIDADE DO PAGAMENTO DOS TRIBUTOS?

Afinal, para que pagamos tributos? A pergunta “para que” — no sentido de “com qual finalidade” — efetuosos os pagamentos das obrigações tributárias é feita propositalmente. Pagamos porque há uma norma coercitiva que, se não cumprida, provoca consequências punitivas. É o antecedente e o conseqüente normativo que obrigam o sujeito passivo da relação jurídico-tributária a desembolsar valores para os cofres do Estado.

O pagamento dos tributos é compulsório. Acredita-se que os contribuintes não desembolsam esses valores com satisfação, por estarem contribuindo com a implementação dos direitos sociais. Talvez o pagamento de impostos seja a faceta do Estado mais repulsiva entre os súditos. A historicidade mostra que, ao longo dos séculos, a cobrança de tributos foi o estopim para a ocorrência de embates entre o povo e o Estado. A Revolução Farroupilha, que ocorreu no Rio Grande do Sul entre 1835 e 1845, foi provocada, em grande parte, pelo descontentamento dos contribuintes com a alta carga tributária incidente sobre o charque, o sal e outros produtos da região Sul. Nas palavras de Sandra Pesavento (1990, p. 58):

As acusações recaíam sobre a má gestão do dinheiro público e o processo de discriminação das rendas entre gerais e provinciais, com prejuízo para o Rio Grande do Sul; criticava-se a política tributária, que fazia incidir altos impostos sobre o sal e baixas tarifas de importação sobre o charque platino; denunciava-se que os impostos mais baixos eram os pagos pelos produtos de exportação (o que implicitamente atendia os interesses dos cafeicultores).

No mesmo contexto, também é possível citar outros eventos históricos marcantes como exemplos de revoluções que marcaram a história e foram desencadeados pela insatisfação com a cobrança de tributos pelo Estado: a Independência dos Estados Unidos, declarada em 1776; a Revolução Francesa, iniciada em 1789 como um levante contra as injustiças fiscais e a desigualdade social; e a Inconfidência Mineira, movimento de 1789 no Brasil, inspirado pelas ideias libertárias da época, também motivado pela opressiva derrama, um regime tributário excessivo imposto pela coroa portuguesa. A insatisfação parece ser a regra.

Agora, refletir sobre a finalidade do que estamos desembolsando envolve compreender o sentido solidário do instituto tributário, na medida em que o contribuinte destina uma parcela de sua riqueza para redistribuí-la aos mais necessitados por meio de políticas públicas. No hiato entre o desembolso e a aplicação efetiva dos recursos, destaca-se a presença do Estado,

responsável por direcionar o dinheiro para áreas como saúde, educação, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos assegurados pela Constituição da República. Portanto, a razão pela qual pagamos tributos, sob uma perspectiva superficial, é para custear as despesas do Estado, incluindo os gastos para a implementação de direitos sociais.

E para onde vai o dinheiro dos tributos pagos pelos contribuintes? A resposta a essa questão é complexa e requer uma análise aprofundada da destinação dos recursos da principal fonte de custeio do Estado, um tema que pertence à esfera do direito financeiro.

O pagamento de tributos configura-se como uma forma de solidariedade compulsória, na qual todos os cidadãos, vivendo sob a égide de um Estado, são obrigados a contribuir para a satisfação dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988. As receitas do Estado não são provenientes apenas da arrecadação tributária, apesar de essa ser sua principal fonte de receitas. No que diz respeito aos tributos, o ramo do direito que didaticamente está incumbido de regulamentar suas proposições é o direito tributário ou — como modernamente temos admitido — o direito tributário constitucional.

Questionamos se há espaço para discussões atinentes aos direitos humanos dentro da disciplina de direito tributário, que é intrinsecamente técnica. Para o professor Paulo de Barros Carvalho (2007, p. 15), a ciência do direito tributário “está visceralmente ligada a todo o universo das regras jurídicas em vigor, por mais distante que possa parecer”. E não seria diferente com a filosofia do direito e com os direitos humanos. Há uma inegável conectividade entre as obrigações tributárias e os direitos qualificados como humanos.

