V WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE

O mundo empresarial e a questão social

Porto Alegre, 2 a 5 de maio de 2006 – PUCRS

Grupo de Trabalho 02 – Organizações empresariais, representação de interesses e ação política

Dilemas da ação coletiva: o problema da cooperação entre os prestadores de serviços

Gilson Rodrigues de Almeida

Mestrando em ciência política/UNICAMP

Resumo:

Objetivamos explicar a ação coletiva das entidades representativas dos prestadores de serviços em oposição a sucessivas Medidas Provisórias emitidas pelos presidentes FHC e Lula elevando a carga tributária deste setor. Apesar de sua crescente participação na economia, o setor de serviços como um todo ainda não logrou institucionalizar mecanismos centralizados efetivos responsáveis pela representação específica do setor, persistindo, em virtude da grande especialização e competição entre associações, um complexo associativo horizontal extremamente diferenciado. A despeito da ausência de uma associação setorial de cúpula específica realmente representativa, os prestadores de serviços vêm se mobilizando com relativo sucesso para fazer frente aos diversos “pacotes tributários” que o Governo Federal tem emitido nos últimos anos atingindo negativamente o setor. Este sucesso pode ser evidenciado especialmente após a derrota das tentativas do Executivo de aprovação da Medida Provisória N° 232, de 2004, a qual acabou criando condições favoráveis para uma mobilização de grande envergadura envolvendo mais de mil e quinhentas entidades empresariais e profissionais dos serviços. Analisando as relações estabelecidas entre estas entidades e entre seus líderes desde 2002, demonstramos como, contrariando as previsões mais pessimistas do clássico “dilema da ação coletiva” formulado por Olson, a cooperação entre um número tão grande de associações foi possível.

Introdução

Desenvolvemos na primeira sessão deste artigo uma breve reflexão teórica acerca do tema da ação coletiva tendo como ponto de partida as formulações de Mancur Olson (1999).

Após explicitarmos os argumentos do autor demonstrando por que a cooperação, em determinados casos, não pode ser deduzida automaticamente da simples perseguição racional dos interesses comuns dos membros de um grupo, apresentamos, na seção seguinte, críticas vinculadas à fragilidade da relação estabelecida por Olson entre tamanho do grupo e probabilidade de haver cooperação no interior do mesmo. Indicamos, ainda nesta seção, o grupo que selecionamos para testar a hipótese olsoniana, vale dizer, a população de entidades representativas das atividades empresariais de prestação de serviços afetadas por três Medidas Provisórias editadas pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula entre 2002 e 2004.

Na terceira parte do artigo, procuramos desenvolver uma análise de caráter exploratório acerca das características básicas daquela população, correlacionando-as com as características da estrutura representativa de outros setores da economia brasileira.

Na sessão seguinte, focalizamos de forma pormenorizada a ação coletiva propriamente dita daquela população em oposição às Medidas Provisórias delimitadas: o contato estabelecido entre as entidades, as estratégias de atuação política efetivamente adotadas para a consecução dos benefícios coletivos almejados, as relações entre as entidades e os tomadores de decisão e o resultado concreto das mobilizações sobre o processo decisório.

Por fim, à luz dos três estudos de caso desenvolvidos no artigo, procuramos demonstrar como o raciocínio de Olson acerca da impossibilidade da cooperação não se sustenta em certas situações concretas.

Interesses, racionalidade e ação coletiva: problematizando a cooperação

Embora filósofos e o próprio senso-comum tenham se dado conta há séculos dos problemas envolvidos na cooperação entre membros de um grupo racionais e com

interesses comuns, o marco das discussões contemporâneas acerca da disjunção “micro-macro” presente em diversas situações envolvendo a produção de benefícios coletivos foi a publicação, em 1965, de “A lógica da ação coletiva”, de autoria do economista norte-americano Mancur Olson. Na formulação sintética encontrada logo nas primeiras páginas deste livro, Olson postula: “mesmo que todos os indivíduos de um grupo sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais” (Olson, 1999, p. 14).

Apropriando-se do método individualista, do princípio da maximização da utilidade marginal da teoria econômica neoclássica e do conceito de “bens públicos” desenvolvido por Samuelson, Olson afirma que quando está em pauta um “bem coletivo” ou “público”, vale dizer, um benefício caracterizado pela impossibilidade de se discriminar aqueles que contribuem para o provimento do mesmo daqueles que não o fazem, o membro racional, em determinados casos, pode preferir não cooperar para a consecução do bem grupal, uma vez que, mesmo não contribuindo, poderia gozar de igual modo do bem público em questão. Ainda que os custos da cooperação sejam mais reduzidos do que os benefícios auferidos pela adoção da estratégia cooperativa, a deserção em uma ação coletiva é racional, de acordo com Olson, todas as vezes em que o efeito da contribuição de cada ator para a provisão do benefício coletivo não faz “uma diferença perceptível para o grupo como um todo, ou para o ônus ou ganho de qualquer membro do grupo tomado individualmente” (Olson, 1999, p. 57). Como a consequência positiva que cada contribuição individual exerce sobre a produção do bem coletivo não é notada, e essa contribuição envolve custos, é racional que o membro auto-interessado não arque com esses mesmos custos, maximizando assim a sua utilidade. Grupos cujos membros se deparam com essa percepção em relação à contribuição individual dos mesmos para a produção do benefício coletivo são classificados por Olson como “latentes”.

O “dilema da ação coletiva” em grupos “latentes” tal como formulado por Olson reside justamente nessa ambivalência: na medida em que todos os membros do grupo raciocinam da mesma maneira, isto é, na medida em que procuram maximizar as suas respectivas utilidades à custa da deserção, pelo fato de não “notarem”, no fim, qualquer acréscimo significativo no nível de provisão do bem coletivo para o grupo como um todo ou para algum membro isoladamente por conta da contribuição individual, o resultado acaba se tornando desastroso do ponto de vista agregado. Segundo a

racionalidade coletiva, todos sairiam ganhando caso houvesse cooperação integral. Porém, de acordo com a racionalidade individual, a deserção não deixa de ser a estratégia que proporciona a recompensa mais vantajosa para cada ator, independentemente de haver cooperação ou deserção por parte dos outros membros do grupo.

A ação coletiva, para Olson, apenas não se constitui um problema na medida em que existir no grupo algum membro cuja fração de ganhos do total do bem coletivo seja tão “grande” que lhe seja viável arcar com os custos integrais da produção do mesmo bem. Na fórmula matemática proposta em “A lógica da ação coletiva”, isso ocorre quando A_i , a vantagem do indivíduo i , calculada através do retorno que i tem com a provisão do bem coletivo descontado dos custos totais da provisão do bem coletivo, é maior do que zero.

No caso do grupo possuir no seu interior algum membro disposto a arcar sozinho com todos os custos da ação coletiva, isto é, no caso do grupo ser “privilegiado”, os outros membros, de acordo com Olson, pegarão “carona” nos esforços do indivíduo empreendedor. Em virtude da assimetria existente entre os membros de um mesmo grupo, é possível que haja o chamado fenômeno da “exploração do grande pelo pequeno”, que consiste no fato do “membro grande”, aquele que até mesmo por conta própria contribuiria para o benefício coletivo, assumir, proporcionalmente, em relação aos retornos, uma parte maior dos custos envolvidos na produção de um benefício coletivo.

Ainda tematizando os chamados grupos “privilegiados”, Olson chama a atenção para uma outra característica crucial dos mesmos: nas situações em que o benefício coletivo apresentar níveis de produção contínuos, a tendência é que a sua produção se dê em um nível “subótimo”. Ou seja, uma vez provida uma quantidade inicial do benefício coletivo por parte de um membro desproporcionalmente interessado nele e disposto a arcar com os seus custos por conta própria, os retornos com a produção de unidades adicionais do benefício coletivo apresentam uma dinâmica desacelerada, alcançando um ponto de saturação no qual a deserção se configura em uma estratégia irresistível.

Seguindo a classificação proposta em “A lógica da ação coletiva”, encontramos uma terceira categoria de grupos, os “intermediários”, nos quais nenhum membro tem interesse em promover o benefício coletivo de maneira integral ou simplesmente um nível do mesmo por sua própria conta, uma vez que nenhum deles ficaria com uma

parcela tão grande do bem público que lhe compensasse arcar com todos os custos envolvidos na ação coletiva; a contribuição ou falta de contribuição dos membros, porém, neste caso, pode, sim, ter um efeito perceptível sobre a produção do benefício público, fazendo com que um “caroneiro” em potencial raciocine que sua recusa em contribuir para o benefício coletivo traria consequências nefastas para ele próprio. No entanto, caso a contribuição do membro não seja acompanhada pelos esforços do restante do grupo, o bem coletivo não será provido em nenhum nível, o que acarretará prejuízos não desprezíveis ao membro que contribuiu. Neste caso, de acordo com Olson, o resultado da ação coletiva é incerto, pois, “no grupo intermediário (...), onde dois ou mais membros devem agir simultaneamente para que um benefício coletivo possa ser obtido, deve haver ao menos coordenação ou organização tácita” (Olson, 1999, p. 59).

Coordenação esta que não adquire nenhuma centralidade na argumentação de Olson, mesmo porque, como um economista, o autor tem como pressuposto uma sociedade em que os seres humanos vivem completamente isolados entre si, em um mundo no qual a comunicação é custosa e/ou impossível. É preciso destacar, porém, que, diferentemente da estrutura de recompensas presente em grupos “latentes”, na qual os ganhos do membro que não colabora para o sucesso de uma determinada ação coletiva são sempre mais elevados, independentemente da cooperação ou deserção alheia, no caso dos grupos que Olson classifica como “intermediários”, caso os outros membros do grupo manifestem a intenção de cooperar, é racional para o ator fazer a sua parte também se esforçando para a provisão do bem coletivo (a contribuição do membro, portanto, não tem um efeito desprezível sobre a produção de algum nível do benefício coletivo ou do benefício coletivo completo, como nos grupos que Olson classifica de “latentes”). Ao contrário do que ocorre nos grupos “latentes”, a deserção unilateral neste caso é ineficiente até mesmo quando comparada à deserção mútua. O dilema existente nesta situação, portanto, consiste no problema da coordenação entre os atores: a contribuição será feita apenas na medida em que o ator antecipa que todos os outros membros do grupo irão também acompanhá-lo na provisão do benefício coletivo. Em situações em que a produção do bem coletivo é limitada tecnologicamente por um nível relativamente elevado de contribuições e em que nenhum membro do grupo sozinho seria capaz de prover o benefício por sua própria conta, mas que não teria também, por outro lado, maiores retornos se abstendo da ação coletiva, a estratégia racional consiste no fornecimento da contribuição para a provisão do benefício coletivo

apenas na medida em que o ator estimar que os outros membros do grupo também contribuirão e que o bem público será provido (caso contrário, a sua contribuição se configuraria em um gasto completamente inútil). O “dilema” em questão pode ser solucionado na prática sem maiores dificuldades por meio da comunicação entre os atores: basta que os membros do grupo sinalizem que adotarão a estratégia cooperativa em prol da produção do benefício coletivo. Esta comunicação geralmente não envolve custos significativos, uma vez que os membros de um grupo frequentemente estão próximos uns dos outros e/ou dispõem previamente de canais de transmissão de informações para uma eventual ação coletiva, não necessitando de mecanismos mais sofisticados para o cumprimento de acordos tácitos firmados (conforme mencionado, diferentemente dos “grupos latentes”, neste caso não há vantagens, do ponto de vista do cálculo eminentemente instrumental, em desertar em uma ação coletiva).

Grupos grandes e a possibilidade da cooperação

Se o trabalho de Olson apresenta alguns avanços evidentes em relação às teorias tradicionais da ação coletiva ao tornar complexa a relação entre interesses comuns em um determinado bem coletivo e a possibilidade do mesmo ser produzido de forma voluntária (isto é, na ausência de incentivos seletivos positivos e negativos) por membros racionais de um grupo, é válido indagar em que medida o “dilema da carona” presente em grupos “latentes”, que tanto obceca o autor de “A lógica da ação coletiva”, pode se configurar na representação mais consistente dos problemas envolvidos na maior parte das ações coletivas de caráter político, como é o caso do ativismo de uma classe social, grupo de interesse ou movimento social, inclusive da situação que procuramos investigar neste artigo (a ação coletiva política das entidades representativas dos prestadores de serviços).

