



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

Altera a Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, para excluir da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins os valores repassados pelas sociedades cooperativas de prestação de serviços de representação comercial aos cooperados pessoas físicas referentes a serviços por eles prestados em nome da cooperativa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 30-C:

“**Art. 30-C.** As cooperativas de prestação de serviços de representação comercial poderão excluir da base de cálculo da contribuição para PIS/Pasep e da Cofins os valores repassados aos associados pessoas físicas decorrentes de serviços por eles prestados em nome da cooperativa.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Este projeto de lei tem por objetivo trazer *segurança jurídica* para as cooperativas de serviços, em especial para as cooperativas de serviços de representação comercial, relativamente à tributação por Contribuição para o PIS/PASEP e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) dos valores repassados aos associados pessoas físicas em decorrência dos serviços por eles prestados em nome da cooperativa.



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Além disso, a proposição visa a promover *isonomia* entre as cooperativas de serviços de representação comercial e os demais tipos de cooperativas, que já contam com previsão legal expressa para excluir os mencionados valores da tributação.

A tributação por Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins dos valores repassados pelas cooperativas aos associados pessoas físicas tem histórico legislativo bastante complexo, além de uma jurisprudência judicial instável, o que tem gerado cenário de profunda insegurança jurídica para as cooperativas de serviços.

De acordo com a legislação, as cooperativas são sociedades de pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro (Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 – Lei Geral do Cooperativismo, art. 3º). Podem adotar por objeto qualquer gênero de serviço, operação ou atividade (art. 5º).

Há diversas modalidades de cooperativas: consumo, sociais, trabalho, educacionais, transporte, agropecuárias, saúde, crédito, habitacionais, produção, infraestrutura, mineral, turismo e lazer. Algumas são constituídas para oferecer utilidades aos próprios cooperados; outras têm por objetivo auxiliar os cooperados na venda de suas mercadorias e na prestação de seus serviços a terceiros.

No caso das cooperativas de serviços, o seu objetivo é aproximar os cooperados dos terceiros contraentes dos serviços, viabilizando a realização de negócios que, isoladamente, o cooperado não teria condições de fazer de forma autônoma. Os serviços são prestados pelas cooperativas aos terceiros pelos cooperados, sendo de responsabilidade da cooperativa a celebração dos contratos, o recebimento dos pagamentos, o repasse dos valores aos cooperados etc.

Sob a perspectiva tributária, a Constituição estabeleceu que lei complementar deveria dispor sobre o adequado tratamento tributário do *ato cooperativo* (art. 146, III, ‘c’), o que se justificaria pela necessidade de compatibilização da legislação tributária com a peculiaridade das sociedades cooperativas.



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Essa lei complementar, no entanto, não chegou a ser editada, remanescendo a *lacuna* até os dias atuais. O que existe, hoje, para orientar a elaboração de regras tributárias para as cooperativas são os dispositivos da Lei Geral do Cooperativismo. O art. 79 daquele diploma legal define o conceito de ato cooperativo (*caput*) e estabelece que a sua prática não implica operação de mercado (parágrafo único). O art. 111, por sua vez, estabelece que os atos não cooperativos devem ser tributados normalmente, assim entendidos, entre outros, os serviços prestados a não cooperados.

Embora as citadas regras não tenham natureza de normas tributárias propriamente ditas, a Lei Geral do Cooperativismo pressupõe, claramente, uma lógica de tributação para as cooperativas: o ato cooperativo não está sujeito à tributação (hipótese de não incidência), ao passo que o ato não cooperativo, a exemplo da prestação de serviços a não cooperados, deve ser tributado normalmente.

Ao longo dos anos, normas tributárias esparsas foram editadas para dispor sobre pontos específicos da tributação sobre as cooperativas, todavia sem observar a lógica presente na Lei Geral do Cooperativismo, no sentido de que ao ato cooperativo corresponderia a hipótese de não incidência tributária.

A Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1993, por exemplo, previa isenção de Cofins para as cooperativas de modo geral, “*quanto aos atos cooperativos próprios de suas finalidades*” (art. 6º, I). A Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, por sua vez, revogou essa isenção e, em contrapartida, autorizou as cooperativas de produção a deduzir da base de cálculo da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins “*os valores repassados aos associados, decorrentes da comercialização de produto por eles entregue à cooperativa*” (art. 15, I).

De toda forma, essas normas reforçavam a não tributação dos valores recebidos pelas cooperativas em decorrência da prática de atos cooperativos, autorizando expressamente a exclusão da tributação dos valores repassados pelas cooperativas aos associados.

A ausência de regras tributárias *gerais* para todos os tipos de cooperativa, no entanto, fez surgir contencioso tributário entre cooperativas e



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

União Federal. A partir, principalmente, da revogação da isenção prevista na Lei Complementar nº 70, de 1993, as cooperativas passaram a lidar com um grau elevado de insegurança jurídica e foram obrigadas a buscar o Poder Judiciário para preencher a lacuna deixada pela omissão legislativa.

Por mais de uma década, os Tribunais Regionais Federais e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) se posicionaram favoravelmente às cooperativas, entendendo que os serviços prestados pela cooperativa a terceiros por meio de seus cooperados teriam natureza de ato cooperativo, os quais estariam livres de tributação pela Lei Geral do Cooperativismo.

A partir do segundo semestre de 2008, no entanto, o STJ deu início a uma mudança de posicionamento. Em 2012, a matéria também foi à apreciação do Supremo Tribunal Federal, mas o processo se encontra parado e ainda sem previsão para o julgamento definitivo (Recurso Extraordinário 672.215/CE).

Depois de mais de uma década de relativa estabilidade, portanto, o cenário tributário para as cooperativas voltou a ser de insegurança jurídica.

Para muitas das cooperativas, contudo, a questão foi minimizada: várias leis foram aprovadas com o objetivo de afastar dúvidas quanto à possibilidade de exclusão dos valores repassados aos associados da tributação por Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins.

A movimentação legislativa, no entanto, não se deu no sentido de preencher a lacuna legislativa por meio da edição de uma norma tributária *geral* para *todas* as cooperativas, mas por meio de normas específicas para determinados tipos de cooperativas.

Foi o caso das cooperativas de produção, que já em 2001 foram contempladas com uma previsão específica (Medida Provisória nº 2.158-35 de 2001, art. 15, I). Também foi o caso de *algumas* cooperativas de serviços, tais como as cooperativas de crédito, de transporte rodoviário de cargas, de radiotáxi e de serviços relacionados a atividades culturais, de música, cinema, letras, artes cênicas e artes plásticas, contempladas com previsões específicas na Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004 (arts. 30 e 30-A).



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Com isso, para esses tipos de cooperativa, a questão foi totalmente equacionada, tendo elas assegurado o seu direito de excluir da tributação os valores repassados aos associados. Com base diretamente na legislação, portanto, essas cooperativas podem tributar por Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins apenas os valores que não são repassados aos associados.

Não é esse o caso, no entanto, das sociedades cooperativas de serviços de representação comercial. Não há distinções relevantes na forma de operação que justifiquem a não tributação das cooperativas de radiotáxi, por exemplo, e a tributação das cooperativas de serviços de representação comercial. Esta é, contudo, a realidade hoje posta para as cooperativas de serviços de representação comercial: inexistindo lei que lhes assegure a não tributação dos valores repassados aos associados, é provável que sejam autuadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) caso adotem conduta diversa do entendimento do Fisco.

Como visto, os valores repassados pelas cooperativas aos associados não deveriam, por definição, ser tributados pela Contribuição para o PIS/Pasep e pela Cofins, nos termos da Lei Geral do Cooperativismo. A existência de posicionamentos conflitantes no Poder Judiciário e de normas desiguais para as cooperativas, contudo, provavelmente terá o efeito de prejudicar uma pequena parcela das cooperativas, ainda que não haja justificativa técnica para esse tratamento discriminatório.

