

REFORMA TRIBUTÁRIA E COOPERATIVISMO: reflexões acerca do adequado tratamento tributário do ato cooperativo na EC 132/23 e LC 124/25¹

TAX REFORM AND COOPERATIVISM: reflections on the appropriate tax treatment of the cooperative act in the Constitutional Amendment 132/23 and Complementary Law 124/25

Eduardo Silveira Frade²

Robson Maia Lins³

Adriano Luiz Batista Messias⁴

RESUMO: A compreensão da natureza jurídica das cooperativas ainda não é pacificada no ordenamento jurídico brasileiro, embora haja certo consenso que estas sociedades mereçam tratamento jurídico diferenciado, de acordo com suas peculiaridades. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 cuidou em proscrever-lhes a necessidade de um adequado tratamento tributário, embora não tenha definido o que haveria de ser compreendido como tal. Neste sentido, o presente estudo busca compreender se a reforma ao sistema tributário nacional, fruto da Emenda Constitucional 132/23 e regulamentada pela Lei Complementar nº 124/25, representa, ou não, avanço nesta compreensão. Para isso, cuida em discorrer sobre o que haveria de ser compreendido como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, considerando também a influência da Lei nº 5.764/71, conhecida por Lei Geral do Cooperativismo. Para cumprir esse desiderato, a pesquisa utiliza-se de método de pesquisa dedutivo e abordagem comparativa e funcionalista, observando que, a reforma tributária avança na compreensão do ato cooperativo praticado por estas sociedades, embora se vislumbre alguns problemas remanescentes.

Palavras-chave: cooperativismo; adequado tratamento tributário; reforma tributária.

ABSTRACT: The comprehension of the legal nature of cooperatives is not pacified in the Brazilian Legal System, although there is a certain consensus that these societies deserve a different legal treatment, according to their peculiarities. Considering this, Brazil's Federal Constitution took care to

¹ Recebido em 13/02/2024 aprovado em 10/06/2025.

² Doutor em Direito Tributário pela PUC/SP. Mestre em Direito Empresarial pela FDMC. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Especialista em Gestão de Cooperativas de Crédito pela USP. Professor das pós-graduações do IBET, ESA/PB, UNIESP e The Solution. Professor da graduação em Direito da UEPB e Faculdade Três Marias. Instrutor em Cooperativismo na SESCOOP/PB e SESCOOP/PE. Conselheiro de Recursos Fiscais na SEFAZ-PB. Membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/PB.

³ Doutor e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP. Professor na Graduação e Mestrado em Direito Tributário na PUC/SP. Professor e Vice-Presidente do IBET. Diretor de Relações Internacionais do IDEP. Membro do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO. Membro do Conselho Institucional da Academia Tributária das Américas – ATA.

⁴ Doutor, Mestre e Especialista em Direito Tributário pela PUC/SP. Extensão em Processo Tributário Analítico pelo IBET. Professor de Direito Tributário na PUC/SP e no IBET. Membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/SP – Subseção Tatuapé. Membro do Grupo de Estudos do IBET São Paulo e Florianópolis. Coordenador do Grupo de Estudos do IBET Natal,

prescribe the need for adequate tax treatment, although not defining what should be understood as such. In this sense, the present study seeks to understand if the actual tax reform developed by the Constitutional Amendment 132/23, represents, or not, a progress in this understanding. To do that, the present essay seeks to describe what could be understood as an adequate tax treatment to the cooperative act, reason why it takes this premise, in a deductive method, observing that Brazilian tax reform advance on the comprehension of the adequate tax treatment faced by this societies, although some remain problems are visible.

Keywords: corporativism; adequate tax treatment; tax reform.

INTRODUÇÃO

O modelo federativo brasileiro importa em diversas peculiaridades no que tange à tributação. Tem-se uma multiplicidade de agentes dotados de competência tributária, notadamente mais de cinco mil municípios, vinte e seis estados, um distrito federal (que soma competência tributárias de estados e municípios), além da União, o que repercute numa competência tributária descentralizada, embora materialmente limitada quanto a cada ente, o que é representativo da complexidade tributária brasileira.

Some-se a essa complexidade a existência de diversas agências regulamentadoras, cujas normas influenciam na interpretação de agentes julgadores, seja administrativa ou judicialmente, além dos mais diversos tributos, o que, conseqüentemente, exerce influência na segurança jurídica e, conseqüentemente, na tomada de decisão dos agentes econômicos e, até mesmo, no preço cobrado de produtos ou serviços.

Esses fatures importam, portanto, em elevado número de normas tributária expedidas diariamente e contribuem para a difusão do argumento da necessidade de simplificação do Sistema Tributário Nacional.

Todo esse cenário de complexidade repercutiu para a edição de diferentes propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional. Dentre elas, merece especial destaque a Proposta de Emenda Constitucional nº 45, apresentada em 2019 pelo então deputado Baleia Rossi e tecnicamente formulada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), organização independente voltada para difusão do conhecimento tributário, especialmente no que tange à formulação de alternativas que possam tornar menos complexa a tributação brasileira, e que dentre seus partícipes encontra-se o Professor e advogado Eurico de Santi, o também professor e ex-Ministro da Previdência Nelson Machado e Bernard Appy, economista, professor e atualmente Secretário Extraordinário da Reforma Tributária. O texto sofreu diversas alterações, inclusive incorporando-se trechos de outras propostas de reforma tributária, como a PEC 110, tendo sido em julho de 2023 aprovada pela Câmara dos Deputados e em novembro do mesmo ano pelo Senado Federal, tendo sido positivada no ordenamento jurídico nacional através da Emenda Constitucional nº 132, de 23 de dezembro de 2023.

