

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS – PPGCC
MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

KYONES COSTA ANDRADE

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NAS DISCUSSÕES SOBRE A
REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

João Pessoa – PB
2026

KYONES COSTA ANDRADE

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NAS DISCUSSÕES SOBRE A
REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (PPGCC/UFPB), como requisito para à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

Coorientadora: Profa. Dra. Viviane da Costa Freitag

Linha de pesquisa: Contabilidade e Finanças.

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A553a Andrade, Kyones Costa.

A atuação dos grupos de interesse nas discussões sobre a reforma tributária / Kyones Costa Andrade. - João Pessoa, 2026.

131 f. : il.

Orientação: Dimas Barrêto de Queiroz.

Coorientação: Viviane da Costa Freitag.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Sistema de tributação - Brasil. 2. Reforma tributária. 3. Contabilidade tributária. 4. Teoria da Ação Coletiva. 5. Grupos de interesse. 6. Narrativas. I. Queiroz, Dimas Barrêto de. II. Freitag, Viviane da Costa. III. Título.

UFPB/BC

CDU 336.221.4(81)(043)

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

DEFESA DE DISSERTAÇÃO Nº 101

Ata de Sessão Pública da Defesa de Dissertação do aluno Kyones Costa Andrade, do Curso de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

Linha de Pesquisa: Contabilidade e Finanças

Aos vinte e três dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e seis, às quatorze horas, reuniu-se na Sala Virtual da Plataforma Google Meet, por meio do link: <https://meet.google.com/etd-xofs-req>, a Banca Examinadora, composta pelos professores doutores: **Dimas Barrêto Queiroz (Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB)**, **Robério Dantas de França (Membro Externo – UFPB)** e **João Paulo Resende de Lima (Membro Externo – UG)**, para julgar o trabalho de dissertação intitulado: “**A atuação dos grupos de interesse nas discussões sobre a reforma tributária brasileira**”, de autoria do aluno Kyones Costa Andrade, orientado pelo professor **Dimas Barrêto Queiroz e co-orientado pela Professora Viviane da Costa Freitag**. Dando início aos trabalhos, o Presidente da Banca Examinadora explicou aos presentes a finalidade da sessão pública, e passou a palavra ao mestrando para que fizesse a apresentação de seu trabalho de dissertação. Após a apresentação do trabalho, a banca examinadora fez arguições ao discente, que as respondeu. Em seguida, o presidente da banca examinadora, convidou os demais membros da banca para se reunirem reservadamente, para que fosse feito o julgamento do trabalho. A Banca Examinadora então atribuiu ao discente o conceito:

- (X) Aprovado(a)
() Insuficiente
() Reprovado(a)

Comentários da Banca Examinadora

A banca examinadora deliberou pela aprovação da dissertação. Porém, várias sugestões dos membros devem ser implantadas já para a versão final a ser entregue nas próximas semanas.

Proclamados os resultados, o Presidente encerrou os trabalhos referentes à defesa de dissertação do discente. João Pessoa, 23 de fevereiro de 2026

Documento assinado digitalmente
 **DIMAS BARRETO DE QUEIROZ**
Data: 24/02/2026 15:32:25-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Dimas Barrêto Queiroz
Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB

Documento assinado digitalmente
 **ROBERIO DANTAS DE FRANÇA**
Data: 26/02/2026 11:48:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Robério Dantas de França
Membro Interno - PPGCC/UFPB



Prof. Dr. João Paulo Resende de Lima
Membro Externo – UG

Documento assinado digitalmente
 **KYONES COSTA ANDRADE**
Data: 24/02/2026 16:46:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Kyones Costa Andrade
Discente

KYONES COSTA ANDRADE

**A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE NAS DISCUSSÕES SOBRE A
REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (PPGCC/UFPB), na linha de pesquisa Contabilidade e Finanças, em cumprimento às exigências para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovado em: 23/02/2026

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dimas Barrêto de Queiroz

Presidente da Banca Examinadora – PPGCC/UFPB

Prof. Dr. Robério Dantas de França

Membro Interno – PPGCC/UFPB

Prof. Dr. João Paulo Resende de Lima

Membro Externo – University of Glasgow

Kyones Costa Andrade

Discente

Agradecimentos

A vida é muito estranha e te conduz por caminhos que parecem improváveis, mas que não necessariamente são. Eles, muitas vezes, te levam a lugares onde, na verdade, você deveria estar. As circunstâncias da vida me levaram à contabilidade.

Meu sonho era ser jornalista. Escrever, ter coluna em revista e jornal. Entre jornalismo e economia, passei para economia.