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que, ao contrário da suposição de alguns autores, seguidores ou não da linhagem teórica olsoniana, inclusive do próprio Olson em alguns trechos de “A lógica da ação coletiva”, não é correto equiparar um grupo numericamente “grande” com um grupo “latente”, ou um grupo com um número um pouco mais elevado de membros com os grupos que Olson denomina de “intermediários” ou ainda um grupo empiricamente “pequeno” com um grupo de tipo

“privilegiado”. De fato, uma das críticas que podem ser empreendidas a Olson diz respeito aos critérios utilizados pelo autor para a construção da tipologia dos grupos (“privilegiados”, “intermediários” e “latentes”). Embora esta classificação tenha sido erigida a partir de argumentos predominantemente analíticos (econômicos, ou seja, a partir do valor que cada membro do grupo confere ao benefício coletivo em questão), o próprio Olson utiliza repetidamente em sua análise técnica argumentos de caráter político-sociológico, tal como o “tamanho” do grupo. Na verdade, Olson às vezes se apropria dessas diferentes formas de classificar um grupo de maneira intercambiável pois acredita na existência de uma relação direta entre tamanho empírico do grupo e o seu caráter privilegiado. Para o autor, os incentivos individuais para cooperar de forma unilateral se reduzem conforme aumenta o tamanho do grupo, de maneira que “grupos pequenos” tendem a ser “privilegiados”, ao passo que grupos mais extensos em termos de número de membros tendem a ser “intermediários” ou “latentes”.

Além disso, quanto maior o tamanho de um grupo, afirma Olson em seguida, mais a contribuição individual de cada membro passa a ser percebida como um esforço “insignificante” para o grupo como um todo, ou para o ônus ou ganho de qualquer membro do grupo tomado individualmente. Em outras palavras, quanto maior o número de membros de um grupo, maior também é a probabilidade do grupo apresentar as características básicas de um grupo “latente”.

As relações entre tamanho e tipo do grupo são estabelecidas porque se encontra subtendida na análise de Olson a idéia de que quanto mais se obtém um benefício coletivo, ou seja, quanto mais elevado o número de membros de um grupo desfrutando de um bem coletivo, maiores deverão ser também os custos totais para a provisão do mesmo bem público.

Um grupo empiricamente pequeno, no entanto, tal como o caso clássico presente na literatura da “teoria dos jogos” conhecido como “dilema do prisioneiro” (grupo este formado originalmente por apenas dois membros), pode ser constituído por membros que não possuem incentivos para incorrer unilateralmente com os custos integrais da ação coletiva, tampouco percebem a sua contribuição como um esforço “significativo”. Por outro lado, grupos empiricamente grandes não estão necessariamente condenados à latência. Situações em que a contribuição de um único membro não é percebida como desprezível e/ou em que um único membro apresenta incentivos para arcar com os custos integrais da provisão de algum nível do benefício coletivo podem ocorrer

inclusive em grupos com um número de membros relativamente “elevado”. Conforme sugere Hardin (1982), diferentemente da análise olsoniana, válida para casos particulares, mas não para todas as situações, quando o bem público a ser provido for caracterizado por uma perfeita “jointness of supply”, um grupo “privilegiado” pode ser expandido para qualquer tamanho e ainda continuar sendo “privilegiado” ou um grupo “intermediário” se expandir numericamente e ainda assim não se tornar um grupo “latente”. Os custos envolvidos na provisão de um bem coletivo, no caso do mesmo se caracterizar por uma perfeita “jointness of supply”, não se elevam com aumento do número de membros do grupo que desfrutam do mesmo, isto é, o desfrute do bem público por um membro não afeta o usufruto do mesmo bem por outro membro, de modo que se o bem se encontra disponível para um membro ele pode perfeitamente estar disponível para os demais membros sem custos adicionais.

Olson, na verdade, chama a atenção, em uma nota de rodapé do seu mais famoso livro, para situações como estas; no entanto, acredita que as mesmas sejam empiricamente irrelevantes: “não é fácil imaginar exemplos práticos de grupos que se encaixam nessa descrição” (Olson, 1999, p. 60). Embora realmente seja difícil encontrar bens coletivos com um grau perfeito de “jointness of supply”, acreditamos, por outro lado, que uma parte considerável dos bens coletivos políticos apresenta essa característica em pelo menos algum grau. É o caso, por exemplo, daqueles bens coletivos providos através do exercício da pressão política sobre os agentes estatais responsáveis pelas tomadas de decisões (tal como os “lobbies” em geral que visam à produção de alguma mudança na legislação). Nesses casos, pois, o “dilema da carona” detectado por Olson em grupos “latentes” não se constitui na melhor representação dos problemas enfrentados pelo grupo, ainda que este seja formado por um número expressivo de membros.

Este artigo pretende justamente tematizar a ação coletiva de caráter político de um grupo composto por um número relativamente elevado de membros: a população formada por entidades representativas dos prestadores de serviços, população esta que, conforme esboçamos de forma exploratória na seção subsequente, ultrapassa a marca de mil associações dos mais diferentes tipos, tamanhos e funções. Objetivamos, por intermédio deste estudo, identificar de que maneira um grupo formado por tantos membros obtiveram sucesso no desenvolvimento de ações coletivas de caráter político

em oposição à emissão de proposições pelo Governo Federal elevando a carga tributária das unidades econômicas que tinham a prerrogativa de representar.

As atividades de prestação de serviços referidas acima não englobam os serviços mercantis como um todo, tampouco os serviços mercantis exclusive o comércio e as finanças em seu conjunto, uma vez que uma análise de tal escopo exigiria esforços que se encontram fora do nosso alcance. Seleccionamos, dessa maneira, para uma investigação mais aprofundada acerca da ação coletiva dos prestadores de serviços mercantis, apenas uma determinada parcela desta população econômica, vale dizer, as entidades representativas dos prestadores de serviços que poderiam ter, em maior ou menor grau, uma elevação nas suas respectivas cargas tributárias por conta da emissão de três Medidas Provisórias durante o período de 2002 e 2004 pelo Executivo Federal: a MP 22, de 2002; a MP 107, de 2003; e, por último, a MP 232, de 2004.

As empresas de serviços potencialmente atingidas pelas elevações nas suas respectivas cargas tributárias por conta da emissão dessas **três** MPs eram basicamente aquelas que se dedicavam a atividades que a legislação brasileira denomina de **“prestação de serviços em geral”** (com exceção dos serviços hospitalares), atividades estas das quais se excluem, automaticamente, o comércio, os serviços de transporte e os serviços financeiros, além, obviamente, dos serviços prestados pelo governo de forma não-empresarial¹.

Estimando a dimensão desta população a partir dos dados da PAS², chegamos ao montante de 854.504 empresas operando nos mais diversos segmentos da categoria de “prestação de serviços em geral” no ano de 2002, empresas estas que auferiram R\$ 232.714.110.000 de receita operacional líquida e ocupavam, em 31/12 do mesmo ano, 5.716.796 pessoas³, enfatizando, mais uma vez, o fato da pesquisa produzida pelo IBGE não ter englobado as atividades de atenção à saúde, como consultórios isolados,

¹ Além da referência à ampla categoria de atividades de “prestação de serviços em geral”, o texto das três MPs delimitadas para análise especificava, de forma a não restar dúvida aos contribuintes, uma elevação potencial da carga tributária para as seguintes atividades de prestação de serviços: a) intermediação de negócios; b) administração, locação ou cessão de bens imóveis, móveis e direitos de qualquer natureza; c) prestação cumulativa e contínua de serviços de assessoria creditícia, mercadológica, gestão de crédito, seleção de riscos, administração de contas a pagar e a receber, compra de direitos creditórios resultantes de vendas mercantis a prazo ou de prestação de serviços (factoring).

² Chegou-se a estes números subtraindo os números referentes aos serviços de transportes (transporte ferroviário e metroviário, transporte rodoviário, transporte aquaviário e transporte aéreo).

³ De acordo com os dados da PAS referentes ao ano de 2003, os “prestadores de serviços em geral”, com exceção dos serviços da área de saúde, eram formados por 859.684 unidades econômicas, que auferiram receita bruta de R\$ 253.604.676.000 e ocupavam, em 31/12 do mesmo ano, um total de 5.690.142 pessoas.

clínicas, laboratórios de análise clínicas e outros serviços complementares na área de saúde.

Se é verdade que as três MPs faziam referência ao conjunto das atividades de “prestação de serviços em geral” mencionadas anteriormente, nem todas as pessoas jurídicas cuja atividade principal consistia na prestação de um desses serviços teria uma elevação na sua carga tributária por intermédio das ampliações da base de cálculo da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e/ou do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) embutidas naquelas proposições. Na verdade, apenas as pessoas jurídicas “prestadoras de serviços em geral” que apuravam a CSLL e o IRPJ devidos pelo regime simplificado conhecido como “lucro presumido”⁴ seriam afetadas, uma vez que as ampliações nas bases de cálculo trazidas por aquelas MPs nada diziam a respeito das pessoas jurídicas “prestadoras de serviços em geral” que contribuía pelo regime do “lucro real” ou pelo sistema SIMPLES, outras duas alternativas para a declaração dos tributos sobre os rendimentos da pessoa jurídica.

A MP 22, de 9 de Janeiro de 2002, através de seu artigo terceiro, estabelecia uma elevação da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas “prestadoras de serviços em geral” cujo regime de apuração era o “lucro presumido” de doze por cento para trinta e dois por cento sobre a receita bruta auferida em cada mês do ano-calendário.

A MP 237, de 10 de fevereiro de 2003, por sua vez, em seu artigo vigésimo, apresentava texto idêntico ao artigo terceiro da MP 22, em virtude da mesma não ter sido aprovada no ano anterior.

A MP 232, de 30 de Dezembro de 2004, por fim, através do seu artigo décimo primeiro, estipulava uma ampliação de trinta e dois por cento para 40 por cento da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) das pessoas jurídicas cujas atividades se enquadravam na categoria “prestação de serviços em geral” e que apuravam esses tributos pelo regime do “lucro presumido”. A ampliação da base de cálculo da CSLL, neste caso, dar-se-ia a

⁴ O “lucro presumido” é uma forma de tributação simplificada para determinação da base de cálculo da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) que possibilita ao contribuinte uma significativa redução das obrigações acessórias, em especial no que diz respeito à manutenção de livros fiscais, podendo manter escrituração contábil nos termos da legislação comercial ou utilizar apenas o Livro Caixa e o Livro de Registro de Inventário. Este regime de apuração também apresenta normalmente carga tributária mais reduzida em relação à metodologia do “lucro real”, com exceção dos casos em que a empresa opera com uma margem de lucro relativamente reduzida ou com saldo negativo.

partir de 1º de abril de 2005, ao passo que os efeitos da elevação da base de cálculo do IRPJ se iniciariam a partir de 1º de janeiro de 2006⁵.

De acordo com os dados divulgados pela Coordenação-Geral de Política Tributária da Receita Federal, o número de “prestadores de serviços em geral”, inclusive serviços de saúde, declarantes do IRPJ, e conseqüentemente da CSLL, pela metodologia do lucro presumido no ano de 2003 – declarações estas referentes ao ano-calendário de 2002 – era de 229.176 empresas, empresas estas cuja receita bruta auferida total somava R\$ 51,56 bilhões de reais. Embora tenha havido variações em relação ao número de empresas e do montante de receita bruta auferido anualmente ao longo de 2002 e 2005, isto é, durante o período em que as proposições delimitadas para análise estiveram em tramitação⁶, estes dados são estimadores relativamente confiáveis do tamanho da população que seria atingida diretamente pelas MPs em questão.

Esses números, no entanto, não se encontram desagregados, de modo que não é possível apreender, apenas por intermédio dos mesmos, que classes e subclasses de “prestadores de serviços em geral” apuravam com maior ou menor intensidade a CSLL e o IRPJ com base no regime do “lucro presumido” no momento em que aquelas proposições foram editadas pelo Executivo Federal.

No entanto, podemos estimar esses dados de forma indireta: os “prestadores de serviços em geral” enquadrados no regime do “lucro presumido” seriam basicamente aquelas empresas impedidas legalmente de optar pelo SIMPLES (seja pelo fato das atividades em que se inseriam terem sido vedadas a esta sistemática, seja em razão da receita bruta auferida pelas mesmas ultrapassar os limites de inclusão neste sistema simplificado de pagamento de tributos), mas que, por outro lado, não estavam obrigadas, em virtude do faturamento ou da atividade exercida, a se enquadrar no regime de tributação do “lucro real”.