Todos são responsáveis pelo financiamento das obrigações do Estado perante a sociedade, ou seja, a insatisfação com a qualidade dos serviços públicos não exime o cidadão dessa responsabilidade, e o fato de os direitos sociais não serem efetivamente atendidos na prática não justifica a inadimplência tributária. Não existe uma relação direta de contrapartida na exigência de impostos; por exemplo, mesmo que o tributo seja desvinculado de uma atividade estatal específica, a insatisfação com a qualidade das estradas públicas não desonera o proprietário do automóvel de pagar o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Custear direitos sociais tem um alto custo. A sociedade arca com esses gastos, mesmo sem necessariamente usufruir dos serviços disponibilizados. No cenário brasileiro, aqueles que têm condições financeiras favoráveis frequentemente optam por serviços privados, suprimindo suas necessidades de saúde e educação, por exemplo, fora do sistema público. Por outro lado,

aqueles que não têm condições de pagar por planos de saúde privados ou escolas particulares sofrem com as condições precárias dos serviços públicos.

Os recursos obtidos por meio de tributos são distribuídos entre os mais variados serviços públicos. No entanto, há um consenso de que o Brasil tem dificuldades para cumprir seu papel constitucional de assegurar saúde, educação, moradia, lazer, cultura, segurança e trabalho a todos os que necessitam<sup>4</sup>. Por consequência, o país se encontra entre os países mais atrasados do mundo em termos de desenvolvimento humano. A desigualdade social no Brasil equivale à observada nos países mais pobres do mundo (Banco Mundial, 2024). Questiona-se, então, por quais razões as receitas tributárias não são suficientes para fornecer aos cidadãos serviços que satisfaçam o mínimo existencial. De um lado, temos a sonegação fiscal, um fator crônico de insuficiência de recursos. Segundo o Sindicato Nacional dos Procuradores Federais, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2022, o prejuízo do país com a sonegação fiscal foi estimado em R\$ 626,8 bilhões<sup>5</sup>. De outro lado, há a corrupção que ocorre após a arrecadação dos tributos, quando os recursos, ao invés de serem aplicados na efetivação dos direitos sociais, são desviados dos cofres públicos. Entendemos que o aparato do Estado Brasileiro não é suficiente para fiscalizar a arrecadação e a aplicação das receitas públicas. Estudos do Banco Mundial revelam que uma empresa brasileira gasta até 1.493 horas por ano cumprindo suas obrigações acessórias, tempo superior ao observado em qualquer outro país<sup>6</sup>.

Simplificar o sistema contribui para a salvaguarda dos direitos fundamentais, tanto sociais como individuais, que estão inseridos nos objetivos da República brasileira de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem-estar de todos sem preconceitos de raça, origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Para tanto, que operam em parceria com o Estado para satisfazer parte desses direitos sociais, sem, contudo, estarem inseridos no regime de direito público, o que de certa

---

4 Sobre o assunto, o Relatório da ONU de 2021/2022, aponta que o Brasil ocupa a posição 87º no ranking mundial em desenvolvimento humano, superado por países como Cuba (83º), Malásia (62º), Trinidad e Tobago (57º), Cazaquistão (56º), Albânia (67º), Ilhas Maurício (63º), Peru (84º). Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center>. Acesso em: 15 ago. 2023.

5 Outras informações sobre o assunto podem ser consultadas em: <https://sinprofaz.org.br/2024/noticias/sonometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/#:~:text=No%20per%C3%ADodo%20de%201%C2%BA%20de,o%20Brasil%20pra%20Voc%C3%AA%3F%E2%80%9D>. Acesso em: 01 jul. 2024.

6 “O pagamento de impostos também é complicado no Brasil. Nas 27 localidades medidas, as empresas gastam em média 1.493 horas por ano para cumprir com suas obrigações tributárias, mais do que em qualquer outro lugar”. Disponível em: [https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021\\_SNDB\\_Brazil\\_Full-report\\_Portuguese.pdf](https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational/DB2021_SNDB_Brazil_Full-report_Portuguese.pdf). Acesso em: 14 set. 2023.

forma facilita e agiliza a implementação desses direitos. Um desses instrumentos são as cooperativas, que atuam nos mais diversos ramos de atividade.