Me formei e comecei a trabalhar com contabilidade, embora ainda sem esquecer do meu sonho.

Prestei vestibular para jornalismo, passei e comecei a viver o que pensava ser o meu sonho. No entanto, recebi uma proposta de trabalho (em contabilidade) em outro Estado, aceitei, e, com isso, tive que abandonar o que achava ser o meu sonho. Nesse momento percebi que aquela não havia sido uma escolha difícil, e que aquele não era realmente o meu sonho, mas um ideal.

Então comecei a cursar contabilidade e ver na teoria o que já exercitava na prática, diariamente. Hoje, mais maduro, compreendo que estou no lugar onde realmente deveria estar: sendo um profissional contábil em constante evolução.

O mestrado foi uma das melhores escolhas que fiz. Sem dúvida foram dois anos muito desafiadores e, ao mesmo tempo, muito ricos em conhecimento e experiências. Houve até duas indicações a prêmios! Diante disso, agradeço a todos que me ajudaram durante todo esse período.

A Deus, que me sustentou. Aos meus pais, em especial à minha mãe, Iones, que é sempre sombra em dias de sol e abrigo em dias de chuva.

Aos meus amigos Breno e Wesley, por me acolherem tão bem em sua casa e em suas vidas. A Stive, pela amizade fiel. E a Isabelle e Filipe, que, junto aos demais, foram meu suporte emocional.

À Linhares Prudêncio, em nome de Erton e Mabrinini, por acreditarem no meu potencial.

Ao Prof. Dr. Dimas Barrêto, meu orientador, agradeço imensamente pela confiança depositada e pela liberdade concedida. À minha coorientadora, Profa. Dra. Viviane Freitag, que me ajudou desde a concepção desta pesquisa. A ela dedico este trabalho.

À banca examinadora, composta pelo Prof. Dr. João Paulo Resende de Lima e pelo Prof. Dr. Robério Dantas de França, agradeço pelas contribuições e pela generosidade em compartilhar seus conhecimentos.

Aos demais professores do PPGCC/UFPBA, aos meus colegas de turma, em especial aos parceiros Augusto, Hellen, Isaura e Tamires. À UFPB e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio e investimento fundamentais para permanência no curso e realização desta pesquisa.

A todos, meu muito obrigado!

“A tributação, em essência, é um sacrifício individual em prol de um objetivo coletivo”.

(Grapperhaus, 2019, p.14)

RESUMO

Este estudo analisou como as intervenções de grupos de interesse no processo legislativo alteraram o texto da reforma tributária brasileira sobre o consumo, especificamente durante a tramitação das Propostas de Emenda à Constituição nº 45/2019 e nº 110/2019, que culminaram na Emenda Constitucional nº 132/2023. O objetivo central consistiu em compreender como demandas e interesses específicos foram incorporados à legislação, tendo como base a Teoria da Ação Coletiva, complementada pela Teoria Narrativa da Ação Coletiva. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e documental. O *corpus* documental principal foi composto pelas notas taquigráficas das audiências públicas da primeira fase da reforma, realizadas entre março e outubro de 2023 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O material foi complementado pelos respectivos dispositivos legais, pelos vídeos das sessões, pelos relatórios elaborados pelas comissões legislativas e por um levantamento de notícias relacionadas à reforma tributária. Para a interpretação dos dados, utilizou-se como estratégia metodológica a análise de narrativas, por meio da abordagem *Problem–Solution*, na qual foram identificados os grupos de interesse envolvidos, as estratégias de intervenção empregadas e as resoluções decorrentes da ação coletiva relacionadas às principais demandas vinculadas à contabilidade tributária que emergiram das discussões legislativas: o Imposto sobre Valor Agregado, o Imposto Seletivo, a carga tributária, o aproveitamento de crédito tributário e os regimes especiais de tributação. Os resultados evidenciaram uma assimetria representativa, caracterizada pela predominância de grupos de interesse privado, especialmente do setor empresarial, em detrimento de grupos de interesse público. Verificou-se ainda que a principal estratégia de intervenção utilizada foi a argumentação associada às narrativas de crise com a finalidade de legitimar demandas setoriais, com grupos de interesse privado recorrendo a narrativas de justiça social para proteger benefícios específicos, enquanto grupos de interesse público utilizando argumentos técnicos em defesa da simplificação do sistema tributário. Concluiu-se, portanto, que, embora modernizada, a reforma refletiu a pressão dos grupos de interesse na inserção de múltiplas exceções no texto constitucional, mantendo a complexidade do sistema e impondo desafios à sociedade.