Assim, é possível inferir que as pessoas jurídicas que se dedicavam a atividades de prestação de serviços de profissões legalmente regulamentadas (pessoas jurídicas estas impedidas de optar pelo SIMPLES e, na grande maioria dos casos, classificadas como microempresas (ME) ou empresas de pequeno porte (EPP), tal como os

⁵ Deve-se chamar a atenção para uma particularidade desta MP. Além de atingir diretamente as “atividades de prestação de serviços em geral” que apuravam seus tributos sobre a renda a partir do regime do “lucro presumido”, a MP 232 acabava afetando negativamente, por meio de novas exigências relacionadas à antecipação de tributos, uma série de outras atividades econômicas do setor de serviços não afetadas anteriormente - para não falar das atividades de outros setores econômicos, como os produtores agrícolas.

⁶ Estas variações podem ser observadas de um modo aproximado por meio da PAS 2004, referente ao ano de 2002, e da PAS 2005, referente ao ano de 2003, conforme já esboçamos anteriormente.

profissionais liberais que prestavam seus serviços através da constituição de empresas⁷), apurariam de forma maciça a CSLL e o IRPJ com base no regime do lucro presumido, já que a sistemática do “lucro real” envolveria custos normalmente mais elevados em termos de burocracia e de carga tributária⁸. De forma análoga, outras atividades econômicas de “prestação de serviços em geral” para as quais a inclusão no SIMPLES estava vedada, tenderiam a optar pela apuração da CSLL e do IRPJ pelo regime do “lucro presumido”.

Empresas cujas atividades de “prestação de serviços em geral” poderiam se enquadrar no SIMPLES, mas que, por outro lado, auferiram uma receita superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), no ano-calendário, também tenderiam a apurar a CSLL e o IRPJ pelo regime do “lucro presumido”, o que as tornaria potenciais interessadas na não-aprovação das MPs selecionadas para análise.

Importante mencionar que as pessoas jurídicas de “prestação de serviços em geral” (sejam elas prestadoras de atividades de serviços para as quais o SIMPLES era permitido, sejam elas prestadoras de atividades para as quais o SIMPLES era vedado)

⁷ Os incentivos para um profissional liberal se constituir como pessoa jurídica dependem de um cálculo entre custos e benefícios: “o profissional liberal escolherá fundar uma pessoa jurídica se o custo (de transação e tributário) for menor que seria caso se mantivesse como pessoa física. Ou seja, se o imposto de renda da pessoa jurídica mais o custo de transação for menor do que o imposto de renda de pessoa física, menos as deduções permitidas” (Assunção et al., 2005, p. 9). Conforme ressaltam Assunção et al. (2005), além da estrutura de taxaço da renda, outros fatores de caráter não diretamente tributários podem influenciar a constituição de pessoa jurídica por parte de um profissional liberal, como a possibilidade de obtenção de empréstimos com responsabilidade limitada, o acesso mais fácil das pessoas jurídicas, em relação às pessoas físicas, a negócios com empresas (cada vez mais os planos de saúde exigem, para a contratação de serviços prestados por médicos, que os mesmos sejam constituídos sob a forma de pessoa jurídica), e a existência de sócios em um negócio (a existência de vários sócios dificulta o estabelecimento de direitos e deveres de cada um deles sob a forma de pessoa física, além de diluir os custos fixos de uma pessoa jurídica, como os custos com assistência jurídica). Com base em uma amostra de 371.779 profissionais liberais obtida através da ECINF (Pesquisa Economia Informal Urbana) referente ao ano de 1997 (80% desta amostra formada por médicos, advogados e dentistas), Assunção et al. indicam que 12% desses profissionais, o que equivale a 42.635 pessoas, constituíam-se sob a forma de pessoa jurídica. Desses 42.635 profissionais liberais, 28.473 (66,8%) contribuíam com o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (ou seja, não eram isentas). Como já era esperado, os 12% da amostra que se constituíam sob a forma de pessoa jurídica auferiam uma renda média mensal (R\$ 5112,10) mais do que duas vezes maior do que o restante da amostra (que recebia em média R\$ 2303,94). É importante destacar que o estudo de Assunção et al. (2005) está baseada em uma amostra delimitada no ano de 1997; desde então é possível inferir um crescimento significativo na constituição de pessoas jurídicas por parte de profissionais liberais, embora tenha havido também tentativas, por parte de diversos órgãos do Governo Federal, de impedir esse processo, sobretudo a constituição de empresas de fachada como mecanismo de planejamento tributário.

⁸ Os dados do estudo de Assunção et al. (2005) indicam que a grande maioria das firmas constituídas por profissionais liberais contribuintes do IRPJ e da CSLL escolheu o método de apuração do lucro presumido (total de 13.422), ao passo que apenas 6.564 optaram pelo lucro real. Podemos inferir, por outro lado, que os incentivos para a opção pela sistemática do lucro real tenha se reduzido consideravelmente a partir da transformação do PIS (Programa de Integração Social) e da COFINS (Contribuição Para o Financiamento da Seguridade Social) em tributos não-cumulativos e a da subsequente elevação das alíquotas desses tributos para as pessoas jurídicas optantes pela metodologia do “lucro real”.

que auferiram R\$ 48 milhões de reais ou mais, no ano-calendário, não teriam a possibilidade de se beneficiar das vantagens normalmente trazidas pelo regime do “lucro presumido”.

Por fim, é importante reforçar que as considerações feitas acima revelam apenas a estrutura básica de incentivos para que as empresas optassem por um determinado regime de apuração em detrimento de outro, e não a escolha efetivamente empreendida pelas pessoas jurídicas ao longo do período delimitado para análise. A princípio, qualquer empresa teria a possibilidade, se assim o desejasse, de se enquadrar na sistemática do “lucro real”, e, de fato, há evidências de que uma parcela das pessoas jurídicas “prestadoras de serviços em geral”, mesmo tendo a opção legal do SIMPLES e/ou do “lucro presumido”, acabava optando pela metodologia “padrão” de cálculo da CSLL e do IRPJ, isto é, pelo regime do “lucro real”. Empresas operando com saldo negativo ou com baixo lucro, desconsiderando outras variáveis, tal como a desburocratização proporcionada ao contribuinte pelas outras metodologias, conforme mencionado, teriam incentivos econômicos mais intensos para escolher o “lucro real”, ao invés do “lucro presumido”.

Estrutura representativa dos prestadores de serviços: uma análise exploratória

Especificadas as unidades econômicas básicas dos prestadores de serviços potencialmente atingidos pela elevação das bases de cálculo da CSLL e do IRPJ, doravante denominados “prestadores de serviços em geral” ou simplesmente “prestadores de serviços”, nossa tarefa, nesta seção, consiste em uma análise de caráter exploratório acerca da estrutura de representação dessas mesmas unidades.

A escolha pelo método de análise indireto, isto é, a opção pelo estudo das entidades representativas, e não pela análise direta das pessoas jurídicas, deve-se basicamente, além da maior facilidade de acesso a informações, às evidências que encontramos de que a ação coletiva de caráter político dos prestadores de serviços na defesa de seus interesses era praticamente toda ela empreendida através de suas entidades representativas, especialmente quando se tratava da defesa dos interesses, sobretudo na esfera federal do governo, de empresas de “pequeno” e “médio” porte. Porém, conforme procuramos demonstrar ao longo deste artigo, é preciso ficar atento para a existência provável de um descompasso entre os prestadores de serviços e as entidades responsáveis pela representação dos mesmos, no que diz respeito aos graus de

informação e interesse manifesto nas proposições, bem como em relação às ideologias compartilhadas e às estratégias adotadas para a atuação política em defesa dos seus interesses. A própria composição social do quadro de associados e das lideranças representativas já fornece indicações importantes, embora insuficientes, acerca da maior ou menor representatividade de determinados segmentos econômicos e profissionais no interior das suas entidades representativas e, assim, dos problemas envolvidos na intermediação dos seus interesses.

A categoria “entidades representativas dos prestadores de serviços” que fizemos referência anteriormente engloba tanto entidades patronais (de caráter sindical e civil) quanto entidades profissionais (associações sindicais e civis, além de órgãos oficiais fiscalizadores de profissões regulamentadas) representativas de “profissionais liberais” que se constituem como pessoas jurídicas.

Em relação às entidades sindicais, fazemos referência não apenas aos sindicatos, mas também às federações e às confederações, associações de grau superior da estrutura oficial sindical brasileira que têm como função organizar e representar os interesses de cúpula de um ou mais segmentos econômicos ou de uma ou mais categorias profissionais.

Inexistindo estudos precisos e recentes traçando o perfil da população de associações civis empresariais e profissionais representativas dos prestadores de serviços, tal como as pesquisas sindicais produzidas pelo IBGE referentes aos anos-base 1987-1992 e 2001, desenvolvemos uma análise de caráter exploratório acerca desse universo tão vasto e heterogêneo que compreende entidades de abrangência territorial nacional, estadual e regional⁹, representando, fora ou ao lado do sistema sindical, um ou mais segmentos específicos de prestadores de serviços.

Estrutura representativa das empresas de prestação de serviços

Entidades sindicais

Os sindicatos representativos das empresas de prestação de serviços formam um grupo extremamente heterogêneo em termos de abrangência das classes de atividades

⁹ Dada a grande dimensão da população de entidades civis representativas dos prestadores de serviços, nosso foco se concentrará nas entidades de maior abrangência territorial e/ou de maior importância política.

econômicas representadas, área territorial que o sindicato está autorizado a representar, localização geográfica, número de associados, ano de fundação e reconhecimento pelo Ministério do Trabalho e presença ou ausência de vínculo a federações e confederações.

Em relação à abrangência das atividades representadas por esses sindicatos, verificamos a existência de um número relativamente significativo de entidades representando basicamente uma atividade econômica específica ou atividades bastante semelhantes entre si, como é o caso dos sindicatos das atividades listadas a seguir: agências de correio franqueadas; agentes de propriedade industrial; armazéns gerais e empresas de movimentação de mercadorias; cemitérios particulares; empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais; empresas distribuidoras de jornais e revistas; auto e moto escolas e centros de formação de condutores; empresas de garagens e estacionamento; locadoras de equipamentos e máquinas de terraplanagem; locadoras de filme em vídeo cassete; locadoras de veículos automotores; lavanderias; salões de barbeiros e cabeleireiros para homens; institutos de cabeleireiras para mulheres; casas de diversões; empresas de asseio e conservação; hospitais, clínicas e casas de saúde; corretores de café; despachantes; empresas de processamentos de dados; estabelecimentos de serviços funerários; representantes comerciais autônomos e empresas de representação; sociedades de fomento mercantil (“factoring”); estabelecimentos do ensino infantil; fotógrafos profissionais autônomos; laboratórios de pesquisas e análises clínicas; empresas de informática; empresas de telecomunicações; corretores de moda; empresas organizadoras de eventos e afins; turismo; hotéis, restaurantes, bares e similares; e empresas de segurança, vigilância e transporte de valores.

Em contrapartida, um número reduzido de sindicatos patronais tem como prerrogativa legal representar um conjunto mais diversificado de atividades econômicas de prestação de serviços, como é o caso dos SESCONs (Sindicatos das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisa), que, além de intermediarem os interesses das empresas de serviços contábeis, empresas de assessoramento, perícias, informações e pesquisas, representam dezenas de outras atividades de prestação de serviços, exclusive no caso dessas atividades possuem entidades sindicais representativas próprias¹⁰.

¹⁰ Apenas a título de exemplo, destacamos as seguintes atividades que os SESCONs estão autorizados a representar: - Atividade de Contabilidade - Atividade de Auditoria Contábil - Assessoramento, Perícias,

No que diz respeito à abrangência territorial, percebe-se claramente a preponderância de sindicatos patronais das atividades de “prestação de serviços em geral” de escopo estadual ou interestadual, e não municipal ou intermunicipal como normalmente ocorre na indústria e no comércio. Sindicatos de abrangência municipal e intermunicipal representativos de uma ou mais atividades de prestação de serviços são bem mais raros, apesar de serem encontrados, a título de exemplo apenas, na representação de empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis, de hotéis, bares, restaurantes e similares, de barbearias, salões de cabeleireiros e institutos de beleza, de representantes comerciais e empresas de representação comercial e de estabelecimentos e serviços de saúde. Um número reduzido de sindicatos, por fim, apresenta abrangência territorial nacional, como é o caso do SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Engenharia e Arquitetura Consultiva), SINARA (Sindicato Nacional das Empresas de Reprografia e Serviços Auxiliares), SELURB (Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana) e SINDIRISCO (Sindicato Nacional das Empresas de Gerenciamento de Riscos e das Empresas de Tecnologia de Rastreamento e Monitoramento).