A economia brasileira figura entre as mais promissoras do mundo; no entanto, a carga tributária é uma das mais elevadas, contrastando com a qualidade precária dos serviços públicos. Além disso, uma grande parcela da população brasileira vive em condições de pobreza. Isso significa que há um claro descompasso, ou seja, os recursos arrecadados, que deveriam ser aplicados para atingir os objetivos da república, resultam, na prática, em uma qualidade de vida inversamente proporcional ao que é investido.

Portanto, como atingir o mínimo existencial necessário com o sistema atual? No próximo tópico, será abordado o papel do cooperativismo como uma alternativa viável para assegurar que os objetivos da república sejam efetivamente alcançados.

## 2 COOPERATIVISMO E DIREITOS HUMANOS: NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE UM ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO ÀS COOPERATIVAS

O cooperativismo tem suas raízes históricas na experiência dos Pioneiros de Rochdale<sup>7</sup>, localizado nas proximidades de Manchester, na Inglaterra. Essa experiência concreta e ainda em atividade, é reconhecida como o marco do cooperativismo mundial conhecido atualmente. Essa teria sido, portanto, a primeira experiência vitoriosa que estruturou a ideia de cooperativismo atual. Antes disso, porém, outros movimentos intitulados Socialistas Utópicos, representados por Robert Owen, Fourier e Saint-Simon, já indicavam que a associação cooperativa de pessoas poderia ser uma resposta eficiente para minimizar os impactos negativos da Revolução Industrial sobre a vida dos trabalhadores.

Citando Waldírio Bulgarelli, o professor Renato Lopes Becho (2019, p. 13) destaca que

Foi, no entanto, a partir do século passado que essas tentativas lograram sucesso, com a criação das cooperativas, as quais se desgarrando da ideia geral da simples cooperação, especificaram-se num tipo determinado de organização solidária, adquirindo conformação característica, de tal forma que

---

<sup>7</sup> “Criada em 1844 por 28 operários – 27 homens e 1 mulher, em sua maioria tecelões, no bairro de Rochdale-Manchester, na Inglaterra, e reconhecida como a primeira cooperativa moderna, a ‘**Sociedade dos Probos de Pioneiros Rochdale**’ (Rochdale Quitable Pioneers Society Limited) forneceu ao mundo os princípios morais e de conduta que são considerados, até hoje, a base do cooperativismo autêntico” [grifo no original]. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo-2/historia-do-cooperativismo/os-pioneiros-de-rochdale/>. Acesso em 1º jul. 2024.

o cooperativismo se tornou um verdadeiro sistema sócio econômico. Precedidas bem de perto por tentativas utópicas e isoladas, como a dos Falanstérios de Fourier, da Nova Harmonia de Owen, das “Unions Shops”, de William King, e das Colônias Ucrânicas, de Cabet, as cooperativas surgiram com os Pioneiros de Rochdale, em 1844, na Inglaterra, época que se tem estabelecido como marco histórico e mais importante.

O Brasil, país de extensão territorial vasta, requer a aproximação entre agentes estatais e populações distantes, o que é fundamental. Nessa concepção, o uso de cooperativas para atender às garantias constitucionais parece ser uma alternativa viável.

Essa necessidade de eficiência é ainda mais importante quando consideradas as limitações do regime jurídico de direito público. Isso porque o regime jurídico de direito público é rígido e exige a realização de processos licitatórios, cuja finalidade de economicidade com frequência é comprometida pela ocorrência de fraudes em compras e serviços públicos sujeitos a esse regime. Esse instituto, criado para salvaguardar o interesse público e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e do processo democrático, muitas vezes é utilizado para superfaturar e elevar o custo dos produtos ou serviços finais.

A despeito desses apontamentos, é essencial esclarecer que a pretensão deste estudo não é defender o fim do processo licitatório, até porque diz respeito a uma garantia constitucional prevista no artigo 37, da Constituição da República de 1988. O artigo 37 estipula que a atuação da Administração Pública deve ser norteada por princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O mesmo dispositivo constitucional assegura que, salvo exceções, obras, serviços e compras públicas devem ser feitos por meio de licitações.