Palavras-chave: Reforma Tributária. Grupos de Interesse. Teoria da Ação Coletiva. Narrativas. Contabilidade Tributária.

ABSTRACT

This study analyzed how interest group interventions in the legislative process altered the text of the Brazilian tax reform on consumption, specifically during the processing of Constitutional Amendment Proposals nº 45/2019 and nº. 110/2019, which culminated in Constitutional Amendment No. 132/2023. The main objective was to understand how specific demands and interests were incorporated into the legislation, based on Collective Action Theory, complemented by Narrative Theory of Collective Action. The research adopted a qualitative and documentary approach. The main documentary corpus consisted of the stenographic notes from the public hearings of the first phase of the reform, held between March and October 2023 in the Chamber of Deputies and the Federal Senate. The material was supplemented by the respective legal provisions, videos of the sessions, reports prepared by legislative committees, and a survey of news related to tax reform. For the interpretation of the data, narrative analysis was used as a methodological strategy, using the Problem–Solution approach, in which the interest groups involved, the intervention strategies employed, and the resolutions resulting from collective action related to the main demands linked to tax accounting that emerged from legislative discussions were identified: Value Added Tax, Selective Tax, tax burden, tax credit utilization, and special taxation regimes. The results showed a representative asymmetry, characterized by the predominance of private interest groups, especially from the business sector, to the detriment of public interest groups. It was also found that the main intervention strategy used was argumentation associated with narratives of crisis in order to legitimize sectoral demands, with private interest groups resorting to narratives of social justice to protect specific benefits, while public interest groups used technical arguments in defense of simplifying the tax system. It was concluded, therefore, that although modernized, the reform reflected pressure from interest groups to insert multiple exceptions into the constitutional text, maintaining the complexity of the system and imposing challenges on society.

Keywords: Tax Reform. Interest Groups. Collective Action Theory. Narratives. Tax Accounting.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Possibilidades da pesquisa narrativa.....	59
Figura 2 - Sequência de eventos da abordagem narrativa <i>problem-solution</i>	62
Figura 3 - Tipologia dos grupos de interesse da reforma tributária.....	69
Figura 4 - Diagrama de Sankey: análise de co-ocorrência entre ações e personagens.....	72
Figura 5 - Nuvem de códigos: problemas.....	76
Figura 6 - Sequência de eventos narrativos: regimes especiais de tributação	78
Figura 7 - Sequência de eventos narrativos: carga tributária.....	82
Figura 8 - Sequência de eventos narrativos: iva	84
Figura 9 - Sequência de eventos narrativos: imposto seletivo.....	86
Figura 10 - Sequência de eventos narrativos: aproveitamento do crédito	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Solução para os problemas da ação coletiva por meio da narrativa.....	35
Quadro 2 - Conceitos de grupos de interesse	36
Quadro 3 - Tipologia de grupos de interesse conforme Powell Jr., Dalton e Strøm (2015)....	39
Quadro 4 - Tipos de grupos separados por interesse público e privado	40
Quadro 5 - Audiências, temas e número de expositores do GT da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	50
Quadro 6 - Elementos do enredo na estrutura narrativa da abordagem <i>problem-solution</i>	60
Quadro 7 - Relação entre os elementos da abordagem <i>problem-solution</i> e os objetivos da pesquisa	61
Quadro 8 - Procedimentos para análise de dados da abordagem <i>problem-solution</i>	61
Quadro 9 - Argumentos do duplo gatilho argumentativo.....	63
Quadro 10 - Análise das principais ações dos grupos de interesse	70
Quadro 11 - Ações utilizadas pelos grupos de interesse durante a reforma tributária	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Notas taquigráficas e vídeos das audiências públicas sobre a reforma tributária ...	56
Tabela 2 - Resultado do levantamento de notícias e unidades de análise selecionadas por veículo de comunicação	57
Tabela 3 - Descrição dos grupos de interesses participantes das audiências públicas da reforma tributária	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abia	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
Abir	Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anfavea	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BC	Banco Central
BEPS	<i>Base Erosion and Profit Shifting</i>
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDESS	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CNI	Confederação Nacional do Comércio
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EC	Emenda Constitucional
FecomercioSP	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNP	Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
GM	<i>General Motors</i>
GT	Grupo de Trabalho
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LC	Lei Complementar
MPE	Micro e Pequenas Empresa
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PIS	Programa de Integração Social
Prouni	Programa Universidade para Todos