É possível, ademais, correlacionar de forma tentativa a localização geográfica dos sindicatos patronais das atividades de “prestação de serviços em geral” com o grau de desenvolvimento regional. De fato, o Sudeste e o Sul são as áreas com maior concentração de entidades sindicais dessa natureza, sendo geralmente os sindicatos dessas regiões os mais importantes em termos de receita, número de associados e ativismo político. Regiões com menores índices de diferenciação econômica, como o

Informações e Pesquisas (Outros Serviços Prestados Principalmente às Empresas) - Atividades de Assessoria em Gestão Empresarial - Serviços de Cobrança e de Informações Cadastrais - Serviços Administrativos para Terceiros - Desenho Industrial sob Encomenda - Mala Direta - Sociedades de Participação - Holdings de Instituições financeiras - Gestão de Participações societárias (Holdings) - Pesquisas de Mercado e Opinião Pública - Pesquisa e Desenvolvimento das Ciências Físicas e Naturais - Pesquisa e Desenvolvimento das Ciências Sociais e Humanas - Serviços Técnicos de Engenharia - Planejamento e Gestão de Engenharia de Tráfego - Elaboração e realização de projetos de engenharia eletrônica, de minas, química, mecânica, industrial, de sistema de segurança - Serviços Técnicos de Cartografia, Topografia e Geodésia - Serviços de Desenho Técnico Especializado - Outros Serviços Técnicos Especializados - Administração de Cartão de Crédito - Securitização de Créditos - Atividades de Organizações Empresariais e Patronais - Atividades de Organizações Profissionais - Outras Atividades Associativas, não Especificadas Anteriormente - Cursos de Aprendizagem e Treinamento Gerencial e Profissional - Outras Atividades Relacionadas a Organização do Transporte de Cargas - Logística do Transporte de carga - Serviços de Assessoria à Importação e/ou Exportação, Exceto Despachante Aduaneiro - Comissários e Agenciadores - Serviços de Malotes e Entrega Rápida não Realizados pelo Correio Nacional - Agenciamento e Locação de Espaços Publicitários - Outros Serviços de Publicidade - Seleção e Agenciamento de Mão-de-Obra - Locação de Mão-de-Obra - Serviços de Fotografias Aéreas, Submarinos e Similares - Serviços de Tradução, Interpretação e Similares.

Nordeste e a Região Norte, normalmente possuem um número proporcionalmente mais reduzido de entidades sindicais representativas dessas atividades, as quais, quando existentes, estão concentradas especialmente em atividades como representação comercial, salões de cabeleireiros e institutos de beleza. Merece destaque o fato dos sindicatos de abrangência nacional normalmente se localizarem no município de São Paulo ou em Brasília.

Em relação ao número de associados, variável fundamental para a análise do grau de representatividade de uma entidade dentro da sua base territorial, a Pesquisa Sindical 2001 do IBGE revela que, no ano de 2001, dos 349.043 “agentes autônomos do comércio”¹¹, 91.431 pessoas jurídicas estavam associadas a um dos diferentes sindicatos dessa ampla categoria: dos 2.843 armazenadores, 1.338 nesse mesmo ano eram associados a um sindicato da categoria; das 625.833 empresas de turismo e hospitalidade, 1.338 eram associadas a um sindicato¹²; das 42.725 empresas de comunicações e publicidade, 12.428 eram associadas; por fim, dos 118.535 estabelecimentos de educação e cultura, apenas 31.762 eram associados a um sindicato da categoria.

No tocante ao ano de fundação e reconhecimento pelo Ministério do Trabalho, não é possível, por meio dos dados da PAS, inferir o período em que as entidades sindicais representativas das empresas de “prestação de serviços em geral” foram fundadas e oficialmente reconhecidas pelo Ministério do Trabalho. No entanto, verificamos a existência de sindicatos patronais relativamente antigos, muitos dos quais fundados já nos decênios de 30 e 40, como é o caso do SINDHOSP (Sindicato dos Hospitais, Clínicas e Laboratórios do Estado de São Paulo), fundado em 1938; SERTESP (Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo) e SINDIREPA-SP (Sindicato da Indústria de Reparação de Veículos e Acessórios do Estado de São Paulo), ambos fundados no ano de 1941; SECOVI-RJ (Sindicato da Habitação do Estado do Rio de Janeiro) e Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Porto Alegre, ambos fundados em 1942; e do SINDILAV (Sindicato de Lavanderias e Similares do Município de São Paulo e Região), fundado em 1943.

¹¹ Esta categoria inclui, dentre outros, corretores em geral, empresas de assessoramento, perícias informações e pesquisas, empresas de processamentos de dados, empresa de segurança e vigilância, empresas de serviços contábeis, empresas de locação de fitas gravadas, auto e moto escolas, administradores de consórcios, empresas de trabalho temporário e empresas locadoras de veículos.

¹² Além de agências de turismo, hotéis, bares, restaurantes e similares, estão incluídos nesta categoria salões de barbeiros, institutos de beleza e cabeleireiros de senhoras, empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais, empresas de asseio e conservação, lavanderias e similares, hospitais, clínicas e casas de saúde e empresas de refeições coletivas.

Apesar de se verificar um crescimento constante na fundação de novos sindicatos de “prestadores de serviços em geral” desde 1930, é partir do decênio de 80 que esse tipo de sindicato vai vivenciar um surto de crescimento, o que indica de forma patente o caráter não-obsoleto da estrutura sindical para a representação empresarial¹³.

Por fim, cabem algumas reflexões acerca das estruturas de grau superior dos sindicatos patronais das atividades de prestação de serviços, isto é, acerca das federações de sindicatos e confederações representativas dessas atividades. Para serem constituídas, as federações devem possuir um número mínimo de cinco sindicatos de uma mesma categoria ou de categorias afins a ela filiados, ao passo que as confederações devem possuir, no mínimo, três federações filiadas. Se, conforme indicado, diversas categorias específicas das empresas de “prestação de serviços em geral” dispõem de um número considerável de sindicatos, sobretudo de base territorial estadual, por outro lado, muito frequentemente não contam com entidades de segundo grau (federações) ou de terceiro grau (confederações) específicas responsáveis pela representação em âmbito nacional dessas categorias. Quando existentes, são normalmente ainda recentes e/ou precárias, lutando pelo reconhecimento, tanto internamente, entre as próprias empresas e sindicatos do segmento que representam, como também em relação à população externa. A criação de uma federação de circunscrição nacional com o intuito de representar em âmbito mais amplo os interesses das empresas de locação e seleção de mão-de-obra, por exemplo, a FENASERTH (Federação Nacional das Empresas de Recursos Humanos, Trabalho Temporário e Terceirizado) data apenas de outubro de 2004, estando, pois, ainda em plena fase de institucionalização, da mesma maneira que o estabelecimento de uma confederação de âmbito nacional do setor turístico, a CNTur (Confederação Nacional do Turismo), realizado em 1998¹⁴. Mesmo o segmento de prestação de serviços de saúde, que dispõe há mais de uma década de uma confederação, a CNS (Confederação Nacional da Saúde), ainda não obteve êxito na mobilização do conjunto das federações estaduais

¹³ Esta inferência é feita a partir de dados parciais coletados junto a entidades de “prestação de serviços em geral” que funcionam atualmente no país. No entanto, através de informações publicadas na Pesquisa Sindical, notamos que essa “explosão” na fundação de novos sindicatos a partir de 1980 é generalizada no setor empresarial, não sendo um fenômeno exclusivo da representação das empresas prestadoras de serviços (embora não seja possível, por meio da análise serial produzida pelo IBGE, desagregar a representação patronal nos seus mais diferentes segmentos).

¹⁴ A CNTur engloba três federações: uma de abrangência nacional, a FENACTUR (Federação Nacional do Turismo), criada em 1990; e duas de abrangência estadual, a FHORESP (Federação de Hotéis, Bares e Restaurantes do Estado de São Paulo) e a FHORESC (Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Santa Catarina), ambas fundadas em 1987.

representativas das atividades de prestação de serviços de saúde, contando, pois, com uma representação desproporcional de determinados estados em detrimento de outros.

Não apenas a mobilização de segmentos específicos das atividades de prestação de serviços (exclusive comércio, serviços financeiros e transportes) em uma base mais ampla é potencialmente mais custosa em virtude da precariedade das suas estruturas representativas nacionais como também o conjunto dos segmentos dos prestadores de serviços padece de uma segunda fragilidade institucional crônica. Ao contrário da indústria, que conta com federações estaduais específicas historicamente bem estabelecidas, como a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e a FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), as quais funcionam como pólos aglutinadores dos sindicatos estaduais, e uma confederação extremamente representativa e atuante em defesa dos interesses de todos os segmentos industriais do país, o conjunto das empresas de “prestação de serviços em geral” dispõe de estruturas institucionais ainda incipientes para a representação global específica dos mais diferentes segmentos dos serviços (exclusive comércio, serviços financeiros e transportes) em âmbito estadual ou federal. A FESESP (Federação dos Serviços do Estado de São Paulo)¹⁵, por exemplo, fundada em 1995, ainda não obteve êxito em se estruturar de forma orgânica, dependendo dos esforços isolados de seus idealizadores, vale dizer, das lideranças dos sindicatos estaduais, como o SEPROSP (Sindicato das Empresas de Processamento de Dados e Serviços de Informática do Estado de São Paulo), SEVESP (Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica, Serviços de Escolta e Cursos de Formação do Estado de São Paulo), SINDEPRESTEM (Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão-de-Obra e de Trabalho Temporário no Estado de São Paulo) e SINDIPROM (Sindicato das Empresas de Promoção, Organização e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Estado de São Paulo). A FESEMG (Federação dos Serviços no Estado de Minas Gerais), por sua vez, não apresenta evidências de ser uma entidade com grande representatividade no estado de Minas Gerais.

De maneira ainda mais crítica, a CNS (Confederação Nacional de Serviços), com sede na própria FESESP, não obteve sucesso em se projetar nacionalmente como a

¹⁵ Deve-se destacar um fenômeno inverso ocorrido no Rio Grande do Sul: a FESERVIÇOS (Federação do Comércio de Serviços do Rio Grande do Sul), composta pela Federação dos Agentes Autônomos do Comércio do Rio Grande do Sul (FAACERGS) e pela Federação do Turismo do Rio Grande do Sul (FETURISMO), fundiu-se, em 2000, à FECOMÉRCIO/RS (Federação do Comércio do Rio Grande do Sul), dando origem à Federação do Comércio de Bens e Serviços do Rio Grande do Sul.

entidade representativa por excelência da maior parte das atividades de prestação de serviços, exclusive comércio, serviços financeiros e transportes, sendo ainda refém do empreendedorismo político de entidades como a FENAINFO (Federação Nacional das Empresas de Serviços Técnicos de Informática), a FENAC (Federação Nacional da Cultura), além da FESEMG e especialmente da FESESP.

A fragilidade na estrutura de representação global dos “prestadores de serviços em geral”, porém, merece ser relativizada uma vez que uma parcela significativa dessas atividades¹⁶ se encontra tradicionalmente vinculada às estruturas sindicais representativas do comércio, apesar das particularidades daquelas atividades¹⁷. De fato, as federações estaduais do comércio, como a Federação do Comércio do Estado de São Paulo ou a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, por atribuição legal, são as “autênticas” entidades representativas estaduais de uma parte não desprezível dos segmentos de prestação de serviços, exclusive comércio, serviços financeiros e transportes, como é o caso das empresas de segurança e vigilância particular, dos hotéis, restaurantes, bares e similares e das empresas de compra, venda, locação e administração de imóveis residenciais e comerciais¹⁸.