Uma licitação deveria garantir a idoneidade, a isonomia e a competitividade para que a compra ou o serviço sejam executados da forma mais vantajosa para a administração pública e para o bolso do contribuinte. A intenção do legislador é louvável, mas, na prática, acaba sendo prejudicial à coletividade. Licitações frustradas, empresas contratadas que não concluem obras ou serviços, além da morosidade na conclusão dos processos e projetos são problemas crônicos no Brasil que comprometem a credibilidade do sistema.

Logo, a proposta é ampliar a atuação dos institutos já existentes e regulamentados em nosso ordenamento jurídico, de modo que se aproximem das necessidades dos indivíduos e contribuam de maneira efetiva na concretização de suas necessidades básicas, com o intuito de garantir o mínimo existencial.



Considerando os desafios intrínsecos ao sistema de licitações já discutidos, outro aspecto crítico na gestão pública é a fiscalização tributária. Fiscalizar individualmente um contribuinte pessoa física parece ser muito mais desafiador do que fiscalizar uma instituição ou uma empresa. Isso porque o sistema tributário brasileiro já emprega ferramentas de facilitação da arrecadação e fiscalização quando utiliza a técnica de recolhimento antecipado do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), que simplifica a fiscalização, pois o foco recai sobre o fabricante em vez de toda a cadeia de produção.

Essa técnica deveria ser ampliada para permitir que instituições voltadas ao atendimento de direitos sociais recebam benefícios fiscais. Assim, tais recursos podem ser aplicados pelas próprias instituições, e não alocados nos cofres públicos para que depois saiam com destino à concretização de direitos. Posteriormente, essas instituições deveriam prestar contas aos entes públicos sobre como os valores dos tributos, que deixaram de ser transferidos ao Estado, foram utilizados. Esse mecanismo tende a efetivar direitos que, muitas vezes, permanecem apenas no campo das regras programáticas da Constituição.

Dentro da perspectiva do cooperativismo, a isenção de determinados tributos para cooperativa, direcionando tais valores a educação, saúde, transporte, lazer, cultura, em âmbito comunitário, representa uma importante forma de trazer à população desprovida do olhar estatal o mínimo necessário para uma existência digna.

A Constituição da República de 1988 apresenta no artigo 146, III, “c”, que cabe à lei complementar estabelecer o “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas” (Brasil, 1988). A doutrina também traz algumas ponderações sobre o tratamento tributário adequado para as cooperativas:

i) deve-se eximi-lo, no possível, de tributação, garantindo onerosidade menor do que nos demais atos; ii) não se trata de imunidade ou isenção, mas de variados casos de não incidência; e, iii) não há concessão de qualquer benefício, mas limitação para que a cooperação não gere incidências fiscais que não onerariam o cooperado acaso atuasse sem a cooperativa (Lima, 2019, p. 162).

Há uma regra constitucional de apoio ao cooperativismo positivada no artigo 174, §2º, da Constituição da República de 1988 e que, de certa maneira, autoriza a desoneração fiscal livre de quaisquer condicionamentos:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (Vide Lei nº 13.874, de 2019).

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

**§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.**

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei (Brasil, 1988, grifo nosso).

Luís Eduardo Schoueri (2009) salienta que alterações na política fiscal podem influenciar significativamente o comportamento dos agentes econômicos. Ele observa que a política fiscal adquire novas dimensões ao ter reconhecidas suas capacidades de alocação, distribuição e estabilização, além de sua função primordial de arrecadação.

Assim, trazemos para o campo da reflexão a possibilidade de que as cooperativas voltadas ao atendimento dos direitos sociais, coletivos e individuais tenham a exoneração de tributos em todas as esferas de competência, como maneira de estimular a associação de pessoas e impulsionar que seja proporcionado acesso a educação, saúde, segurança, lazer, moradia, enfim, que seja assegurado o mínimo existencial para as pessoas por meio de cooperativas.