PS	<i>Problem-solution approach</i>
REQ	Requerimento de Audiência Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
STN	Sistema Tributário Nacional
TAC	Teoria da Ação Coletiva
TDS	<i>Three-dimensional space approach</i>
TER	Teoria da Escolha Racional
TNAC	Teoria Narrativa da Ação Coletiva
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 Introdução	16
1.1 Contextualização e Problema	20
1.2 Objetivos	21
<i>1.2.1 Objetivo Geral.....</i>	<i>21</i>
<i>1.2.2 Objetivos Específicos.....</i>	<i>21</i>
1.3 Proposições	21
1.4 Delimitação	22
1.5 Justificativa.....	23
1.6 Estrutura da dissertação	24
2 Revisão da literatura	25
2.1 Teoria da ação coletiva	25
<i>2.1.1 O princípio da lógica da ação coletiva.....</i>	<i>26</i>
<i>2.1.2 O tamanho do grupo e a obtenção do benefício coletivo</i>	<i>27</i>
<i>2.1.3 As teorias do subproduto dos grandes grupos e do interesse especial</i>	<i>30</i>
<i>2.1.4 Críticas à teoria da ação coletiva.....</i>	<i>31</i>
<i>2.1.5 Teoria narrativa da ação coletiva</i>	<i>33</i>
2.2 Grupos de interesse.....	36
<i>2.2.1 Conceitos de grupos de interesse</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2 Tipos de grupos de interesse</i>	<i>38</i>
<i>2.2.3 A atuação dos grupos de interesse na política.....</i>	<i>41</i>
2.3 Reforma tributária	43
<i>2.3.1 Historicização das reformas tributárias e a atuação dos grupos de interesse no Brasil.....</i>	<i>43</i>
<i>2.3.2 A reforma tributária das PECs nº 45/2019 e 110/2019.....</i>	<i>48</i>
<i>2.3.3 Operacionalização da atual reforma tributária</i>	<i>49</i>
<i>2.3.4 Reforma tributária e contabilidade.....</i>	<i>52</i>
3 Metodologia.....	54
3.1 Ontologia, epistemologia e paradigma de pesquisa	54
3.2 Estratégia de pesquisa	54
3.3 Coleta de dados	55
3.4 Método de análise dos dados.....	58
4 Análise e discussão dos resultados	65
4.1 Personagens: grupos de interesse	65

4.2 Ações: estratégias de intervenção	70
4.3 Problemas: demandas expressas pelos grupos de interesse	76
4.3.1 Regimes especiais de tributação	76
4.3.2 Carga tributária.....	81
4.3.3 IVA.....	83
4.3.4 Imposto seletivo	85
4.3.5 Aproveitamento do crédito	87
4.4 Resoluções: as narrativas utilizadas pelos grupos de interesse	90
4.4.1 Regimes especiais de tributação	90
4.4.2 Carga tributária.....	97
4.4.3 IVA.....	100
4.4.4 Imposto seletivo	101
4.4.5 Aproveitamento do crédito	105
5 Considerações finais	107
5.1 Resposta aos objetivos	107
5.2 Verificação das proposições de pesquisa	110
5.3 Conclusão.....	111
Referências	114
Apêndices.....	121

1 Introdução

A concepção da contabilidade como um processo voltado à elaboração e ao uso de informações financeiras e não financeiras para avaliação de desempenho, posição patrimonial e controle organizacional tem sido progressivamente reavaliada à luz de perspectivas que incorporam dimensões sociais e morais (Carnegie et al., 2021; Carnegie et al., 2022; Narayan; Oru, 2024). Embora a abordagem convencional a trate como uma prática técnica voltada a usuários internos e externos, estudos críticos argumentam que esse entendimento é restrito, pois ignora sua natureza multifacetada e seus efeitos sociais (Carnegie et al., 2022).

Como prática social, a contabilidade influencia e é influenciada por comportamentos organizacionais e sociais, funcionando como instrumento de poder e controle (Tsahuridu; Carnegie, 2018; Carnegie et al., 2021). Inserida nessa dimensão social está a dimensão moral, que requer do profissional contábil julgamentos éticos e atuação em prol do interesse público (Carnegie; Tsahuridu, 2019). Essa perspectiva ampliada desloca o foco do “como fazer” técnico para o “o que faz” social e o “o que deveria fazer” moral, propondo uma contabilidade mais consciente e responsável diante dos desafios contemporâneos (Carnegie; Tsahuridu, 2019; Carnegie et al., 2021), como o proposto pela reforma tributária, que demanda da prática contábil não apenas competência técnica, mas também social e ética.