¹⁶ Não se encontram vinculadas ao sistema representativo do comércio por determinação do Artigo 25 da Resolução Sicomercio CNC Nº. 002-91 as seguintes atividades econômicas de prestação de serviços: empresas de turismo, as quais se ligam, por intermédio das suas respectivas federações de sindicatos, à CNTur (Confederação Nacional do Turismo); casas de diversões; serviços de lustradores de calçados; empresas de asseio e conservação; hospitais, clínicas, casas de saúde e laboratórios de pesquisas e análises clínicas, os quais estão vinculados à Confederação Nacional da Saúde; cooperativas de serviços médicos; bancos de sangue; estabelecimentos de duchas, massagens e fisioterapia; corretores de mercadorias; corretores de navios; despachantes aduaneiros; leiloeiro; representantes comerciais; comissários e consignatários; agentes de propriedade industrial; corretores de café; auto e moto escolas; e os estabelecimentos de ensino em geral, que possuem uma confederação própria para a defesa específica de seus interesses em âmbito nacional, a CONFENEN (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), e também uma federação de abrangência nacional, a FENEP (Federação Nacional das Escolas Particulares).

¹⁷ Talvez a principal particularidade das atividades de prestação de serviços em relação às atividades do comércio *strictu sensu* diz respeito à tributação. Com algumas exceções, os serviços em geral não recolhem o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência estadual, mas sim o ISS, de competência municipal. Já em relação aos impostos federais, o PIS e a COFINS têm alíquotas diferenciadas para as atividades comerciais e de serviços, ao passo que o cálculo da CSLL e do IRPJ, sob o regime do lucro presumo, apresenta importantes diferenças para as atividades classificadas como “atividades de prestação de serviços em geral”, muitas das quais, conforme já mencionamos no início deste trabalho, estão impedidas de optar pelo SIMPLES.

¹⁸ Interessante atentar para o fato de que as federações estaduais do comércio são normalmente formadas por sindicatos também estaduais das atividades de prestação de serviços, ao contrário do que acontece com as atividades comerciais, que, normalmente, associam-se às federações comerciais através de seus sindicatos municipais ou intermunicipais. Na Confederação Nacional do Comércio, por outro lado, a representação de algumas atividades de prestação de serviços é realizada por intermédio de federações nacionais específicas, como a FENACON (Federação Nacional das Empresas de Contabilidade, Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas), FEBRAC (Federação Nacional das Empresas Prestadoras de Serviços de Limpeza e Conservação), FNHBRS (Federação Nacional dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares), que se associam diretamente àquela confederação.

A Confederação Nacional do Comércio, entidade representativa de nível superior do comércio que engloba todas as federações comerciais estaduais (em alguns casos, federações do comércio de bens e serviços), além de determinadas federações de abrangência nacional exclusivas de determinadas atividades de “prestação de serviços em geral”, como é o caso da FENACON (Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas), FEBRAC (Federação Nacional das Empresas de Prestação de Serviços de Limpeza e Conservação), FNHBRS (Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares), FNDA (Federação Nacional dos Despachantes Aduaneiros) e FENAVIST (Federação Nacional dos Sindicatos das Empresas de Segurança, Vigilância e Transporte de Valores), também tem como prerrogativa legal representar aquelas mesmas atividades de prestação de serviços.

O que nos parece fundamental, no entanto, é indagar a respeito da representatividade dos segmentos não-comerciais no interior dessas entidades de grau superior do comércio, em relação à taxa de filiação dos sindicatos de “prestação de serviços em geral” a essas entidades¹⁹, à participação dos mesmos nas lideranças das federações comerciais estaduais e/ou na Confederação Nacional do Comércio, à influência sobre o processo decisório interno e à defesa dos interesses específicos das atividades de “prestação de serviços em geral”. Como explicar as tentativas já mencionadas anteriormente de desmembramento dos prestadores de serviços das estruturas de representação do comércio e do desenvolvimento concomitante de entidades sindicais próprias representativas do conjunto das atividades de prestação de serviços? Apenas pelo grau de especialização e diferenciação econômica atingidos por essas atividades econômicas ou também por conflitos de natureza econômica e política entre empreendedores do comércio e das atividades de prestação de serviços?

Entidades civis

¹⁹ Nossas pesquisas revelam que, embora tenham a prerrogativa legal de representar os sindicatos das atividades de prestação de serviços, algumas federações do comércio estaduais possuem em seu corpo de associados um número ínfimo de sindicato de empresas prestadoras de serviços. Este é o caso, por exemplo, da Federação do Comércio do Estado de Minas Gerais, que conta apenas com sindicatos comerciais no seu rol de associados. Mesmo existindo a FESEMG (Federação de Serviços do Estado de Minas Gerais), não encontramos evidências suficientes para concluir que um número significativo das empresas de prestação de serviços mineiras se encontram filiadas a esta entidade.

Uma particularidade extremamente importante da estrutura de representação das atividades de prestação de serviços que merece nossa atenção diz respeito àquilo o que se convencionou chamar de “dualismo”, isto é, ao fato destas atividades econômicas mercantis serem representadas não apenas por entidades sindicais como também por entidades civis de caráter não-compulsório. Uma explicação convincente para esse fenômeno *sui generis* bastante presente entre os prestadores de serviços, assim como em outros setores econômicos, como a indústria, reside no próprio processo de constituição e reconhecimento dos sindicatos. Nesse sentido, a criação de uma associação civil pode se configurar em um passo inicial para a oficialização posterior de um sindicato representativo de uma determinada categoria econômica. O mais interessante nessa questão é que, mesmo após o reconhecimento ter sido concedido pelo Ministério do Trabalho, algumas associações civis representativas criadas antes da oficialização sindical continuam existindo. O reconhecimento do SESCON-SP (Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas do Estado de São Paulo) pelo Ministério do Trabalho, em 1964, por exemplo, não liquidou a entidade civil representativa da categoria, o AESCON, fundada em 1949, cujas lideranças, atualmente, superpõem-se.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que a presença concomitante de uma associação de caráter civil e uma entidade sindical em uma mesma classe de atividades econômica, por vezes com lideranças idênticas, pode estar vinculada também a uma divisão do trabalho representativo: assim, certas questões ficam a cargo da entidade sindical, como costuma acontecer com temáticas referentes às relações trabalhistas, ao passo que outras são tratadas preferencialmente pela associação de caráter civil (como, por exemplo, questões que dizem respeito à regulação do mercado em que as empresas estão inseridas).

A noção de “dualismo”, entretanto, parece-nos insuficiente para apreender a complexidade da estrutura representativa dos prestadores de serviços, a qual é composta por verdadeiros complexos associativos caracterizados pela especialização e/ou competição entre associações (Schmitter & Streeck, 1999). Não bastasse o processo de diferenciação horizontal responsável pela coexistência de associações sindicais e associações voluntárias civis, os prestadores de serviços muitas vezes se deparam com uma série de associações de caráter civil representando atividades praticamente idênticas. A busca pela representação de atividades específicas que se sentem subrepresentadas no interior das estruturas organizativas de maior escopo ou que

atingiram um grau de diferenciação em relação à classe de atividades que pertenciam originalmente, a existência prévia de uma entidade representativa de uma atividade econômica bastante específica, ou ainda conflitos entre empreendedores políticos, são algumas das hipóteses mais convincentes para a interpretação desse intrigante fenômeno responsável pela intensificação da pulverização da representação empresarial encontrada em especial nas atividades de informática, educação, saúde, serviços pessoais e serviços técnico-profissionais. A título de exemplo apenas, encontramos uma associação civil responsável pela representação dos “restaurantes diferenciados” de todo o país, outra associação também de abrangência nacional cuja incumbência é a representação dos “restaurantes e casas de entretenimento” e ainda uma outra associação que se propõe a representar os interesses das “entidades de gastronomia, hospitalidade e turismo” do Brasil.

A multiplicidade de associações civis de uma mesma atividade de prestação de serviços, além do já mencionado dualismo entre entidades sindicais e civis, se por um lado indica o forte veio participativo e o grau elevado de especialização atingido por um segmento econômico, não deixa, por outro lado, de gerar problemas em relação à coordenação dos esforços para uma eventual ação coletiva. A situação se complexifica na medida em que essas múltiplas entidades não se vêem como complementares e/ou parceiras umas das outras, encarando as demais associações representativas como rivais em uma competição na qual interesses particularistas entram em jogo.

Um ponto relevante da estrutura associativa de tipo civil das empresas de prestação de serviços em geral diz respeito à abrangência territorial. Um número expressivo de associações dessa espécie é formado por associações cuja base de representação é o território nacional, muitas das quais com uma longa trajetória na defesa dos interesses dos seus representados e por vezes muito mais influentes que qualquer outra entidade de sindical da categoria²⁰. A dispersão existente na estrutura sindical de representação das empresas prestadoras de serviços, já tratada de forma exaustiva ao longo deste texto, pode, então, em certo sentido, ser compensada pela coexistência dessas associações civis de abrangência nacional, embora partamos da hipótese, a ser comprovada com investigações futuras mais aprofundadas, de que, de um modo geral, em se tratando de um segmento econômico pouco concentrado, essas

²⁰ Uma particularidade importante das associações civis de abrangência territorial mais ampliada reside no fato de que a filiação às mesmas se dá através das empresas individuais, e não por meio de outras associações (como é o caso das federações e confederações, nas quais as empresas, tomadas individualmente, não podem ser filiadas).

associações acabam sendo mantidas por um número reduzido de empresas. Não dispondo dos mecanismos compulsórios de arrecadação de recursos presentes nas entidades sindicais, as associações civis dos prestadores de serviços sobrevivem basicamente por intermédio de contribuições voluntárias – isto é, por meio de contribuições dos seus associados. As empresas que se associam de forma voluntária a essas entidades, no entanto, geralmente são aquelas firmas de maior destaque no mercado, desproporção esta no quadro de associados relevante para a apreensão do comportamento dessas associações diante de questões que afetam as atividades econômicas que as mesmas se propõem a representar.

Se segmentos específicos das atividades de “prestação de serviços em geral” podem encontrar nas associações civis o remédio para a dispersão territorial de suas entidades sindicais e para a ausência e/ou fragilidade das suas estruturas representativas de grau superior, empreendedores políticos preocupados com a baixa capacidade de coordenação e de ação coletiva do conjunto das empresas prestadoras de serviços e do conjunto das suas respectivas entidades representativas vêm investindo recursos para fortalecer os diversos segmentos de prestação de serviços, exclusive comércio, serviços financeiros e transportes. A ABRASSE (Ação Brasileira de Apoio ao Setor de Serviços), fundada em 2003 com o objetivo declarado de reverter as “injustiças” cometidas pelo governo contra o setor que mais emprega no país e ao “descaso” com que os prestadores de serviços vinham sendo tratados pelas autoridades governamentais, representa um dos resultados institucionais desses esforços, apesar da entidade ainda contar com um baixo índice de empresas e entidades dos “prestadores de serviços em geral” associadas a ela²¹.

Para finalizar, em se tratando da representação de caráter civil das empresas de prestação de serviços, é importante considerar uma espécie especial de entidade, mas extremamente importante em termos de representatividade em nível local responsável pela defesa dos interesses do conjunto dos “prestadores de serviços em geral” de um determinado município, além dos segmentos comerciais e por vezes industriais dos mesmos: as famosas associações comerciais e empresariais, as mais antigas associações representativas de empregadores existentes no país (Schmitter, 1971)²². Em cidades de

²¹ A ABRASSE é uma entidade extremamente inclusiva, aceitando a associação tanto de empresas, quanto de entidades sindicais e civis dos prestadores de serviços e entidades de profissionais liberais. Contabilizamos 75 associados, dos quais a maior parte são empresas.

²² A mais antiga associação comercial criada no Brasil foi a Associação Comercial da Bahia, fundada em 1811, logo após coroa portuguesa ter aberto os seus portos para os navios estrangeiros. Das associações

pequeno porte, a representação em âmbito municipal das atividades de prestação de serviços é praticamente toda ela realizada por intermédio de associações dessa espécie, as quais muitas vezes lograram obter um grau elevado de participação entre as empresas do município; já em cidades de porte mais elevado, como São Paulo ou Rio de Janeiro, essas associações não deixam de ser relevantes em termos de número de associados, defesa dos interesses econômicos e políticos das classes de atividades de prestação de serviços que representam e de prestação de serviços aos seus associados. Importante nos atentarmos para a natureza dos associados às associações comerciais no Brasil: 89% dos associados às 2.038 associações dessa espécie existentes no país são microempresas.

As associações comerciais municipais, desde as associações de pequenos municípios até a Associação Comercial de São Paulo ou a Associação Comercial do Rio de Janeiro, encontram-se ligadas a federações estaduais de associações comerciais (com algumas poucas exceções), bem como à CACB (Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil). As federações das associações comerciais estaduais são responsáveis pela coordenação das entidades e promoção da “unidade de classe” dos empreendedores das cidades dos mais diferentes portes de praticamente todos os estados da federação. Já a Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil, fundada em 1912 com a denominação de Federação das Associações Comerciais do Brasil, tem como objetivo declarado o desenvolvimento de estratégias de defesa dos interesses do empresariado junto ao Congresso Nacional.