Um exemplo de cooperativismo com o objetivo de oferecer habitação a seus cooperados são as cooperativas habitacionais, que têm como finalidade facilitar a aquisição de residências a custos mais acessíveis para seus membros. Para a implementação, a associação de pessoas pode ocorrer de três formas:

- a) a cooperativa é formada por profissionais, técnicos e trabalhadores da construção civil que se reúnem para construir habitações para si e/ou para o público em geral.
- b) a cooperativa é integrada por pessoas que decidem, em mutirão, construir casas apenas para seus associados (o trabalho da cooperativa termina quando o último sócio tiver sua residência).
- c) a cooperativa é formada por pessoas que se dedicam ao financiamento da construção de casas, seja só para seus sócios, seja para outrem (Flores, 2017, s. p).

Essa modalidade de cooperativa não pode sofrer qualquer tributação, pois está atuando na consecução da garantia constitucional à moradia. Segundo dados da Federação Nacional de Cooperativas Habitacionais (FenacoHab, 2024), existem atualmente 12 cooperativas habitacionais registradas no Brasil.

Outro exemplo são as cooperativas sociais,

também chamadas de cooperativas especiais, reúnem pessoas que precisam ser tuteladas ou estão em situação de desvantagem (ex.: deficientes, dependentes químicos ou psíquicos, egressos de prisão, condenados a penas alternativas, etc.). O objetivo geral é de inserir social, profissional e/ou economicamente os membros, desenvolver sua cidadania e oferecer-lhes mais oportunidades. O que é feito por meio de serviços sociais, sanitários e/ou educativos, mediante atividades comerciais, de serviços, agrícolas ou industriais (Flores, 2017, s. p).

Sem um regime especial de tributação, tais cooperativas estão sujeitas ao pagamento do Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência municipal, além de Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) contribuições tributárias federais no Brasil que incidem sobre a receita bruta das empresas de todos os setores, o que onera o custo dos que precisam de acesso à moradia.

É importante que haja diferenciação entre as cooperativas de mercado e aquelas voltadas para aspectos sociais e de subsistência, a fim de evitar a desregulação do mercado econômico. Assim, é essencial demonstrar a importância de conferir um tratamento tributário diferenciado às cooperativas que, de fato, não têm características empresariais e são criadas para atender aos objetivos da República.

Desonerar uma cooperativa de artesãos (com viés de subsistência) não terá o mesmo impacto que desonerar uma cooperativa de trabalho médico, como a Confederação Nacional das Cooperativas Médicas, também chamada de Unimed, que concorre com grandes hospitais e planos de saúde do país, ou uma cooperativa de produção agrícola como a Vinícola Aurora. Nas cooperativas de saúde, por exemplo, um grande desafio surge com a aplicação de uma definição limitada do ato cooperativo, uma vez que os prestadores de serviços, como médicos, dentistas, enfermeiros, fonoaudiólogos e terapeutas, são membros, mas os usuários dos serviços não são associados. Essa situação é inevitável nesses casos, pois a associação dos usuários dos serviços não é considerada relevante. Não é esse o propósito da norma constitucional ao autorizar o tratamento tributário adequado às cooperativas. O constituinte originário quis estabelecer esse tratamento para as cooperativas sem natureza empresarial, sem finalidade lucrativa e que não distorçam o objetivo social (Oliveira, 2004, p. 198-186).

Partindo da premissa de que existem recursos públicos suficientes para a implementação dos direitos sociais, e considerando que o Estado não consegue efetivar seu papel constitucional, este deve agir de modo a estimular iniciativas voltadas para o bem-estar e o progresso da sociedade. Isso inclui promover a educação e incentivar a formação de cooperativas dedicadas ao cumprimento dos direitos sociais. Para estimular a formação dessas

associações, é necessária uma contrapartida estatal por meio da desoneração de tributos. Tal medida representa uma alternativa juridicamente viável para superar a deficiência e a incapacidade do Estado em garantir o mínimo existencial aos indivíduos (Becho, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, tivemos a pretensão de demonstrar a conexão existente entre o direito tributário, os direitos humanos e o cooperativismo, apesar de serem ciências com objetos aparentemente distintos.

A cooperação se inicia com a imposição legal de pagar tributos como forma de redistribuir a riqueza de acordo com a capacidade contributiva de cada indivíduo. Existe uma solidariedade forçada ao compelir o contribuinte a pagar tributos destinados ao custeio dos direitos sociais.