O Código Tributário Nacional (CTN) define tributo como uma prestação pecuniária, obrigatória, expressa em moeda nacional ou cujo valor que nela se possa exprimir, determinada por lei e cobrada pelo governo de forma automática, sem margem para escolha ou negociação (Brasil, 2024). Os tributos incidem tanto sobre o patrimônio e a renda das pessoas físicas e jurídicas, bem como sobre os encargos sociais e o consumo de bens e serviços. Uma reforma tributária socialmente eficaz e abrangente deveria considerar todos esses aspectos, promovendo simplificação, justiça tributária e neutralidade fiscal (Pêgas, 2022).

O sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido por sua complexidade, burocracia e ineficiência, características que desafiam tanto os contribuintes, quanto a administração pública (Guerra; Guerra, 2023). Em termos de arrecadação, gera um elevado nível de receita, porém às custas de uma carga tributária elevada; a grande quantidade de normas torna difícil a compreensão, o cumprimento por parte dos contribuintes, a fiscalização por parte do governo; somados à excessiva liberdade dos entes federados para legislar, propicia a ocorrência de guerras fiscais entre Estados (Giambiagi; Além, 2016).

Todos esses pontos podem ser efetivados por meio da sonegação de impostos ou pela adoção de práticas de planejamento tributário agressivo (Guerra; Guerra, 2023). Além disso, o

sistema tributário brasileiro é um sistema regressivo, que não favorece a redistribuição de renda e tende a tributar mais produtos e empresas, sobretudo por meio de impostos indiretos incidentes sobre o consumo, que impactam de forma mais intensa as populações de menor renda, em contraste com a tributação da renda e da propriedade, que incide sobre os mais ricos (Giambiagi; Além, 2016; Guerra; Guerra, 2023).

Um sistema tributário eficaz deve equilibrar a arrecadação para financiar as atividades do Estado, a redução das desigualdades, a eficiência econômica e a simplicidade, enquanto assegura a estabilidade para garantir previsibilidade e evitar problemas de eficiência e equidade em face de reformas frequentes. Contudo, suas características dependem do contexto histórico e econômico de cada país, e os inevitáveis conflitos entre objetivos demandam escolhas políticas informadas pelas prioridades da sociedade (Lódola et al., 2024).

Ao longo das décadas, várias propostas de reformas foram desenhadas para mitigar esses problemas, dentre as quais a reforma de 1988, implementada com a promulgação da Constituição Federal que, ainda recém-promulgada, tornou-se alvo de debates e propostas de atualização, dada sua estrutura tributária complexa e as pressões por maior eficiência (Junqueira, 2015).

O atual processo de reforma tributária foi impulsionado pela última transição de governo federal¹, figurando como prioridade na agenda da nova administração federal. Ao invés de partir de uma proposta inteiramente nova, o governo optou por dar continuidade às discussões existentes, concentrando-se nas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 45/2019 e nº 110/2019, que voltaram ao centro do debate político endereçando questões críticas do Sistema Tributário Nacional (STN).

Tais PECs concentram-se, em sua primeira fase, na simplificação da tributação indireta sobre o consumo. Em suma, a base legislativa discutiu a substituição dos atuais tributos sobre o consumo² por novos tributos, os quais são: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS), incidente sobre produtos considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente. Para além da simplificação da tributação sobre o consumo, a reforma também busca reduzir as distorções econômicas

¹ Trata-se aqui da transição de governo do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026).

² A Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre operações de seguro. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi mantido exclusivamente para proporcionar uma vantagem competitiva à Zona Franca de Manaus, cujas alíquotas serão reduzidas a zero para quase todos os produtos.

causadas pelo atual sistema, como a cumulatividade de tributos, os litígios tributários, a regressividade, entre outros problemas (Pestana, 2024).

As referidas PECs foram analisadas e discutidas nas comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em seguida foram elaborados pareceres e votados em dois turnos nas Casas Legislativas, resultando na Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 (Brasil, 2023; Brasil, 2023b). Um aspecto fundamental desse processo legislativo é que, no âmbito das Casas Legislativas, as discussões foram pautadas por análises técnicas e jurídicas conduzidas por Grupos de Trabalho (GTs) específicos em audiências públicas e outros eventos.

As audiências foram mediadas por comissões temáticas e contaram com a participação ativa de expositores de diversas áreas e posições, representando grupos de interesse de diversos setores da sociedade. Nesses espaços, eles puderam expor suas opiniões, perspectivas e posicionamentos a respeito das mudanças tributárias propostas (Brasil, 2023; Brasil, 2023b).

Em sistemas democráticos, tal como o brasileiro, as decisões políticas resultam da interação de múltiplos fatores, dentre os quais a atuação de grupos de interesse que, ao representarem setores específicos da sociedade, buscam influenciar o processo legislativo por meio de estratégias diversas (Santos, 2019). Dentre essas estratégias, Baumgartner e Leech (2001) assinalam a participação por meio de audiências públicas, que permite que os grupos apresentem suas demandas, forneçam informações especializadas e busquem influenciar diretamente na formulação de políticas públicas.