O caso específico das cooperativas de serviços de representação comercial é ainda agravado pelo fato de a RFB não admitir que os contratantes dos serviços registrem créditos de Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins sobre os valores. Com isso, a tributação ocorre de forma cumulativa.

Este projeto de lei tem por finalidade justamente corrigir o tratamento distorcido dado às cooperativas de serviços de representação comercial. Como essas cooperativas operam de acordo com a mesma dinâmica das cooperativas de serviços contempladas pelas regras de não tributação, não há razão para que sejam tratadas de forma diferente.

É importante repetir: os valores repassados pelas cooperativas aos associados, por definição, não deveriam ser tributáveis por Contribuição para o



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

PIS/Pasep e Cofins. As regras expressas de não tributação têm a única função de garantir às cooperativas que essa não tributação seja respeitada, haja vista a complexidade e insegurança jurídica relacionadas ao assunto.

Também é preciso deixar claro que a previsão de exclusão tratada nesta proposição não eximiria as cooperativas de serviços de representação comercial do pagamento de Contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins. A proposta é que o recolhimento se dê apenas sobre os valores não repassados aos associados, como ocorre com as demais cooperativas.

Em cumprimento ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que trata do Novo Regime Fiscal; no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e no art. 114 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO de 2020), a renúncia de receita provocada pela conversão em lei deste projeto foi estimada pela Consultoria Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado, na Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro 72/2020 de modo aproximado. Para a Consultoria, em 2020 estima-se que *“todas as cooperativas devam levar à tributação, pelo PIS/Pasep e a Cofins, faturamento da ordem de R\$26,9 bilhões. Cada cooperativa, em média, deverá exibir faturamento de R\$3,9 milhões, até o encerramento de 2020, com valor médio de contribuição, considerando ambos os tributos, da ordem de R\$238 mil”*.

Portanto, entendemos que eventual regime especial de tributação, aplicável às cooperativas de representantes comerciais, não deve superar, por instituição, o valor médio de R\$238 mil por ano.

Por derradeiro, vale citar que a exigência da Contribuição para o PIS/Pasep e de Cofins sobre a integralidade do faturamento das cooperativas comprometerá centenas de postos de trabalho. Tomando-se por base o faturamento anual médio de uma cooperativa (no valor de aproximadamente R\$3,9 milhões), estima-se que a perda de postos de trabalho diretos em uma única cooperativa girará em torno de 70 (setenta) - na medida em que cada cooperado ganha, em média, entre R\$ 4.000,00 e R\$ 5.000,00 mensais. Este número deve ser ampliado consideravelmente se consideradas as demais atividades realizadas em função dos negócios gerados pelos representantes comerciais, envolvendo outras centenas de empregos e postos de trabalho indiretos.



SF/20511.05333-10



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Além da perda dos postos de trabalho propriamente, os negócios gerados nas transações comerciais ficariam também muito comprometidos. Os representantes comerciais cooperados são um dos principais elos entre as indústrias e o comércio, de modo que a redução ou extinção da atuação das cooperativas certamente acarretaria redução na geração de negócios, diminuindo a movimentação econômica como um todo. Tendo em vista que o faturamento das cooperativas (comissão dos cooperados) representa, em média, 1,5% do valor dos negócios captados, pode-se dizer que a atuação dos representantes comerciais de uma cooperativa média contribui com a realização de R\$260.000.000,00 de negócios/ano. Sendo assim, é papel dessa Casa Legislativa incentivar esse tipo de organização, tendo em vista sua capacidade de geração de empregos e de movimentação da economia.

Ante a importância da matéria, pedimos aos dignos parlamentares o necessário apoio à aprovação deste projeto.

Sala das Sessões,

Senador RODRIGO PACHECO



SF/20511.05333-10