Estrutura representativa dos profissionais liberais

Conforme mencionado, os profissionais liberais que prestam seus serviços através da constituição de pessoas jurídicas, como é o caso de uma parcela significativa dos médicos, dentistas e outros profissionais de área de saúde que têm o seu consultório de especialidade, ou dos contabilistas, corretores de imóveis, engenheiros, arquitetos, artistas, jornalistas e consultores de qualquer outra natureza que prestam seus serviços individualmente ou em sociedade em seus próprios escritórios, seriam diretamente impactados pela emissão das três Medidas Provisórias delimitadas para análise. Estes profissionais, embora em alguns casos disponham de entidades representativas das

comerciais sediadas nas capitais dos 27 estados da federação, 13 foram fundadas ainda no século XIX, 12 foram fundadas entre 1901 e 1957 e apenas uma associação após esse período – na caso, a Associação de Palmas, uma vez que a capital do Tocantins surgiu apenas em 1990.

empresas que coordenam²³, não raramente têm seus interesses mais intensamente e mais adequadamente representados através de suas próprias entidades profissionais de caráter civil e sindical, além dos conselhos federais e regionais responsáveis pela regulamentação e fiscalização da profissão que exercem.

De acordo com a Pesquisa Sindical produzida pelo IBGE, havia 483 sindicatos de profissionais liberais em funcionamento no país no ano de 2001. Destes 483, 108 foram fundados no período de 1971 a 1980; 165 no período de 1981 a 1990; e 89 no período de 1991 a 2001. Segundo a mesma pesquisa, dos 355 sindicatos de profissionais liberais reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, 69 obtiveram o seu reconhecimento no período de 1971 a 1980, 110 no período de 1981 a 1990 e 87 no período de 1991 a 2001.

O número de profissionais liberais associados a um dos 438 sindicatos dessa natureza atingia em 2001 a marca de apenas 567.606 pessoas, sendo que o número total de profissionais liberais contabilizados pela Pesquisa Sindical somava 3.005.617 indivíduos. Esta mesma pesquisa não nos permite desagregar o grau de filiação de cada classe profissional aos seus respectivos sindicatos.

A Pesquisa Sindical do IBGE, ademais, não desagrega a variável abrangência territorial por classes de atividades representadas pelo sindicato; no entanto, é possível inferir a partir de informações ainda não exaustivas que uma grande parcela dos profissionais liberais, como médicos, advogados, engenheiros, arquitetos e urbanistas, corretores de imóveis, psicólogos, economistas, sociólogos, jornalistas, etc., tem a sua representação sindical realizada preponderantemente a partir de uma base territorial estadual. Exceções a esse padrão podem ser encontradas junto aos contabilistas, que são representados municipalmente, e aos tradutores, cuja base de representação sindical é o território nacional (médicos e advogados de algumas regiões de grande desenvolvimento econômico, como é o caso, sobretudo, do estado de São Paulo, também frequentemente dispõem de sindicatos de abrangência regional).

Em relação às entidades sindicais de grau superior dos profissionais liberais, vislumbramos uma estrutura hierárquica um pouco mais coesa e orgânica do que a estrutura sindical de representação das empresas de prestação de serviços. Profissionais

²³ Este é o caso, por exemplo, das entidades representativas das empresas de contabilidade, das empresas de engenharia e arquitetura, dos escritórios de advocacia e das empresas de locação e corretagem de bens imóveis.

liberais como médicos, odontologistas²⁴, engenheiros, administradores, advogados, economistas, sociólogos, arquitetos e urbanistas, dentre outros, dispõem de federações nacionais antigas, e com forte representatividade e atuação política na defesa em nível mais global dos interesses de sua categoria específica, além de uma confederação nacional, a CNPL (Confederação Nacional das Profissões Liberais), fundada há mais de 50 anos com o objetivo de representar o conjunto desses profissionais e que conta hoje com 38 federações de profissionais liberais filiadas a ela²⁵.

Analogamente à estrutura de representação patronal das atividades de “prestação de serviços em geral”, verificamos no arcabouço institucional da representação dos profissionais liberais a presença de uma série de associações coexistindo paralelamente à estrutura sindical, muitas das quais mais relevantes em termos de taxa de associação dos profissionais e, conseqüentemente, de representatividade perante a categoria do que os próprios sindicatos e federações de sindicatos.

As associações mais relevantes dessa natureza são certamente as entidades responsáveis, por atribuições constitucionais, pela fiscalização do exercício de profissões legalmente regulamentadas, como é o caso do Conselho Federal de Medicina (criado em 1951), do Conselho Federal de Odontologia (criado em 1964), do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (criado em 1933), do Conselho Federal de Contabilidade (criado em 1946), do Conselho Federal de Economia (fundado em 1952), do Conselho Federal de Corretores de Imóveis (criado em 1962), da Ordem dos Advogados do Brasil (fundada em 1930), do Conselho Federal de Corretores de Imóveis (criado em 1969), do Conselho Federal de Administração (criado em 1960), do Conselho Federal de Representantes Comerciais (criado em 1969), do Conselho Federal de Medicina Veterinária (fundado em 1969), do Conselho Federal de Psicologia (fundado em 1971), do Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (fundado em 1975), para citar apenas as entidades cujos profissionais liberais apresentam maior tendência de constituição de pessoa jurídica²⁶. Formados por

²⁴ Os odontologistas estão cindidos, possuindo uma federação nacional, que engloba 19 sindicatos de odontologistas estaduais e uma federação interestadual, que, por sua vez, abrange 11 sindicatos de odontologistas estaduais.

²⁵ De acordo com nossas investigações, apenas os contabilistas não apresentam uma entidade sindical de grau superior de abrangência nacional, mas sim uma série de federações de abrangência estadual ou interestadual.

²⁶ Além dos conselhos federais acima explicitados, encontramos os seguintes conselhos responsáveis pela fiscalização de profissões regulamentadas: Conselho Federal de Nutrição; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Radiologia; e o Conselho Federal de Enfermagem. Embora não disponham de

subunidades estaduais (os conselhos regionais), os conselhos federais de cada profissão liberal se destacam pelos números elevados de associados e de receitas arrecadas em virtude do exercício da profissão regulamentada estar condicionado ao registro (e à contribuição, obviamente) do profissional à entidade²⁷.

Muitos conselhos de profissões legalmente regulamentadas, é necessário ressaltar, não se restringem à regulamentação profissional da sua categoria, participando de forma intensiva dos debates mais amplos nacionais que dizem respeito à categoria de profissionais liberais que representam ou até mesmo de questões não diretamente voltadas aos interesses econômico-corporativos dos seus associados. É este o caso da OAB, que tradicionalmente tem marcado presença em movimentos políticos em defesa da legalidade no país em períodos de crise das instituições políticas, da consolidação da democracia participativa, da prática da responsabilidade social, da garantia das liberdades individuais dos cidadãos e da busca por uma política mais “ética”; o Conselho Federal de Medicina e o Conselho Federal de Economia também apresentam um desenvolvimento significativo com questões não diretamente vinculadas à defesa da profissão que têm a prerrogativa de regulamentar: o primeiro destacando-se em mobilizações em prol da ampliação dos serviços de saúde oferecidos pelo Estado, ao passo que o segundo se caracterizando como uma espécie de “think tank” de política econômica para o desenvolvimento do país.

No caso dos profissionais da área de medicina, certamente a atividade mais bem organizada e regulamentada de todas as profissões liberais no país, além do Conselho Federal de Medicina (CFM) e dos conselhos regionais em cada estado da federação, existe ainda, desde 1951, a AMB (Associação Médica Brasileira), entidade de cúpula que engloba atualmente 27 associações civis médicas de caráter estadual e 52 sociedades de especialidades. A taxa de associação dos profissionais de medicina à AMB é significativa²⁸: de acordo com os números divulgados pela própria entidade,

vínculos formais entre si, um número significativo de conselhos federais vem estabelecendo ligações informais, reunindo-se periodicamente para tratar de temáticas que afligem o conjunto dessas entidades no chamado “Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas”.

²⁷ A título de exemplo, o CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), a maior entidade profissional da América Latina, segundo o próprio conselho, conta com cerca de 900.000 profissionais associados. O CFM (Conselho Federal de Medicina) tem 452.312 médicos inscritos; deste total, 310.040 se encontram ativos na entidade. O CFC (Conselho Federal de Contabilidade) soma 390.000 contabilistas em seu rol de associados. A Ordem dos Advogados do Brasil calcula, em 2005, a existência de 514.685 advogados registrados neste conselho profissional.

²⁸ A associação de tão expressivo contingente de médicos à AMB pode ser explicada a partir dos serviços oferecidos pela entidade aos seus sócios, como serviços de atualização técnico-científicos e de defesa

cerca de 250.000 médicos de todo o território nacional estão filiados, por meio das federações médicas estaduais, à AMB (a mesma entidade estima a existência de pouco mais de 310.000 médicos ativos em todo o Brasil).

Os advogados também dispõem de importantes associações profissionais de caráter civil, embora estas sejam mais pulverizadas e frequentemente possuam um baixo grau de filiação, quando a comparamos com associações dos profissionais da área médica: de abrangência municipal e intermunicipal, como a Associação de Advogados de São Paulo (AASP), fundada em 1943 e com o número expressivo de 83 mil advogados associados; de caráter estadual, como é o caso dos institutos de advogados, presentes em 19 estados da federação; de caráter nacional, como o Instituto dos Advogados Brasileiros, fundado em 1843 por D. Pedro II e constituído atualmente pelos dezenove institutos de advogados em funcionamento no país, e a ABA (Associação Brasileira de Advogados), que conta com mais de 20.000 filiados; ou com a missão de representar uma categoria específica de advogados, como a ABAMI (Associação Brasileira dos Advogados do Mercado Imobiliário), a ABRAT (Associação Brasileira dos Advogados Trabalhistas), a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais e o CESA (Centro de Estudo das Sociedades de Advogados), fundado em 1983 e contando com mais de 380 sociedades no seu rol de associados.

Os odontologistas, por sua vez, dispõem, desde 1917, de uma associação civil de abrangência nacional, a ABO (Associação Brasileira de Odontologia) – na época de fundação, chamada de FOB (Federação Odontológica Brasileira)-, estando representada atualmente por 27 seções estaduais e por 290 unidades municipais. Embora não haja números precisos a respeito do grau de filiação dos profissionais de odontologia a esta importante entidade de cúpula, certamente a ABO é a entidade civil de odontologia com maior representatividade entre os profissionais da área e com maior força política junto às instâncias de tomada de decisão política (a ABO, por exemplo, participa ativamente também do Fórum Permanente em Defesa do Setor de Serviços²⁹). Os

profissional, e a partir do monopólio adquirido por esta entidade de emissão de títulos de especialista aos médicos.

²⁹ Constituída em 2002 com um objetivo bastante preciso, isto é, com o intuito de se opor à majoração da alíquota do ISS no município de São Paulo para as sociedades de profissionais liberais, o “Fórum Permanente em Defesa do Setor de Serviços” é basicamente uma rede de entidades empresariais e de profissionais liberais do setor de serviços, dentre as quais se destacam o SESCON-SP, a APM (Associação Paulista de Medicina), o SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Engenharia e Arquitetura Consultiva), o SINDHOSP-SP (Sindicato dos Hospitais do Estado de São Paulo) e o SINDCONT-SP (Sindicato dos Contabilistas de São Paulo). Atualmente, o Fórum desenvolve um trabalho conjunto especialmente na defesa dos interesses dos prestadores de serviços paulistas em matéria tributária.

odontologistas, além disso, dispõem de uma série de associações responsáveis pelo desenvolvimento das especialidades odontológicas, além de contarem com um número relativamente reduzido de associações civis regionais de odontologistas ou de cirurgiões dentistas (exemplos dessas entidades são a Associação Odontológica de Ribeirão Preto, a Associação Odontológica do Norte do Paraná, a Associação Maringaense de Odontologia e a Associação Paulista de Cirurgiões Dentistas), associações essas que não disponibilizam as taxas de filiação dos profissionais odontologistas da base territorial que representam.

Os médicos veterinários contam um número reduzido de associações civis de abrangência nacional representativas de especialidades veterinárias, como a ANCLIVEPA (Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais), fundada em 1975, e a ABRAVAS (Associação Brasileira de Veterinários de Animais Selvagens), fundada em 1991; esses profissionais dispõem também de algumas poucas sociedades estaduais de medicina veterinária, como a SPMV (Sociedade Paulista de Medicina Veterinária), fundada em 1929.

Os profissionais da atividade de representação comercial têm à sua disposição um número considerável de entidades de natureza civil, especialmente as associações de representantes comerciais de abrangência estadual presentes em alguns estados da federação, como Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia e Rio Grande do Sul. Contam também com algumas poucas entidades de abrangência municipal.

Associações civis representativas dos corretores de imóveis apresentam-se, na sua maioria, em base territorial municipal ou intermunicipal, das quais são exemplos a ACIJUN (Associação de Corretores de Imóveis de Jundiá e Região), a ACINORTE (Associação dos Corretores de Imóveis do Norte Pioneiro), a ASSOSIC (Associação dos Corretores de Imóveis de Caruaru) e a ACIBA (Associação dos Corretores de Imóveis de Bauru); há também entidades civis com abrangência territorial estadual, a exemplo da Associação dos Corretores de Imóveis do Estado de Santa Catarina e da Associação dos Corretores de Imóveis do Estado de São Paulo (embora estas sobrevivam de forma precária).

Os engenheiros, arquitetos e agrônomos, outra categoria tradicional de profissionais liberais, têm à disposição, para a representação da sua classe profissional, uma série de heterogêneas associações civis de engenharia, arquitetura e agronomia: de abrangência nacional, encontramos o Instituto de Engenharia e o Instituto de Arquitetos do Brasil, ambos fundados em 1935, e o Clube de Engenharia, fundado em 1880; em

âmbito estadual, algumas federações de associações de engenharia, arquitetura e agronomia, como a FAEASP (Federação das Associações de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo), fundada em 1978 e a FAEARJ (Federação das Associações de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Rio de Janeiro); de abrangência regional, por outro lado, podemos identificar a presença de um número relativamente elevado de associações civis representativas de engenheiros, arquitetos e agrônomos, sobretudo em cidades de pequeno e médio porte no estado de São Paulo, fundadas, em sua maioria, entre o final do decênio de 70 e meados dos anos 80; além de uma série de associações representativas das mais diferentes especialidades de cada uma dessas profissões. Não dispomos, no entanto, de dados minimamente confiáveis acerca da taxa de filiação dos engenheiros, arquitetos e agrônomos a essas entidades.

Os profissionais liberais da área de administração são servidos de entidades civis representativas de sua profissão de abrangência sobretudo municipal e intermunicipal, entidades estas que não apresentam evidências de participação em questões políticas que transcendem a região na qual estão sediadas. Não conseguimos encontrar, por outro lado, nenhuma entidade de caráter civil representativa dos profissionais administradores de abrangência territorial nacional.

Localizamos apenas quatro associações civis em funcionamento de abrangência estadual representando os economistas (nos estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Espírito Santo e Goiás); de abrangência regional municipal e intermunicipal, encontramos oito associações (Santos, Campinas, Patos, Vale do Taquari, Foz do Iguaçu, Planalto Médio, Vale do Itajaí e Pelotas).

De acordo com nossa pesquisa exploratória, os profissionais liberais contabilistas também não dispõem de nenhuma associação civil de abrangência territorial nacional. Localizamos apenas em Alagoas, no Ceará e no Rio Grande do Norte associações de abrangência estadual representativas desta categoria profissional. Associações civis de contabilistas de abrangência municipal e intermunicipal, por outro lado, existem em maior número, surpreendentemente, justamente em cidades de pequeno e médio porte.

Por fim, os publicitários dispõem de duas associações civis de abrangência nacional representativas da categoria: a ABP (Associação Brasileira de Propaganda) e a APP (Associação dos Profissionais de Propaganda), ambas surgidas no ano de 1937 (quando fundada, a APP abrangia apenas o estado de São Paulo). Há também um

número reduzido de entidades de abrangência regional, como é o caso da APP - Sorocaba e Região.

A mobilização das entidades representativas dos prestadores de serviços em oposição à MP 22, de 2002, à MP 107, de 2003 e à MP 232, de 2004

As observações acima desenvolvidas de forma exploratória tiveram como objetivo revelar o elevado grau de complexidade da estrutura representativa dos prestadores de serviços. Dessas observações, fica patente que o conjunto das entidades representativas dos prestadores de serviços (entidades patronais e representativas dos profissionais liberais que prestam seus serviços técnico-profissionais por meio da constituição de pessoas jurídicas) forma uma população relativamente “grande” e dispersa, quando comparada à população de entidades representativas de outros setores da economia, como o setor industrial e especialmente o setor financeiro. Apesar dessas características aparentemente tão desfavoráveis a uma eventual ação coletiva, algumas dessas entidades conseguiram se mobilizar com relativo sucesso para fazer frente às três Medidas Provisórias delimitadas para análise, conforme narramos a seguir.

Obviamente, não foram todas as entidades representativas dos prestadores de serviços que se mobilizaram para defender os interesses de seus associados durante a tramitação daquelas MPs; Muitas entidades descritas nas páginas anteriores ou ainda outras entidades representativas dos prestadores de serviços que não foram explicitadas anteriormente não participaram de protesto algum em oposição à ampliação da carga tributária das empresas e profissionais que representavam. Um número relativamente restrito de entidades, por outro lado, participou ativamente, desde a primeira edição das proposições, de mobilizações em contraposição à elevação da base de cálculo da CSLL e/ou do IRPJ das pessoas jurídicas prestadoras de serviços optantes pela metodologia do lucro presumido. Essas entidades que se mobilizaram logo após a emissão das MPs, na sua maioria esmagadora, eram entidades de grande abrangência territorial e/ou representativas de uma parcela relativamente elevada de pessoas jurídicas afetadas por aquelas proposições. Por fim, identificamos uma participação moderada de centenas de outras entidades representativas de menor porte e/ou com menor interesse potencial na não-aprovação daquelas Medidas Provisórias, especialmente nos movimentos de oposição à MP 232, de 2004, surgidos logo no início de 2005.

Em relação à primeira proposição delimitada para a análise, vale dizer, a MP 22, de 8 de Janeiro de 2002, verificamos que as mobilizações em oposição ao seu artigo terceiro foram iniciadas pelo SESCON-SP, que convocou uma reunião para o dia 23 de Janeiro na sede da entidade para traçar uma estratégia global de combate àquela “maldade”, em conjunto com outras entidades e com deputados e senadores. Na reunião, que deu origem ao “Movimento Nacional Contra a Agressão Tributária ao Setor de Serviços”, estavam presentes lideranças das seguintes entidades: FENACON, FESESP, CFC (Conselho Federal de Contabilidade) e CRC-SP (Conselho Regional de Contabilidade do Estado de São Paulo). O movimento recebeu o apoio de diversas entidades, como é o caso da ASBEA (Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura), OAB-SP (Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de São Paulo), SINDELIVRE (Sindicato das Entidades Culturais, Recreativas, de Assistência Social de Orientação e Formação Profissional no Estado de São Paulo), ASERC (Associação Nacional das Empresas de Recuperação de Crédito), SINDICOMÉRCIO do ABC, Sindicatos de Contabilistas de Franca e Porto Alegre, SINAENCO (Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva), SINDCONT-SP/CE (Sindicato dos Contabilistas), IBRACON (Instituto dos Auditores Independentes do Brasil), SINCOSA (Sindicato dos Contabilistas de Santo André), SESCON-MG-CE, FECONTESP (Federação dos Contabilistas do Estado de São Paulo), FECOMERCIO-CE/AC/RN/PA/RS/DF/BA (Federação do Comércio), CNC (Confederação Nacional do Comércio), FNHRBS (Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares), CRC-CE (Conselho Regional de Contabilidade do Ceará), ASTEC-CE (Associação dos Técnicos em Contabilidade do Estado do Ceará), IBCO (Instituto Brasileiro dos Consultores de Organização), CORECON-SP (Conselho Regional de Economia do Estado de São Paulo) e SEEATESP (Sindicato dos Estabelecimentos de Esportes Aquáticos, Aéreos e Terrestres do Estado de São Paulo). O lançamento do movimento, na sede do SESCON-SP, contou também com a presença de sete deputados federais (Marcos Cintra, Romeu Tuma, Pedro Eugênio, Arnaldo Faria de Sá, José Índio, José de Abreu e José Maria Eymael).

Nos meses subsequentes em que esta matéria esteve em tramitação no Congresso Nacional, identificamos, mais uma vez, o ativismo político em especial do SESCON-SP e da FENACON, que participaram de uma reunião na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados no dia 20 de fevereiro de 2002, com a presença de dezessete deputados federais e com o apoio do Núcleo Parlamentar de Estudos

Contábeis e Tributários (uma iniciativa dos parlamentares e profissionais da área contábil que visa à promoção de um maior intercâmbio entre sociedade e congresso). A FENACON, além disso, visitou o Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em março, participou de audiências públicas em assembleias legislativas estaduais e distribuiu a todos os congressistas um manifesto elaborado pela própria entidade explicitando o repúdio das empresas de contabilidade diante do artigo terceiro daquela MP.

Com a rejeição do referido artigo da MP 22 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, as entidades que participaram mais ativamente dos protestos comemoram a “vitória”, atribuindo-a à pressão política exercida pelas mesmas e à “boa vontade” dos congressistas contatados.

Em 10 de fevereiro de 2003, no entanto, aquela mesma ampliação da base de cálculo da CSLL dos prestadores de serviços que calculavam seus tributos devidos pela metodologia do lucro presumido foi proposta por intermédio de uma nova MP (a MP 107), agora emitida pelo Presidente Lula. Assim como no ano anterior, o sistema FENACON e sobretudo o SESCON-SP demonstraram descontentamento em relação ao dispositivo da MP (artigo 22) ampliando a carga tributária dos prestadores de serviços optantes pelo lucro presumido e manifestaram esse descontentamento em diversas ocasiões e de formas variadas. Porém, como demonstram as publicações dessas entidades, a pressão política por parte das associações civis representativas das empresas de contabilidade, assessoramento, perícias e informações, naquele momento, concentrou-se em um outro dispositivo da MP 107, vale dizer, na possibilidade das empresas que se dedicavam a atividades contábeis optarem pelo sistema SIMPLES³⁰.

Algumas entidades que no ano anterior tinham se oposto de forma incisiva à ampliação da carga tributária dos prestadores de serviços também reagiram dessa vez, tal como a FESESP e o CFC. Porém, a grande novidade neste ano foi a participação de relevantes atores institucionais representativos dos prestadores de serviços que no ano anterior não tinham se mobilizado, mais notadamente da Associação Comercial de São Paulo (em conjunto com a Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, uma vez que as lideranças de ambas as entidades se sobrepõem), da FECOMÉRCIO-SP (Federação do Comércio do Estado de São Paulo) e da CNPL

³⁰ Outras entidades se mobilizaram naquele momento a fim de estender o SIMPLES para outras atividades econômicas do setor de serviços, como é o caso do SINCOR-DF (Sindicato dos Corretores de Seguros do Distrito Federal), que, obviamente, lutou para que a corretagem de seguros pudesse optar pelo SIMPLES.

(Confederação Nacional dos Profissionais Liberais). A Associação Comercial de São Paulo, por exemplo, esteve mobilizada especialmente durante a tramitação desta proposição no Senado Federal³¹ e, por intermédio da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, incentivou outras associações municipais a se empenhar em barrar o dispositivo considerado nefasto para os prestadores de serviços. Em uma “megaplenária”, estabeleceu-se que deveria ser enviada aos senadores uma “enxurrada” de e-mails, a fim de que os mesmos se mostrassem sensíveis às reivindicações dos prestadores de serviços, reivindicações estas que obviamente não eram apresentadas com coloração corporativa, mas sim com a conotação de que representavam os interesses de toda a sociedade civil organizada. Além de mobilizar outras associações ligadas à rede de associações comerciais do estado de São Paulo, a Associação Comercial de São Paulo, por meio de seu jornal de circulação diária, o “Diário do Comércio”, incentivou empresários e a população em geral a exprimir seu descontentamento em relação àquela proposição por meio de mensagens eletrônicas. As mensagens, que somaram mais de 350, foram publicadas na íntegra no website da Associação Comercial de São Paulo e enviadas pessoalmente aos congressistas através do presidente da entidade, Guilherme Afif Domingos. A Associação Comercial de São Paulo participou também de audiências públicas na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, angariando, assim, o apoio de deputados estaduais às suas demandas. Porém, a despeito da mobilização das entidades representativas mencionadas, a ampliação da carga tributária dos prestadores de serviços optantes pelo lucro presumido, já aprovada pela Câmara dos Deputados, também foi aprovada pelo Senado (com 31 votos a favor e 25 votos contrários), passando a vigorar através da Lei 10.684, de 30 de Maio de 2003.

Por fim, no penúltimo dia de 2004, o Governo Federal editou uma nova Medida Provisória ampliando a carga tributária dos prestadores de serviços em geral optantes pela metodologia do lucro presumido, a MP 232, de 30 de Dezembro de 2004. Dessa vez, porém, conforme já indicado, a ampliação proposta não se restringiu à CSLL, fazendo referência também ao IRPJ (a base de cálculo desses dois tributos passou de

³¹ A Associação Comercial de São Paulo, por meio de seu novo presidente, o empresário e ex-deputado federal Guilherme Afif Domingos, enviou aos senadores um ofício alertando-os para os possíveis prejuízos trazidos pela ampliação da base de cálculo da CSLL dos prestadores de serviços optantes pela sistemática do lucro presumido. De acordo com a nota, o aumento da base de cálculo colocaria em risco a própria sobrevivência das empresas do setor, o qual seria o maior empregador de mão-de-obra. Assim, aquela proposição, concluía a nota, iria em direção totalmente contrária àquela preconizada pelo Governo Federal, isto é, estariam em oposição à geração de empregos e à formalização do trabalho.

32% para 40% da receita bruta auferida, para os prestadores de serviços em geral que calculavam seus tributos sobre a renda a partir da metodologia do lucro presumido). As entidades que haviam se mobilizado intensamente nos anos anteriores em oposição a uma ou a ambas as MPs delimitadas, como é o caso das associações que lideraram o “Movimento Nacional Contra a Agressão ao Setor de Serviços” em 2002, e da Associação Comercial de São Paulo, Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo e Federação do Comércio do Estado de São Paulo (para citar apenas alguns nomes), demonstraram, logo no início do ano de 2005, disposição para se mobilizar de maneira conjunta a fim de não permitir, mais uma vez, que os seus associados sofressem um outro “golpe”, agora recebido com maior gravidade por aquelas associações³².

Em encontro realizado em 12 de janeiro de 2005 na sede do Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, em Curitiba, organizado pelo CRC-PR em conjunto com o IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário), no qual esteve presente o presidente da Associação Comercial de São Paulo e da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, foram traçadas estratégias para o lançamento de uma ação conjunta imediata: manifestação pública em São Paulo, produção de uma nota de repúdio à MP, criação de um website com informações técnicas sobre os reflexos daquela proposição sobre o setor de serviços e pressão política sobre os congressistas. Cientes da importância de uma ação política unificada e de grande escopo, líderes da Associação Comercial de São Paulo, SESCON-SP e diversas outras entidades vinculadas ao “Fórum Permanente em Defesa do Setor de Serviços” que já vinham a algum tempo mantendo relações estreitas entre si fundaram, em reunião realizada na sede da AMB, em São Paulo, no dia 18 de janeiro de 2005, um movimento de escopo nacional, a “Frente Brasileira Contra a MP 232”. Nos dias subsequentes, outras reuniões foram realizadas, havendo a adesão oficial de um número crescente de entidades ao movimento (na reunião realizada no SESCON-SP no dia 27 de Janeiro de 2005, por exemplo, estavam presentes mais de setenta representantes de entidades da sociedade civil). Embora a Frente se fortalecia progressivamente, graças aos esforços de empreendedores políticos que conclamavam outras entidades para engrossar a fileira

³² A Medida Provisória em questão passou a ser chamada de “tsunami tributário” pelos seus opositores, em referência às ondas gigantes que devastaram o sudeste da Ásia em dezembro de 2004.

daquela rede de associações³³, outras entidades optaram pelo desenvolvimento de estratégias alternativas para barrar a referida ampliação da carga tributária dos prestadores de serviços. Este foi o caso, por exemplo, da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), que programou duas reuniões com representantes do Ministério da Fazenda para tratar do assunto. A atitude divisionista da FIESP, no entanto, foi muito criticada pelos líderes da Frente. Interessante se atentar para um fenômeno inusitado: na medida em que a mobilização liderada pela Associação Comercial de São Paulo e pelo SESCON-SP, consubstanciada na “Frente Brasileira Contra a MP 232/04”, ganhou grande repercussão na opinião pública e novas associações se filiaram ao movimento (inclusive associações fora do eixo Rio-São Paulo, que organizavam em seus estados atos públicos como aqueles de maior escopo realizados em São Paulo e no Rio de Janeiro)³⁴, a ABRASSE, que havia fornecido o seu apoio logo na formação da Frente, resolveu deixar de cooperar, já que não se sentia confortável com os desdobramentos “políticos” do movimento: “A Frente foi criada com o objetivo de derrubar a Medida Provisória, só que acabou distorcendo o movimento, caminhando para uma linha política. Não se pode ter conotação política em uma ação como essa. A ABRASSE não quer nunca ser uma massa de manobra de outras pessoas”, afirmou o presidente da entidade, Paulo Lobreta, em entrevista a um programa de televisão, referindo-se sutilmente ao trabalho realizado pelo presidente da Associação Comercial de São Paulo.

³³ Ficou a cargo da FESESP formalizar o apoio das entidades à “Frente Brasileira Contra a MP 232”. Há evidências de que o recrutamento à Frente, pelo menos nas fases iniciais, foi empreendido a partir de entidades que possuíam algum tipo de contato prévio. O SESCON-SP, por exemplo, um dos membros do “Fórum Permanente em Defesa do Setor de Serviços”, tinha acesso facilitado às demais entidades associadas ao Fórum, assim como a Associação Comercial de São Paulo, por meio da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo, conforme mencionado, podia entrar em contato com relativa facilidade com todas as associações comerciais municipais do estado de São Paulo. De forma análoga, a Federação do Comércio do Estado de São Paulo, ou ainda a Confederação Nacional do Comércio, entidades organizadas a partir de uma estrutura federativa, contavam com redes formais em que a comunicação para uma eventual ação coletiva não envolvia gastos elevados tampouco riscos quanto ao não-cumprimento dos acordos firmados.

³⁴ De acordo com os dados divulgados pela própria “Frente Brasileira Contra a MP 232”, no dia 10 de fevereiro de 2005, o movimento já contava com cerca de 100 entidades associadas; até o dia 14, estimava-se em 200 o número de associados institucionais à Frente; esse número cresceu vertiginosamente no dia seguinte, quando foi realizado um ato público no Clube Espéria, em São Paulo (local tradicionalmente utilizado, diga-se de passagem, para mobilizações lideradas pela Associação Comercial de São Paulo), que contou com a presença de mais de 2.000 pessoas. Contabilizou-se naquele dia a filiação de 1.111 entidades das mais diferentes naturezas e relevância política. A listagem completa das entidades participantes da Frente podia ser acessada no website do movimento (<http://www.mp232.com.br>). Aqueles que desejarem ter acesso a essa listagem podem enviar um e-mail para gilsonrodalmeida@yahoo.com.br.

Contando com uma ampla cobertura da mídia impressa e televisiva, e com o apoio de congressistas da oposição e do presidente recém-eleito da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti (PP-PE), uma caravana de representantes da Frente passou a exercer pressão diretamente no Congresso Nacional, logo após o fim do recesso parlamentar. Finalmente, após diversas manobras conduzidas pelo Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, para tentar “fatiar” a MP e torná-la mais palatável do ponto de vista político, o Executivo cedeu diante da pressão das entidades e dos deputados oposicionistas, recuando na sua tentativa de aprovação das “maldades” – para usar uma expressão muito utilizada pelos seus detratores – implícitas naquela proposição. Após o resultado vitorioso, as entidades representativas dos prestadores de serviços atribuíram a não-aprovação da MP 232 aos seus esforços e manifestaram a intenção de continuar em alerta para a edição de outras proposições prejudiciais aos interesses dos empreendedores de serviços em matéria tributária. No entanto, a despeito da Frente ter se apresentado em diversos momentos posteriores, junto à opinião pública e junto aos tomadores de decisão, em que proposições importantes para os prestadores de serviços e os empreendedores em geral estiveram em tramitação, notamos uma desmobilização crescente naquela rede de associações.

Considerações finais

Este artigo procurou testar a hipótese de Mancur Olson segundo a qual grupos “grandes” em termos empíricos apresentam uma tendência à não-provisão de benefícios coletivos. A partir da análise do comportamento assumido pela população de entidades representativas dos prestadores de serviços, população esta formada por um universo de associações consideravelmente elevado, verificamos que a variável “tamanho”, isoladamente, não é capaz de prever o sucesso ou fracasso de um grupo interessado na produção de um determinado bem público.

Algum nível do benefício coletivo em questão (a probabilidade das ampliações da carga tributária dos prestadores de serviços não ser aprovada) foi, de fato, provido nas três situações delimitadas para a análise. Ainda que o grau de participação das entidades em movimentos de protesto, e conseqüentemente, o nível de provisão do benefício coletivo tenha variado muito nas três situações (um número expressivo de entidades, conforme vimos, apenas cooperou na campanha contra a MP 232, e apenas quando já havia uma forte mobilização de outras entidades), os estudos de caso que

desenvolvemos neste artigo não apresentam as características típicas presentes naqueles grupos que Olson classifica como “latentes”. Determinadas entidades, desde o primeiro momento, demonstraram ter algum interesse em se mobilizar visando à não-aprovação das MPs, mesmo que nenhuma entidade correlata se mobilizasse conjuntamente. Esse parece ter sido o caso do SESCON-SP, da FENACON e da Associação Comercial de São Paulo (a partir de 2003). Outras entidades, por outro lado, devido a diversos fatores, como falta de informação ou a uma percepção de que a mobilização da mesma se configuraria em um dispêndio com baixos retornos, apenas se mobilizaram a partir do instante em que o movimento alcançou um tamanho considerável (nesse caso, é de se esperar, de acordo com o modelo instrumentalista do comportamento político, que a participação de cada entidade trouxesse retornos significativos a partir de um determinado patamar de mobilização de outras entidades). Por outro lado, é possível verificar que diversas entidades ou apenas colocaram o seu nome na listagem de associados à Frente, não participando efetivamente dos protestos coordenados pela mesma, ou simplesmente estiveram alheias às mobilizações. A apatia das entidades pode ter sido resultado tanto de um desconhecimento puro e simples das proposições e dos efeitos das mesmas sobre os seus associados, como também pode ter sido resultante de um cálculo quanto ao efeito desprezível da contribuição individual da entidade para a consecução do benefício coletivo (portanto, derivada do comportamento estratégico, tal como na formulação de Olson). A “carona” que eventualmente possa ter havido, no entanto, conforme fica patente pelas observações desenvolvidas ao longo deste texto, não inviabilizou a provisão de algum nível do benefício coletivo, em nenhum dos três casos. Isso porque o benefício coletivo em questão não apresentava custos elevados em termos relativos, assim como as entidades representativas dos prestadores de serviços que formavam aquele grupo “grande” eram profundamente heterogêneas entre si, de maneira que parece ter havido incentivos para que uma ou mais associações incorresse nos custos iniciais da produção do benefício coletivo, incentivando assim outras entidades, que não tinham incentivos suficientes para fornecer sua contribuição em um primeiro momento, à adoção da estratégia cooperativa (fenômeno este conhecido pela linguagem popular de efeito “dominó” ou “bola de neve”)³⁵.

³⁵ Importante considerar que essas são apenas hipóteses tentativas. Estas hipóteses, no entanto, devem ser comprovadas posteriormente por meio de questionários e entrevistas que sejam capazes de auferir as expectativas e o valor conferido por cada uma das entidades aos benefícios coletivos em questão.

Referências Bibliográficas

- ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira; BARCELLOS, S. H. M. F. ; WERNECK, R. L. F. “Tributação e a organização dos prestadores de serviços no Brasil”. *Texto para discussão*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-Rio, 2005.
- HARDIN, Russel. *Collective action*. Baltimore: Resources for the future, 1982.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1971.
- SCHMITTER, Philippe C.; STREECK, Wolfgang. “The organization of business interests: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe”. *Discussion Paper*. Berlin: Wissenschaftszentrum, 1981.