Logo, grupo de interesse pode ser compreendido como qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas (Truman, 1951). Suas intervenções podem tanto atender a demandas gerais, quanto específicas, de natureza individual ou coletiva (Carvalho, 2011).

Com base na tipologia, observa-se que a complexidade das interações entre os grupos e o Estado decorre da multiplicidade de objetivos e estratégias que orientam a atuação. Enquanto determinados grupos concentram-se na defesa de interesses particulares de seus membros, outros se mobilizam em torno da promoção de causas de caráter público, revelando a coexistência entre demandas privadas e o interesse coletivo no processo de formulação de políticas (Powell Jr; Dalton; Strøm (2015); *University of Minnesota*, 2016; Holman; Lenz, 2018).

A atuação dos grupos de interesse no Brasil remonta ao século XIX, com o movimento abolicionista e as associações comerciais. Durante o regime militar, os grupos empresariais ganharam destaque ao apoiarem o golpe e serem beneficiados por políticas tributárias alinhadas

às suas demandas. Na redemocratização, ampliou-se a participação de outros grupos, como os movimentos sociais e sindicatos trabalhistas, porém os empresários mantiveram a predominância e fortaleceram o *lobby* institucional. A Assembleia Constituinte (1987-1988) marcou um ponto de inflexão, caracterizado por intensa disputa entre diferentes grupos (Aragão, 1996; Oliveira, 2005).

Entre os grupos mais atuantes na política brasileira destacam-se a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que representa o setor empresarial e mantém papel relevante no cenário político contemporâneo, e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), vinculado ao movimento sindical dos trabalhadores, cuja atuação foi decisiva na incorporação de direitos sociais à Constituição de 1988 (Carvalho, 2009).

Após a Constituição, o sistema de representação de interesses no Brasil passou a assumir uma configuração híbrida, que combina elementos corporativistas e pluralistas (Santos, 2014). Nesse contexto, bancadas temáticas e frentes parlamentares desempenham papel decisivo no processo legislativo (Carvalho, 2022). Contudo, apesar da ampliação da diversidade de vozes, ainda persistem assimetrias de poder, com determinados grupos mantendo maior capacidade de influência do que outros.

A base teórica para analisar a atuação de grupos de interesse na política foi desenvolvida por Olson (1965) e denominada como Teoria da Ação Coletiva (TAC), que se propõe a examinar a influência do tamanho dos grupos, comparado aos custos e benefícios da ação coletiva, a fim de identificar fatores que facilitam ou dificultam a mobilização e a cooperação.

Ao analisar a lógica da ação coletiva, Olson demonstrou que o tamanho do público beneficiado por determinada demanda afeta diretamente a probabilidade de formação de um grupo organizado. Além disso, argumentou que grupos menores tendem a ser mais eficazes, pois a cooperação entre seus membros é mais fácil de ser alcançada do que em agrupamentos voltados a causas mais amplas e difusas, nos quais a coordenação se torna mais complexa (Ribeiro et al., 2021).

Ampliando essa perspectiva de análise, Mayer (2014), verificou que os estudos sobre a ação coletiva privilegiam a análise de interesses e instituições, negligenciando a dimensão narrativa, propondo assim a Teoria Narrativa da Ação Coletiva (TNAC), que investiga como a construção de narrativas contribui para definir o interesse comum em bens coletivos e para solucionar problemas típicos da ação coletiva, como a cooperação, a segurança e a coordenação.

A combinação dessas teorias extrai não apenas uma compreensão estrutural sobre a capacidade de mobilização e influência dos grupos de interesse, como também uma compreensão interpretativa sobre como as narrativas moldam a percepção de interesses comuns

e orientam as decisões legislativas. Essa abordagem integrada permite analisar tanto os mecanismos objetivos de pressão quanto os processos simbólicos que sustentam a ação coletiva no contexto da reforma tributária.

1.1 Contextualização e Problema

Estudos demonstraram que os grupos de interesse agem de forma estruturada e estratégica para influenciar o processo legislativo, seja por meio de mecanismos diretos, como participação em audiências, consultas públicas e comissões permanentes (Siqueira et al., 2020; Salinas, 2021; Santos et al., 2021); ou indiretos, como a indicação de atores políticos para cargos de alto escalão e a troca de informações com servidores públicos de alto nível (Lopes; Vieira, 2020). Essa atuação se estende também à legislação tributária, na qual os grupos buscam moldar as normas em favor de suas demandas (Castañeda, 2021; Sardi et al., 2023).