O núcleo da proposta de simplificação é, em consonância com modelos de Impostos sobre Valores Acrescidos (IVA) de diferentes países, reunir, sob a alcunha de Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), remanescendo neste a competência federal e, sob a denominação de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), cuja cobrança hoje se dá, respectivamente, por estados e municípios, a passaria a ser regido por um Comitê Gestor do IBS.

No afã de regulamentar o texto constitucional fora editada a Lei Complementar nº 214, publicada em 16 de janeiro de 2025, que instituiu o IBS e a CBS, além de instituir o Imposto Seletivo, dispondo sobre normas gerais que orientam a incidência destes tributos, observando a competência própria desta espécie normativa, assentada no artigo 146 da Constituição Federal.

Ainda que pendente a publicação de outras leis complementares que regulamentem a exigência dos tributos e que, à época da redação deste texto encontram-se em discussão, como o Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024, tem-se que com a publicação da Emenda Constituição 132, de 2023 e com a Lei Complementar nº 214, de 2025, tem-se que já é possível tratar os parâmetros da tributação das sociedades cooperativas e, notadamente, se há respeito à previsão de adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado por estas sociedades, anteriormente previsto no artigo 146, III, “c” da Constituição Federal de 1988 e sem modificações em seu texto pelas emendas constitucionais posteriores.

Neste sentido, o presente estudo propõe-se a discorrer acerca do que haveria de ser compreendido como “adequado tratamento tributário do ato cooperativo” e, em seguida, esclarecida essa premissa, discorrer se a Emenda Constitucional 132/23 e se a regulamentação conferida pela Lei Complementar nº 214/25 se coadunam com o objetivo firmado desde a publicação da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que as sociedades cooperativas têm natureza jurídica própria e atividade econômica singular, o que lhes implica em necessidade de tratamento tributário especial.

Para comprimir com os objetivos propostos, emprega-se, pois, método de abordagem dedutivo, levando em consideração aquilo que se defende como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, sob a influência da Lei nº 5.764/71, conhecida por Lei Geral do Cooperativismo e defendido em outras oportunidade, de modo a intentar concluir se as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 132/23 e pela Lei Complementar nº 214/25 representam, ou não, avanço na promoção do adequado tratamento tributário do ato cooperativo.

Para tanto, em primeiro momento, será exposto o problema hermenêutico do ato cooperativo e, então, serão tecidas reflexões sobre o sentido e alcance da expressão, inclusive

discorrendo pelo que não poderia ser enquadrado como tal. Em seguida se discorrerá sobre o conteúdo da expressão “adequado tratamento tributário do ato cooperativo”.

Por fim, serão analisadas as passagens do texto da EC 132/23 e da LC 214/25 em que se aborda o ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário, a fim de se concluir se o texto constitucionalmente introduzido representa, ou não, avanço sobre o tema.

I. O PROBLEMA HERMENÊUTICO DO ATO COOPERATIVO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Como observa Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 98), a Ciência do Direito possui linguagem eminentemente descritiva das normas jurídicas postas no ordenamento jurídico. Destarte, cabe ao cientista do Direito tomar o texto veiculado na lei (instrumento introdutor de normas), atribuindo-lhe, então, sentido(s).

Por esta razão é que se assume que a Ciência do Direito tem função descritiva e declaratória do direito positivado, posto que outorga sentido ao último que, por sua vez, apresenta linguagem prescritiva. Ou seja, à Ciência do Direito cabe descrever a norma jurídica que se abstrai no juízo do intérprete a partir do Direito Positivo, sendo, portanto, metalinguagem cuja missão é descrever a norma obtida no juízo intelectual do intérprete, a partir dos enunciados do ordenamento jurídico

Levando estas considerações ao objeto de nosso estudo, cumpre-nos, pois, atribuir sentido à expressão “ato cooperativo”, originalmente previsto no artigo 79 da Lei nº 5.764/71:

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

Pelo *caput* do supracitado artigo, entende-se que a legislação brasileira adotou a diretriz de bilateralidade do ato cooperativo, segundo o qual os atos cooperativos devem ser compreendidos como aqueles realizados entre as cooperativas e seus cooperados ou entre cooperativas entre si, enquanto associadas, para a consecução dos objetivos sociais.

O referido enunciado, contudo, parece descartar a possibilidade dos negócios estruturados com terceiros serem considerados como atos cooperativos, ainda que para o atingimento dos objetivos sociais da cooperativa.

A interpretação literal, pautada nos argumentos linguísticos imanentes de ordem sintática e semântica não nos permite conhecer a interação da Lei n. 5.764/71 com outros dispositivos, notadamente com a Constituição Federal de 1988, lei de mais alta hierarquia, além de cronologicamente mais recente, em comparação com a Lei Cooperativista.

A Constituição Federal, conforme adverte Demetrius Nichele Macei (2014, p. 28), aponta o cooperativismo em oito passagens, das quais, sobretudo uma, chama atenção, que é a norma contida no artigo 174, §2º, qual seja a de que o Estado, assume o compromisso de apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, logo enunciando um valor social caro, a ser perseguido por outras normas, que deverão se dar com vistas ao estímulo do cooperativismo, notadamente em razão ao papel social que estas sociedades desempenham. Nesse sentido, inclusive, assenta Guilherme Frederico de Figueiredo Castro (2017, p. III), “a constitucionalização do cooperativismo representou uma mudança de paradigma para a sociedade brasileira, onde não mais a matéria deve ser tratada sobre os aspúcios da individualidade”.

Este mandamento, inclusive, serve como orientação para a lei complementar que disporá sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, consorte anuncia o artigo 146, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal e que, com efeito, pode ser considerado a partir da Lei Complementar nº 214/25, como será exposto adiante.