Uma vez arrecadadas, as receitas públicas deveriam ser aplicadas em prol da garantia do mínimo existencial para as pessoas. No entanto, a disparidade entre as receitas, o crescimento econômico e o índice de desenvolvimento humano revela que o Estado brasileiro não consegue gerir e aplicar os recursos arrecadados para alcançar os objetivos da República.

Não podemos admitir que o discurso da falta de recursos para o cumprimento dos objetivos da República seja imperativo. O Estado falha quando não utiliza adequadamente os instrumentos disponíveis, especialmente no que diz respeito às cooperativas com objetivos sociais. Essas instituições são voltadas ao atendimento dos direitos e garantias mais básicos, como são a moradia e o suporte às pessoas vulneráveis realizados por meio das cooperativas sociais ou especiais.

Estimular o cooperativismo por meio da desoneração de tributos representa uma estratégia para corrigir as distorções sociais do país e garantir aos mais necessitados a implementação dos direitos sociais, amplamente assegurados pela Constituição da República de 1988.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Gini index – Brazil**, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=BR>. Acesso em: 13 de ago. de 2023.

BECHO, Renato Lopes. **Tributação das cooperativas**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL (CSPB). **Estudo mostra que ricos pagam menos impostos no Brasil**. Portal da CSPB, 2024. Disponível em: [https://www.cspb.org.br/fullnews.php?id=19691\\_13-10-2017\\_ipea-estudo-mostra-que-ricos-pagam-menos-impostos-no-brasil](https://www.cspb.org.br/fullnews.php?id=19691_13-10-2017_ipea-estudo-mostra-que-ricos-pagam-menos-impostos-no-brasil). Acesso em: 13 de ago. de 2023.

DOING BUSINESS. **Doing Business Subnacional Brasil 2021**: Comparando o ambiente de negócios para empresas nacionais em 27 localidades brasileiras com o de outras 190 economias. Disponível em: [https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Fact-Sheets/SubNational/DB2021\\_SNDB\\_Brazil\\_Factsheet\\_Portuguese.pdf](https://subnational.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Fact-Sheets/SubNational/DB2021_SNDB_Brazil_Factsheet_Portuguese.pdf). Acesso em: 1º jul. 2024.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS. **Registro**, 2024. Disponível em: <https://fenacohab.com.br/registro>. Acesso em: 1º jul. 2024.

FLORES, Luciana. **Tipos de Cooperativas**: os 13 ramos atuantes no Brasil. Cooperativa de Trabalho Especializada em Serviço, 19 nov. 2017. Disponível em: <https://ctes.coop.br/destaque/tipos-de-cooperativas-os-13-ramos-atuantes-no-brasil/>. Acesso em: 1º jul. 2024.

LIMA, Helder Gonçalves. **Análise da relação entre as cooperativas e o mercado no contexto da solidariedade socioeconômica**: fundamentos para a superação do limiar estacionário do cooperativismo simbólico no Brasil. 2019. 202 f. Tese (Doutorado em Direito) – Escola de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

OLIVEIRA, José Cláudio Ribeiro. O Ato Cooperativo nas Cooperativas de Serviços de Saúde. In: KRUEGER, Guilherme (coord.). **Ato Cooperativo e seu Adequado Tratamento Tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 185-186.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022**. Disponível em: <<https://hdr.undp.org/data-center>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

OS PIONEIROS de Rochdale – Uma referência para o cooperativismo. **Portal do Cooperativismo Financeiro**, 10 jun. 2024. Disponível em: <<https://cooperativismodecredito.coop.br/cooperativismo-2/historia-do-cooperativismo/os-pioneiros-de-rochdale/>>. Acesso em: 01 jul. 2024.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A Revolução Farroupilha**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Tributação e indução econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. Princípios e limites da tributação 2: os princípios da ordem econômica e a tributação.** Tradução. São Paulo: Quartier Latin, 2009. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL. **Sonegômetro fecha ano com valor superior a R\$ 626 bilhões.** Dezembro de 2022. Disponível em: <https://sinprofaz.org.br/2024/noticias/sonometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/>. Acesso em: 01 jul. 2024.

Recebido – 03/07/2024

Aprovado – 05/11/2024