Há também evidências de uma tendência à super-representação de segmentos privilegiados, especialmente de grandes corporações e setores empresariais organizados, nas discussões legislativas (Mariath; Martins, 2020). Essa influência pode comprometer a eficiência e a equidade das políticas públicas, ao direcionar benefícios desproporcionais a grupos com maior poder econômico e capacidade de articulação (Parrott, 2019).

A influência dos grupos de interesse na formulação de políticas públicas tem sido amplamente discutida em campos como ciências sociais, economia e ciência política. A contabilidade, ao assumir dimensões sociais e morais, também constitui arena para essa análise, especialmente ao examinar como esses grupos atuam no contexto das políticas tributárias.

A fase constitucional da reforma tributária introduz mudanças estruturais que refletem diretamente em assuntos que envolvem a contabilidade, em especial a contabilidade tributária. Um deles consiste na substituição do modelo fragmentado de tributação sobre o consumo por um sistema unificado baseado no Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), o que demandará ajustes nos processos de controle, registro e apuração tributária.

Além do IVA, outros tantos assuntos emergiram das discussões nas audiências públicas, porém, optou-se, nesta pesquisa, por concentrar a análise naqueles que figuraram entre os mais recorrentes e que também apresentam relação com a contabilidade tributária. Assim, foram selecionados os seguintes tópicos: a carga tributária; o IS; o aproveitamento de crédito tributário; e os regimes especiais de tributação.

Compreender a dinâmica dos grupos vai além da definição da carga tributária incidente sobre as empresas, uma vez que reflete demandas setoriais específicas e pode gerar pressões por alterações nas normas fiscais voltadas à redução de custos operacionais, ao aumento da

competitividade e obtenção de incentivos estratégicos. As intervenções afetam diretamente o ambiente regulatório e a tomada de decisões, mas também suscitam questionamentos quanto à equidade e à justiça tributária, uma vez que a incorporação de benefícios direcionados tende a reforçar desigualdades entre setores, regiões e contribuintes, comprometendo os princípios de neutralidade e da isonomia.

Assim, dada a natureza abrangente da reforma tributária como política pública, surge a seguinte questão: **Como as intervenções dos grupos de interesse no processo legislativo alteraram o texto da reforma tributária de forma a incorporar demandas e interesses específicos?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

- Analisar como as intervenções dos grupos de interesse no processo legislativo alteraram o texto da reforma tributária de forma a incorporar demandas e interesses específicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Mapear e caracterizar os grupos de interesse participantes das audiências públicas sobre a reforma tributária e suas respectivas intervenções durante o processo legislativo.
- Identificar as demandas expressas pelos grupos de interesse nas audiências públicas sobre a reforma tributária em assuntos vinculados à contabilidade tributária.
- Examinar as narrativas utilizadas pelos grupos de interesse para modificar as propostas legislativas com o intuito de incorporar demandas e interesses de determinados grupos e setores econômicos específicos.

1.3 Proposições

Considerando que a reforma tributária promoverá transformações estruturais na tributação sobre o consumo, o debate legislativo tornou-se uma arena de disputas entre múltiplos interesses.

Nesse contexto, este estudo analisa a influência exercida pelos grupos de interesse durante as audiências públicas das PECs nº 45/2019 e nº 110/2019, que culminaram na EC nº 132/2023. Para isso, utiliza os fundamentos teóricos das teorias da Ação Coletiva (Olson, 1965) e da Teoria Narrativa da Ação Coletiva (Mayer, 2014), em conjunto com as tipologias de grupos

de interesse propostas por Powell Jr., Dalton e Strøm (2015), *University of Minnesota* (2016) e Holman e Lenz (2018), para compreender como os diferentes grupos construíram narrativas estratégicas para influenciar o processo decisório, o que orienta as seguintes proposições:

Proposição 1: Grupos de interesse privado priorizam narrativas de eficiência econômica e defesa setorial, destacando os efeitos tributários sobre suas atividades.

Proposição 2: Grupos de interesse público priorizam narrativas de justiça tributária e equidade fiscal enfatizando a necessidade de simplificação do sistema e de redução de desigualdades.

1.4 Delimitação

Com uma abordagem qualitativa, documental, a pesquisa fez uso das transcrições das audiências públicas, por meio das notas taquigráficas, como fonte principal de dados, complementada pelos dispositivos legais (PECs e EC), vídeos e relatórios comparativos dos dispositivos elaborados pelas comissões legislativas.

O *corpus* documental inclui ainda, como fonte secundária, um levantamento de notícias sobre a reforma tributária, selecionadas em três veículos de comunicação com perfis distintos: a Folha de S. Paulo, a Agência Brasil e o portal de notícias do Conselho Federal de Contabilidade. A intenção foi compreender de que forma os acontecimentos legislativos foram retratados e como a mídia influenciou a construção das narrativas e a percepção pública sobre o tema.

Para análise das narrativas dos expositores participantes foi empregada a estratégia metodológica da abordagem *Problem-Solution*, proposta por Ollerenshaw e Creswell (2002), a fim de identificar como os grupos de interesse foram capazes de persuadir os legisladores a alterarem a legislação tributária.

O escopo temporal da pesquisa foi dividido em dois momentos: as audiências públicas de responsabilidade do GT da Câmara dos Deputados, ocorridas entre março e maio de 2023, e as audiências de responsabilidade da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, ocorridas entre agosto e outubro de 2023.

Esse recorte temporal se concentra na primeira fase da reforma tributária, entre a tramitação das PEC nº 45 e nº 110/2019 até a promulgação da EC nº 132/2023. No entanto, a aprovação da EC nº 132/2023 deu início a uma nova etapa de regulamentação por meio de projetos de leis complementares, como a Lei Complementar nº 214/2025, responsável por detalhar a operacionalização do novo sistema tributário.

1.5 Justificativa

A análise das intervenções dos grupos de interesse nas audiências públicas da reforma tributária busca dar luz aos mecanismos pelos quais demandas específicas são incorporadas ao processo legislativo. Compreender como grupos de interesse moldam o texto legislativo permite uma perspectiva interna das dinâmicas do sistema político e uma reflexão crítica sobre a legitimidade das mudanças propostas e as consequências potenciais para diferentes segmentos da sociedade.

Logo, esta pesquisa se justifica pela capacidade de mudança que a reforma tributária exerce em diversas esferas da sociedade. No aspecto técnico, embora seja um tema atual e ainda em debate, sua abordagem oferece contribuições importantes para pesquisadores, formuladores de políticas e profissionais da área tributária.

Para pesquisadores, estudar como as narrativas dos grupos de interesse moldam a legislação amplia o entendimento das interações entre contabilidade, tributação e política pública, fornecendo uma base teórica para futuras investigações sobre os impactos econômicos e sociais das decisões legislativas. No caso dos formuladores de políticas, identificar como interesses específicos influenciam as decisões legislativas pode auxiliar na implementação de estratégias para mitigar vieses e assegurar que o processo seja mais equilibrado e representativo das necessidades coletivas.

Quanto aos profissionais da área tributária, como contadores, auditores e consultores, identificar nos discursos dos grupos de interesse assuntos tributários que refletem nas práticas contábeis possibilita que esses profissionais adaptem suas estratégias a um ambiente tributário em constante evolução, minimizando riscos na execução de suas atividades laborais e otimizando a conformidade fiscal e o planejamento tributário.

No aspecto social, esta pesquisa se justifica por dar transparência aos mecanismos de *lobby*, mostrando que as decisões tributárias não são apenas técnicas, mas disputas de poder que afetam diretamente a equidade e o bem-estar de toda a sociedade.

Em síntese, esse estudo contribui para a compreensão da contabilidade em suas dimensões técnica, social e moral, conforme Carnegie et al. (2021). Considerando que enquanto política pública e, no caso, arena discursiva, a reforma tributária demanda da contabilidade não apenas competência técnica para lidar com as transformações do sistema tributário, mas também sensibilidade para compreender como as reivindicações dos grupos de interesse influenciam a formulação legislativa. Ao integrar contabilidade, tributação e política pública, esta pesquisa evidencia o papel crítico e transformador da contabilidade diante dos desafios contemporâneos.

1.6 Estrutura da dissertação

O estudo se divide em cinco seções. A primeira é esta introdução. A segunda seção (Revisão da literatura), apresenta o arcabouço teórico que sustenta a pesquisa, abordando a Teoria da Ação Coletiva (Olson, 1965) e a Teoria Narrativa da Ação Coletiva (Mayer, 2014); também conceitua e tipifica os grupos de interesse e apresenta a historicização da atuação desses grupos nas reformas tributárias brasileiras e na atual reforma. A terceira seção (Metodologia) descreve o *design* da pesquisa: natureza, paradigma, principais fontes de dados, coleta e o método de análise. Na quarta seção (Análise e discussão dos resultados) os dados coletados são analisados de acordo com a abordagem *Problem-Solution* (Ollerenshaw; