

## PARECER Nº 320, DE 2021-PLEN/SF

De PLENÁRIO sobre o Projeto de Lei nº 4.726, de 2020, do Senador Rodrigo Pacheco, que *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.*

Relator: Senador **VANDERLAN CARDOSO**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.726, de 2020, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, foi redigido em dois artigos. Caso aprovado, permitirá que as cooperativas de prestação de serviços de representação comercial excluam da base de cálculo da Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) os valores repassados aos associados pessoas físicas, decorrentes de serviços por eles prestados em nome da cooperativa.

A permissão é expressa no art. 1º do projeto mediante alteração da Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para PIS/Pasep e da Cofins não cumulativas. A vigência, fixada pelo art. 2º, será imediata após a publicação da nova lei em que se transformar a proposição.

Para justificar a medida, o Autor afirma que a alteração 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.



SF/21787.14038-02

A matéria não foi objeto de emenda e veio direto à apreciação do Plenário.

## II – ANÁLISE

A tramitação do projeto obedece aos trâmites regimentais atualmente em vigor.

Em relação à legitimidade do Autor para a propositura, a competência para legislar sobre tributos da União, como é caso das contribuições sociais de que trata o projeto, é dada constitucionalmente pela interpretação combinada dos arts. 24, I; 48, I; 61; 195, I, “b”; e 239, todos da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, nada há a impedir a regular tramitação da matéria. A proposição utiliza-se do instrumento legislativo adequado e da técnica legislativa prescrita pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. O PL é inovador, genérico e eficaz, e seu proponente pautou-se pelos princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro.

No mérito, concordamos com os argumentos formulados.

Passados mais de trinta anos da entrada em vigor da Constituição de 1988, a questão atinente à tributação do ato cooperativo, que deveria ser objeto de lei complementar (art. 146, III, “c”, da Constituição Federal), ainda não foi devidamente tratada, sendo a sua regulamentação dispersa e pouco coerente, o que, de fato, dá azo a insegurança jurídica.

Embora o cooperativismo possa ser legitimamente adotado por diversas atividades econômicas, nos moldes do que dispõe a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971 (Lei Geral do Cooperativismo), e o ato cooperativo seja definido no art. 79 da referida lei, o tratamento dado pela legislação tributária carece de sistematização, sendo bastante casuístico.

Como se sabe, as cooperativas de serviços têm como objetivo, sobretudo, aproximar os cooperados dos terceiros contraentes dos serviços, de forma a tornar viável a realização de negócios que, isoladamente, o cooperado não teria condições de fazer de forma autônoma. Os serviços são prestados pelos cooperados aos terceiros, em nome das cooperativas, que assumem a celebração e o gerenciamento dos contratos e repassam a esses mesmos cooperados os pagamentos recebidos. Seria inadequado, portanto,



tratar como receita própria da cooperativa os valores recebidos pela entidade como pagamento do trabalho realizado pelo cooperado, que apenas transitam pelo seu caixa.

Ocorre que, enquanto não editada a lei complementar já referida, é a Lei Geral do Cooperativismo que fornece as principais diretrizes para a tributação das cooperativas. Como, por definição, o ato cooperativo não implica operação de mercado, deve ficar excluído da tributação (caso de não incidência). Já os atos não cooperativos devem ser tributados normalmente (art. 111 da Lei nº 5.764, de 1971), entre eles, os serviços prestados a não cooperados.

Entretanto, nem toda a legislação obedece a essa lógica. Algumas leis específicas referentes a alguns tipos de cooperativa são omissas e não excluem o ato cooperativo da incidência tributária, o que demonstra que a ausência de regras tributárias gerais aplicáveis a todos os tipos de cooperativa favorece o contencioso tributário entre cooperativas e a União.

Ante a dificuldade para se editar a norma geral e a necessidade de se regular a matéria, alguns tipos de cooperativas foram agraciados com tratamento legal que possibilita a exclusão dos valores repassados aos associados da tributação pela Contribuição para o PIS/Pasep e pela Cofins, como ocorreu com as cooperativas de produção (Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, art. 15, I).

Além desse segmento, outros tipos de cooperativas de serviços também obtiveram tratamento favorável, caso das 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. Essas atividades constam da Lei nº 11.051, de 2004, arts. 30 e 30-A, após alterações feitas pelas Leis nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e 12.973, de 13 de maio de 2014.

Para as formas cooperativas contempladas, a questão foi totalmente resolvida. Para elas, a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins restringe-se aos valores que não são repassados aos associados.

É, pois, justo o pleito das sociedades cooperativas de serviços de representação comercial. Procede a afirmação do Autor do projeto de que 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.

Ademais, o projeto, embora não indique fontes compensatórias para a perda de arrecadação decorrente do projeto, cumpre, ainda que de forma incompleta as exigências de direito financeiro, atualmente disciplinadas 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. 125 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO de 2021).

Na sua justificação, o autor, com base na Nota Técnica de Impacto Orçamentário e Financeiro nº 72, de 2020, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), estima 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”.

A propósito, a estimativa feita pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que nos foi encaminhada pela Nota CETAD/Coest nº 145, de 23 de agosto de 2021, informa o seguinte impacto fiscal: R\$ 301 milhões em 2021 (R\$ 25 milhões/mês), R\$ 322 milhões em 2022 e R\$ 341 milhões em 2023.

Destarte, o impacto fiscal decorrente do presente projeto de lei será compensado através de anulação de despesa, apresentada na emenda de número 40830012 ao PLN 19/2021, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022, em obediência aos artigos 125 e 126 da Lei nº 14.116, de 2020.

Com isso, em conformidade com o que prescreve o art. 32 da Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, a referida proposta legislativa foi instruída com a estimativa de renúncia de receita, informando o seguinte impacto fiscal para o exercício de 2022: R\$ 322 milhões, sendo R\$ 58 milhões para o PIS/PASEP (Unidade Orçamentária 25103) e R\$ 264 milhões para a Confins (Unidade Orçamentária 98000), com a funcional de número 04.122.0032.2000.001 e ação programática de número 2000.

Diante disso, entendemos que o projeto é meritório e deve ser aprovado por esta Casa Legislativa.



Por último, oferecemos emenda para adequar o projeto à exigência posta pelo art. 137, I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 (Lei nº 14.116, de 2020), que limita a vigência de medidas que concedam benefícios de **natureza tributária** a, no máximo, **cinco anos**.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira e boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.726, de 2020, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº 1 - PLEN

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 4.726, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2022, produzindo efeitos até 31 de dezembro de 2026.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