Para se precisar o citado tratamento, contudo, deve-se, primeiramente, definir o que seria o ato cooperativo, uma vez que a partir de sua compreensão é que os efeitos tributários serão atingidos.

A compreensão do ato cooperativo deve se dar coadunando-se com os mandamentos constitucionalmente previstos, numa interpretação imanente, porém sistemática. Ou seja, deve-se buscar, no ordenamento jurídico e não somente na Lei Cooperativista, a compreensão do ato cooperativo, sem o condão de modificar ou sugerir uma modificação da Lei n. 5.764/71, mas apreender a significação do ato cooperativo enquanto inserida no ordenamento jurídico brasileiro.

Em outras palavras, o reconhecimento de que a Constituição Federal dá ao cooperativismo demanda interpretação do ato cooperativo, que transcende de uma compreensão de sentido estrito para uma compreensão em sentido lato, estendendo-se, pois, o ato cooperativo na perspectiva de que seu adequado tratamento tributário, que deve se dar com vistas a estimular esta forma de produção, que prestigia o coletivo em detrimento do individual.

Este, inclusive, foi o caminho seguido pela Argentina na Lei n. 20.337, de 16 de maio de 1973, que, em seu artigo 4º, dispõe:

Art. 4º São atos cooperativos os realizados entre as cooperativas e seus associados e por aquelas entre si em cumprimento do objeto social e à consecução dos fins institucionais. Também o são, a respeito das sociedades cooperativas, os atos jurídicos que com idêntica finalidade realizem com outras pessoas (*apud* CRACOGNA, 2007, p. 54).

Ou seja, a legislação cooperativa argentina admitiu o ato cooperativo praticado com não sócios, sempre que, obviamente, refiram-se ao cumprimento de seu objetivo social, não obstante, como observa Dante Cracogna (2004, p. 61), a disposição da legislação argentina ter dado lugar a diversas críticas “porque, em virtude dela, todos os atos que a cooperativa realizar, em cumprimento ao seu objeto social – com qualquer sujeito que for – constituem atos cooperativos em relação a ela”.

Entende-se, porém, que a compreensão do ato cooperativo deve ser vista com cautela, posto que nem todos os atos praticados pelas sociedades cooperativas podem ser considerados como, de sorte que esta assertiva não resiste a uma análise mais apurada. O cumprimento de seu objetivo social é a finalidade das cooperativas, sendo que nem todos os atos tomados por estas se operarão diretamente para sua consecução.

Assim, cabe a doutrina jurídica melhor explicar esta relação, admitindo-se, desde já, que a legislação cooperativista argentina compreende em melhor medida o ato cooperativo, por enquadrá-lo numa visão *lato sensu*. Neste sentido, concordam Claudio Rubens Dufau e Marcelo Esteban Zarlenga (1987, p.317, *apud* BECHO, 2005, p. 177):

consideramos que a lei argentina, que reconhece como fonte a brasileira já citada, expressa o conceito com maior precisão, de vez que lhe outorga uma formulação mais ampla. Em efeito, resulta mais concisa quando faz menção aos fins institucionais, que implicam a atuação dos princípios cooperativos, o que significa enfatizar a necessidade de que o objeto se deve cumprir tendo em conta ditos princípios em todo momento.

Também dizemos que é mais amplo, porque dentro do conceito de ato cooperativo se incluem, com respeito às cooperativas, os atos jurídicos que com idêntica finalidade realizem estas com usuários não associados (atos mistos).

Uma concepção mais ampla, inclusive, melhor atende à interpretação sistêmica que deve ser dada ao ato cooperativo brasileiro, adequando-o ao compromisso constitucional de estímulo ao cooperativismo, tal qual salienta a Constituição Federal de 1988, como será exposto a seguir.

2. O SENTIDO E ALCANCE DA EXPRESSÃO “ATO COOPERATIVO”

Como já exposto por Frade (2018, p. 44-74), as cooperativas têm natureza jurídica própria eis que, enquanto sociedades, não possuem intuito lucrativo, uma vez que repartem o excedente financeiro das atividades que prestam, denominado de sobras, para os associados, também chamados cooperados, além de, sob o aspecto societário, também serem dotadas da peculiaridade de cada associado, independentemente do capital investido, possuir somente um voto nas Assembleias Gerais.

Salienta-se, porém, que para o desempenho da atividade econômica que corresponda ao seu objeto social, as sociedades cooperativas não se limitam a relacionar-se com seus próprios associados, seja de forma direta ou de forma indireta, podendo também relacionar-se com outros agentes econômicos no desempenho de suas atividades.

Walmor Franke (1973, p. 24 – 27), que, segundo Flávio Augusto Dumont Prado (2011, p. 11), foi quem primeiro tratou com profundidade o ato cooperativo, julgou conveniente dividi-lo a partir das atividades das sociedades cooperativas, distinguindo-as em quatro tipos.

Franke (1973, p. 24 – 27), portanto, cuida em assentar que o ato cooperativo, para ser atingido, requer a consecução de atividades próprias por parte da sociedade cooperativa, que realiza, pois, negócios jurídicos para tanto, os quais julgou conveniente dividir em quatro tipos:

- a) Negócio-fim ou negócio interno: aqueles realizados entre cooperativas e associados. São aqueles prestados diretamente da cooperativa para seus associados, ou vice-versa. Representam, pois, como observa Renato Lopes Becho (2002, p. 159), as operações para os quais a sociedade foi criada;
- b) Negócio-meio, negócio com terceiros ou negócio essenciais (Becho, 2005, p.191): geralmente, o negócio-fim é precedido ou sucedido de um negócio externo, que é aquele realizado com o mercado (Franke, 1973, p.26), razão pela qual recebem essa denominação, posto serem, por vezes, necessários;
- c) Negócios auxiliares: “todos os negócios que, em dado caso, precisam ser realizados por motivos especiais e imperiosos no interesse da persecução do objeto da sociedade” (Franke, 1973, p. 27);
- d) Negócios acessórios, secundários ou supérfluos (Becho, 2005, p.191): aqueles que “não se encontram em relação imediata com o fim da sociedade” (Franke, 1973, p. 27). Renato Lopes Becho (2005, p. 191) os denomina como “negócios supérfluos”, por entender que essa nomenclatura dificulta, em maior medida, a confusão destes negócios com os ditos auxiliares;

Quanto aos negócios internos, o artigo 79 da Lei n. 5.764/71 não deixa dúvidas de que sejam atos cooperativos, pois são contraprestações prestadas diretamente do associado com a cooperativa ou o contrário.

Os negócios externos ou negócios-meio, segundo Renato Lopes Becho (2002, p. 159), “são aqueles necessários para a consecução dos negócios internos ou negócios-fim. Não são as práticas principais, entretanto, são imprescindíveis”, notadamente representam negócios praticados com não associados, não obstante essenciais para o fim da cooperativa. É o caso, por exemplo, da venda das mercadorias de uma cooperativa de produtores rurais para um supermercado não associado.

Entende-se, pois, que tanto o negócio interno como o negócio-meio são indissociáveis e correspondem ao ato cooperativo,

isto porque, quando a lei afirma que são atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados “para a consecução dos objetivos sociais”, está também a admitir, ainda que implicitamente, como ato cooperativo, aquele praticado com terceiros, pois é quase impossível que as cooperativas atinjam os objetivos sociais exclusivamente com ações internas. Na maioria esmagadora dos casos é imprescindível que haja a participação do mercado na operação da cooperativa, pois é quase impensável que uma cooperativa seja criada para atender aos associados, sem colocar os produtos ou serviços deles no mercado, ou sem adquirir, do mercado, no caso das cooperativas de consumo, produtos a serem entregues aos cooperados (Prado, 2011, p. 96 – 97).

Ou seja, como bem observou Flávio Augusto Dumont Prado, influenciado por João Eduardo Irion (1997, p. 100), é praticamente impossível que as cooperativas atinjam seus objetivos sociais exclusivamente com ações internas. Por muitas vezes, negócios externos são necessários para que se atinjam objetivos sociais da cooperativa, não podendo ser desprezados do conceito de ato cooperativo.

Aqueles que entendem que os atos cooperativos devem ser interpretados restritivamente, excluindo-se, pois, os negócios-meio, sustentando que este seria o mandamento da lei, reduzem por demasiado a ação e a natureza das cooperativas, bem como seu fim último de auxílio mútuo dos cooperados, além de desprezarem o objetivo da sociedade cooperativa, tal como previsto em Estatuto Social.

Neste sentido, observa Demetrius Nichele Macei (2014, p. 57 – 58) que

o Estatuto Social, enquanto documento regulador das sociedades cooperativas, tem o dever e função de esclarecer em seu corpo quais são os objetivos daquela sociedade, ou seja, a que ela foi criada, seu motivo de existência, traduzida nos atos que dela surgirão para concretizar a prestação de serviços ao cooperado. Também no Estatuto teremos o perfil do associado, ou seja, quem pode se associar para usufruir daqueles serviços. Desta forma, a cooperativa esclarece quais são os atos a serem praticados e quem pode praticá-los, para que tenhamos a distinção clara do que será o ato cooperativo para determinada sociedade.

O Estatuto Social da cooperativa determina, portanto, qual o objeto desta sociedade. Sendo assim, projeta medida para o seu atingimento, que perpassa a realização dos negócios-meio, sempre que necessários ou indispensáveis para o atingimento do objetivo da cooperativa.

Ou seja, para precisar o alcance e a extensão do ato cooperativo, como bem observa José Antônio Minatel (2001, p. 135 – 136), não se pode ficar restrito às operações internas da entidade, deve a compreensão alcançar todas as operações praticadas em nome da sociedade, desde que voltadas ao atendimento dos objetivos sociais que justificaram sua criação (seu objeto) e que se encontram previstos em seu ato constitutivo, qual seja seu Estatuto Social.

Diante deste reconhecimento do ato cooperativo, em relação à divisão dos negócios praticados pelas cooperativas, tal qual defendida por Walmor Franke e por Renato Lopes Becho, Fábio Junqueira de Carvalho e Maria Inês Murgel (2000, p. 519) entendem não ser necessária essa divisão, conforme assentam:

é razoável então dizer que, na ocorrência de um negócio que envolva uma cooperativa, na qual estejam presentes, em pelo menos dois polos, esta cooperativa e um associado (que poderá ser outra cooperativa), pouco importa se no terceiro polo se encontrar um não associado: estar-se-á, de qualquer modo, diante de um ato cooperativo, desde que haja o cumprimento de finalidades institucionais às quais a cooperativa se propõe (Carvalho; Murgel, 2000, p. 519).

Concorda-se com os supramencionados autores na medida em que a divisão em negócios da cooperativa entre negócios-fim e negócios-meios não retira a essência de que ambos são elementos do

ato cooperativo, que é aquele praticado para o atingimento do objeto da cooperativa. Destarte, nesta perspectiva, na medida em que tanto os negócios-fim como os negócios negócios-meio são essencialmente atos cooperativos, não haveria de ser tal distinção.

Todavia, não se entende como desarrazoada a divisão proposta por Walmor Franke e refinada por Renato Lopes Becho quando definem aquilo que entendem por negócios acessórios ou supérfluos, uma vez que estes também são passíveis de serem praticados pelas cooperativas, mas sem receber, para tanto, o adequado tratamento tributário a que se refere o artigo 146, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal.

Ou seja, que os negócios supérfluos ou secundários representam aquilo que não pode ser considerado como ato cooperativo. Seria, por exemplo, o caso de uma cooperativa de trabalho que, eventualmente, realize a venda de alguns itens de seu inventário, como máquinas e equipamentos.

Por ora, no entanto, cumpre assentar aquilo que, em outra oportunidade entendeu-se por ato cooperativo, precisando seu alcance e extensão, interpretando, pois, a norma prescrita no artigo 79 da Lei n. 5.764/71. Neste sentido:

o ato cooperativo, entendemos, é todo aquele negócio praticado por uma cooperativa com seus cooperados ou com terceiros, ou ainda entre cooperativas, com vistas ao atingimento do fim social que lhe prescreve seu Estatuto Social, o que abrange os negócios-fim e os negócios-meio praticados pela sociedade cooperativa, bem como as atividades legislativamente autorizadas para a atuação das sociedades cooperativas, sempre assentado na promoção do auxílio mútuo e do não interesse lucrativo, típicos da natureza jurídica dessas sociedades. (Frade, 2018, p. 136)

Ademais, salienta-se que a norma prescrita no artigo 79, parágrafo único da Lei n. 5.764/71, não se contrapõe a esta compreensão. Apesar de sua redação mais gerar confusões que auxiliar no entendimento daquilo que seja ato cooperativo, quando o dispositivo de lei prescreve que “o ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria”, este refere-se aos negócios supérfluos praticáveis pela cooperativa, posto que, caso as operações de compra e venda de produto ou mercadoria se verifiquem como necessárias para o atingimento do fim social da sociedade cooperativa, devem ser consideradas atos cooperativos.

Negócios auxiliares, portanto, seriam aqueles eventuais, que apesar de viabilizarem a atuação da sociedade cooperativa, não devem ser considerados como atos cooperativos pois não se verificam de forma direta como prestação da atividade fim da cooperativa.

Já os negócios acessórios ou supérfluos “são negócios relativos à regular administração do empreendimento, tais como a venda de máquina obsoleta, ou aquisição de imóvel mais amplo para a administração da cooperativa, etc.” (Nicei, 2014, p. 56). Ou seja, são aqueles negócios que se verificam na esfera operacional da empresa e, conquanto se trate de negócios acessórios, não representam fonte autônoma de receitas (Franke, 1973, p. 27), ainda que eventualmente possam gerá-las.

Uma vez que não representam o objeto direito da sociedade cooperativa, tampouco guardam com ele relação direta - ainda que, eventualmente, possam gerar receita ou auxiliem indiretamente na

consecução dos objetivos previstos no Estatuto Social da cooperativa - na medida em que não guardam relação com o objeto social da cooperativa e representam atos de gestão, os negócios acessórios não devem ser considerados como atos cooperativos.

Concorda-se, portanto, com Guilherme Frederico de Figueiredo Castro (2017, p. 119), que

não podemos admitir como ato cooperativo os negócios auxiliares e os negócios secundários ou supérfluos, pois estes não visam à concretização imediata dos objetivos societários da cooperativa. São negócios de segunda ordem, realizáveis pelas cooperativas, entretanto, sem ligação direta com o seu objeto social.

Portanto, admite-se como negócios não cooperativos aqueles que não se dão com vistas à consecução dos fins sociais da cooperativa.

Ademais, concorda-se com Carlos Valder do Nascimento (2007, p. 89) que a expressão “atos não cooperativos” é de impropriedade terminológica, porque a concepção deste como sendo aqueles atos praticados com terceiros não associados, foge à compreensão do fenômeno cooperativo, reduzindo o campo de abrangência projetada pela Constituição Federal, quando prescreve que deverá ser dirigido um adequado tratamento tributário ao ato cooperativo. Neste sentido, observa o autor:

as operações efetivadas com terceiros ou com não-associados, diga-se de passagem, eventuais decorrentes das operações permitidas, nos termos da *lex specialis*, constituem negócios-meio - e, como tais, não tem o condão de descaracterizar sua concepção jurídica (Nascimento, 2007, p. 89 - 90).

Flávio Augusto Dumont Prado (2011, p. 106) entende que o ato cooperativo deve ter um cooperado ou outra cooperativa para que seja considerado como tal, desde que visando ao atingimento do objetivo social. Analogamente, se ausentes estes requisitos, para o autor, estar-se-ia diante de um ato não cooperativo.

Com efeito, para o atingimento do objetivo social das cooperativas, negócios internos e externos devem ser realizados. Os negócios diretamente relacionados ao atingimento deste fim social, consorte previsto no Estatuto Social das cooperativas, são atos cooperativos. Os atos não cooperativos, por sua vez, seriam os negócios outros passíveis de serem realizados para o exercício da sociedade cooperativa, mas que não repercutem diretamente no atingimento do objeto social. São negócios que a cooperativa realiza para sua gestão, ou ainda de forma supérflua, que não estão diretamente voltados ao atingimento do fim social.

Assim, o ato cooperativo será aquele realizado para a consecução dos objetivos sociais da cooperativa, ao passo que o ato não cooperativo será aquele que, embora possa viabilizar a prosperidade econômico-financeira da cooperativa, não guarda relação direta com seu objetivo social.

3. DIRETRIZES PARA A COMPREENSÃO DO ADEQUADO TRAMENTO TRIBUTÁRIO DO ATO COOPERATIVO

A definição do adequado tratamento tributário não pode – como assentamos anteriormente – se ater a uma interpretação literal do ato cooperativo, tal qual definida no artigo 79 da Lei n. 5.764/71. Sua prescrição deve se dar em corroboração a todo o conteúdo da Constituição Federal.

O artigo 174, §2º da Constituição Federal, prescreve que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Ou seja, o legislador colecionou o cooperativismo como valor que, por sua vez, demanda uma postura proativa do Estado em sua regulação e promoção.

É, pois, acertado o professor Renato Lopes Becho (2005, p.220) quando observa que a lei que dispuser sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo deve levar em consideração o que prescreve o artigo 174, §2º da Constituição Federal, aliado ao artigo 145, §1º, que prescreve que os tributos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Ou seja, o conteúdo que prescrever a lei complementar acerca do adequado tratamento tributário do ato cooperativo não poderá deixar de compreender os valores resguardados pela Constituição Federal, que assumiu o compromisso de apoiar e estimular o cooperativismo, mas também deverá dotar as sociedades cooperativas uma tributação que reconheça as particularidades destas, de sorte a aplicar-lhe uma tributação que abarque a essência do cooperativismo, refletindo na compreensão da capacidade econômica destas sociedades, considerando, sobretudo, não serem sociedades cujo fim almejado seja o lucro, mas a prospecção de auxílio mútuo aos cooperados, permitindo-lhes, em melhor medida, superar as viciosidades do capitalismo.

Ademais, exsurge destacar que “uma tributação mais benéfica para as cooperativas não é pleito político, mas decorrência intrínseca de sua natureza, reconhecida pelo legislador constituinte” (Becho, 2005, p. 221), que, no artigo 174, §2º, assumiu o dever de estímulo desta modalidade econômica.

A Constituição Federal, por meio do artigo 146, inciso III, alínea “c”, prescreveu que caberá à lei complementar, formalmente lei nacional, estipular aquilo que seria o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, norma geral esta que lhe foi materialmente reservada.

Esta lei complementar, portanto, deverá levar em consideração a necessidade de estímulo ao cooperativismo, bem como a capacidade econômica das cooperativas, num contexto das peculiaridades que rondam as sociedades cooperativas, sobretudo considerando que, ao tratar sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, “ante a natureza eminentemente constitucional das sociedades cooperativas, o constituinte entendeu por bem atribuir-lhes um tratamento diferenciado, mais benéfico em matéria tributária” (Gruppenmacher, 2002, p. 39).

Recentemente fora editada a Lei Complementar nº 214/25, que, apesar de não dispor expressamente da definição de ato cooperativo, outorga regime específico como opção a ser adotado pelas sociedades cooperativas, além de hipóteses de não incidência do IBS e da CBS, pelo que se

competete analisar tais dispositivos com vistas a compreensão se estaria ao encontro, ou não, com a percepção exposta por ato cooperativo.

4. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 132/23 E O TRATAMENTO DO COOPERATIVISMO

No que concerne aos tributos de competência estadual e municipal, a EC 132/23 tem por objetivo reunir, sob a alcunha de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência dos estados membros, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) cuja competência é municipal e, sob a égide de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) o atual Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para a Seguridade Social (COFINS), incidindo os novos imposto sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive serviços.

Há diversos fatores que importam análise, contudo este estudo se restringe ao tratamento dado ao cooperativismo nesta proposta, motivo pelo qual serão afastados da apreciação aquilo que não for diretamente relacionado ao cooperativismo.

No que concerne à redação do artigo 146, III, “c” da Constituição Federal, o conteúdo que se depreende da nova redação do dispositivo é que a Lei Complementar irá dispor sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, compreendidos neste tanto o CBS como o IBS

Neste aspecto o que se verifica é que o texto pouco ou nada inova, mas somente continua relegando à Lei Complementar a definição do adequado tratamento tributário do ato cooperativo.

Ao permanecer sem definição constitucional, com efeito, se renova o ambiente de incerteza e, invariavelmente, a insegurança jurídica, mesmo porque desde a publicação da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, ou seja, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já se poderia compreender o sentido a ser dado ao conceito, embora a redação constitucional tenha se evadido em seu texto.

Como bem observa a professora Misabel Derzi (2018), ao Direito Tributário é caro o raciocínio conceitual, mesmo porque este ao tempo em que evidencia definições, reduz a insegurança jurídica, posto que apresenta diretrizes para que os profissionais, seja auditores fiscais, seja contadores, advogados, gestores, juízes ou julgadores administrativos possam abalizar os parâmetros daquilo que haveria de estar ou não presente na compreensão.

Inovação, porém, no texto da Reforma Tributária é relativamente ao artigo 156-A, §6º, III, “a” e “b” introduzido com a Emenda Constitucional 132/23:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para

(...)

III - sociedades cooperativas, que será optativo, com vistas a assegurar sua competitividade, observados os princípios da livre concorrência e da isonomia tributária, definindo, inclusive:

- a) as hipóteses em que o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais;
- b) o regime de aproveitamento do crédito das etapas anteriores;

Como se depreende do texto exposto, esta norma prevê que lei complementar irá dispor sobre regimes específicos de tributação para sociedades cooperativas, com vistas a assegurar-lhes a competitividade, inclusive em observância aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

Contudo se observa que nem a proposta de alteração do artigo 146, III, “c” da Constituição Federal, nem o acréscimo do artigo 156-A, §6º, III, “a” e “b” cuida em apresentar a definição daquilo que haveria de ser compreendido como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, não obstante, o artigo 156-A, §6º, V, “a” da EC 132/23 ter assentado interessante teor ao asseverar que “o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais”.

Neste caso, observa-se que o texto bem assenta que não de estar de fora da incidência tributária as operações realizadas entre as cooperativas e seus associados e entre estes e aquelas, teor que se coaduna com os negócios internos praticados pelas sociedades cooperativas.

Ademais, também restou assentado que os atos realizados entre diferentes cooperativas também poderão ser considerados atos cooperativos e, como tal, fazerem jus a tratamento diferenciado.

A possibilidade de isenção – trata-se desta uma vez que não é definida pela Constituição, mas relegada à Lei Complementar – se coadunaria com as premissas apresentadas, posto que menciona o texto que não incidirá tributo nestas operações.

Porém importa destacar que negócios-meios ou com terceiros, desde que com vistas ao atingimento dos objetivos sociais da cooperativa, conforme destacado anteriormente, haveriam de ser compreendidos como atos cooperativos e, como tal, excluídos da tributação.

Ademais, cumpre também observar que a EC 132/23 segue deixando à cargo da possível lei complementar a definição de como será o aproveitamento do crédito das etapas anteriores.

Ou seja, a EC 132/23, apesar de enunciar a não-cumulatividade nas sociedades cooperativas, não discorre se a cooperativa poderá aproveitar os créditos das operações realizadas entre os associados para com a cooperativa, desde que fora daquilo que se compreenda por ato cooperativo, e nem avança para assentar se será possível àqueles que adquirirem mercadorias ou serviços de cooperativas se creditarem quanto ao tributo que for pago, o que ficou a cargo de Lei Complementar, como será exposto adiante.

A definição deste tratamento, porém, é imperiosa, pois a não possibilidade de creditamento daqueles que transacionam com cooperativa pode ser desencorajador e, assim, impactar no desestímulo dessa forma de associativismo, mesmo porque, se não for possível creditar-se das mercadorias ou serviços fornecidos ou prestados pelas cooperativas, o contratante poderia não ser estimulado a com elas transacionar.

Ou seja, ter-se-ia efeito contrário à norma programática, que consorte definida por José Afonso da Silva (2007), indica diretrizes daquilo que deverá observar a Constituição e as normas hierarquicamente inferiores, eis que representa valor socialmente caro e que, no caso do cooperativismo, como assenta o artigo 174, §2º da Constituição Federal, há de ser estimulado.

Nesse sentido, portanto, merece análise o tratamento oferecido pela Lei Complementar nº 214/25.

5. O ATO ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO ATO COOPERATIVO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/25.

A Lei Complementar nº 214/25 tem por objetivo instituir o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo, regulamentando, pois, a cobrança destes tributos, numa espécie de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, posto que com competência da União, de um lado e relativamente à CBS e aos estados e municípios, do outro, no que concerne ao IBS. A previsão é de que ambos os tributos incidam sobre operações onerosas com bens ou com serviços, sendo o produto do IBS destinados ao Comitê Gestor deste, que cuidará em repartir aos estados e municípios de maneira proporcional, conforme regulamenta ou, no caso da CBS, diretamente à União.

A hipótese de incidência destes tributos é ampla, eis que incidem sobre quaisquer operações com bens e serviços, nos termos dos artigos 4º e 5º da LC 214/25, bem como é característica marcante a não-cumulatividade mais ampla, permitindo a apropriação de créditos das operações anteriores envolvendo IBS e CBS.

As hipóteses de não incidência do tributo, porém, estão destacadas no artigo 6º da Lei Complementar nº 214/25, merecendo destaque os incisos X e XI, que excluem da tributação a destinação de recursos aos fundos previstos no artigo 28 da Lei nº 5.764/71, notadamente Fundo de Reserva e Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES), bem como a reversão destes recursos, bem como a distribuição das sobras aos associados e os valores decorrentes das operações daquelas cooperativas que optem por regime específico.

Relativamente à exclusão das operações que destinem recursos ao Fundo de Reserva e ao FATES, fora razoável o entendimento adotado, mesmo porque tratam-se de fundos obrigatórios para as sociedades cooperativas, segundo a Lei nº 5.764/71. Contudo, urge observar que outros fundos que adote os Estatutos Sociais das cooperativas não foram alcançados, pelo que se vislumbra, ao menos preliminarmente, a possibilidade de, para se intentar fugir da tributação, empregarem-se usos diversos

e ilegais, ou ao menos ilegítimos, ao Fundo de Reserva ou ao FATES, em manobra que possa configurar evasão tributária em planejamentos tributários abusivos. Logo impõe a legislação um ônus de fiscalização maior em relação a estes fundos. Ao nosso sentir, melhor seria a não incidência do IBS e da CBS para quaisquer fundos geridos pelas cooperativas, observando-se, com efeito, que estas operações não representam lucro, dado que o fim da cooperativa é, precisamente, a ausência deste e, como destacado anteriormente, haveriam de ser utilizados para realização do ato cooperativo.

No que concerne, por sua vez, à não incidência de IBS e CBS sobre a distribuição das sobras, com efeito, bem observou o texto constitucional que tal distribuição não representa lucro, mas é a essencialidade que representa a natureza própria das sociedades cooperativas, de sorte que a tributação destas operações, a contrario sensu, poderia representar desestímulo ao cooperativismo, contrariando, assim o artigo 174, §2º da Constituição Federal.

Observa-se, ainda, que a Lei Complementar nº 214/25 cuidou em prescrever regime específico do IBS e da CBS para as sociedades cooperativas, nos termos dos artigos 271 e 272 que, em síntese, autoriza a redução a zero das alíquotas destes tributos, nas operações em que o associado fornece diretamente bem ou serviço à cooperativa que participa ou essa lhe fornece bem ou serviço sujeito ao regime regular de IBS e CBS, inclusive abrangendo as operações realizadas entre cooperativas singulares, centrais, federações, confederações e às originárias de seus respectivos bancos cooperativos de que participam, bem como operações de fornecimento de bem material pela cooperativa de produção agropecuária a associado, desde que anulado os créditos referentes aos bens fornecidos, além de serviços financeiros a seus associados, mesmo que cobradas tarifas e comissões.

A alíquota zero destas operações, porém, poderia não ser vantajoso nas operações com terceiros, já que não haveria crédito para apropriar-se, por isso foi bem a redação do artigo 272 da referida norma, ao possibilitar a transferência dos créditos das operações antecedentes àquelas praticadas com a cooperativa para aquele que com elas transacione.

Essa possibilidade, com efeito, é crucial, para que não ocorra o desestímulo ao cooperativismo e conseqüente desrespeito ao artigo 174, §2º da Constituição Federal.

Ademais, também é imperioso observar que o regime específico é uma opção para a cooperativa, logo havendo de refletir, cada uma, de maneira própria, acerca da vantajosidade, ou não, da opção, levando em consideração, portanto, sua natureza, seus objetivos sociais e as operações de mercado que realize em estratégia de planejamento tributário.

Destaca-se, porém, que não se vislumbra da LC 214/25 a forma de opção pelo regime específico, de sorte que há insegurança, ao menos no momento em que se redige esse texto, se ela poderá se manifestar diretamente, pelas próprias demonstrações contábeis ou se será necessário algum procedimento próprio.

Por fim, destaca-se que há algumas peculiaridades próprias à alguns ramos do cooperativismo, como o crédito que, por sua natureza, haverão de ser consideradas de maneira própria em outra oportunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sociedades cooperativas, para a consecução de seus fins, comumente praticam atos negociais com seus próprios associados ou mesmo com outras cooperativas, quando associadas a estas, bem como com terceiros não associados.

Quando as sociedades cooperativas praticam, sem ânimo lucrativo, negócios jurídicos com associados no interesse de exercer seu objeto social, definido em seu Estatuto Social, ou mesmo quando, na qualidade de associadas, celebram negócios jurídicos com outras cooperativas, elas realizam atos cooperativos, havendo de ser compreendido como tal, inclusive, os negócios-meio. Caso, porém, os atos celebrados com as cooperativas sejam realizados com terceiros que não lhe sejam associados, estar-se-á diante de um ato não cooperativo.

A Constituição Federal de 1988, ao precisar um “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo”, como o fez em seu artigo 146, III, “c”, a ser regulamentado por lei complementar, cuidou, em precisar que estas sociedades merecem tratamento jurídico-tributário próprio.

A EC 132/23, apesar de acrescentar maiores diretivas do que seria um adequado tratamento tributário do ato cooperativo, mais uma vez deixou a cargo de uma suposta lei complementar a regulamentação da matéria.

A Lei Complementar nº 214/25, ao instituir a IBS e a CBS cuidou em, expressamente, retirar do âmbito de incidência as operações destinadas aos Fundos de Reserva e Fates e seus retornos, bem como a distribuição de sobras, o que representa avanço em relação à compreensão da ausência de onerosidade e animo lucrativo destas operações, embora, ao nosso sentir, poder ter implicado ao próprio poder público mais necessidade de fiscalização da destinação dos recursos a estes fundos e, especialmente, as destinações das saídas destas, fiscalizando, assim, possíveis planejamentos tributários abusivos, já que os estatutos sociais das cooperativas podem dispor sobre a destinação destas receitas.

Por fim, observa-se, porém, que fora bem o legislador ao prescrever a possibilidade de opção das cooperativas por regime específico que, ao tempo em que permite a sujeição de alíquota zero nas operações em que o associado fornece bem ou serviço à cooperativa ou essa lhe fornece, ao tempo em que possibilita o aproveitamento dos créditos acumulados das operações antecedentes àquelas praticadas pela cooperativa para o agente econômico que com elas transacione. Interessante, inclusive, que esta representa uma opção, o que haverá de ser analisada casuisticamente, por cada cooperativa, a fim de compreender a vantajosidade, ou não, da opção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECHO, Renato Lopes. Tributação das cooperativas. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2005

BRASIL, Senado Federal. Emenda Constitucional n. 132, de 21 de dezembro de 2023, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Data de acesso: 10 de abril de 2024.

CARVALHO, Fábio Junqueira de; MURGEL, Maria Inês. A base de cálculo do PIS e da COFINS para sociedades cooperativas. In: BECHO, Renato Lopes (coord.). Problemas Atuais do Direito Cooperativo. São Paulo: Dialética, 2002

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário linguagem e método. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2013.

CASTRO, Guilherme Frederico de Figueiredo. Tributação das Sociedades Cooperativas. São Paulo: Noeses, 2017.

CRACOGNA, Dante. O ato cooperativo na América Latina. Tradução: Guilhaer Krueger. O ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

DERZI, Misabel. Direito Tributário, Direito Penal e Tipo. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

FRADE, Eduardo Silveira. A tributação das Sociedades Cooperativas de Crédito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

FRANKE, Walmor. Direito das sociedades cooperativas. São Paulo: Saraiva, 1973.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. ISS sobre Cooperativas de Trabalho. In: BECHO, Renato Lopes (coord.). Problemas atuais do Direito Cooperativo. São Paulo: Dialética, 2002.

MACEI, Demetrius Nichele. Ato cooperativo & tributação. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Teoria Geral dos atos cooperativos. São Paulo: Malheiros, 2007

PRADO, Flávio Augusto Dumont. Tributação das cooperativas à luz do Direito Cooperativo. 1ª ed (2004). 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007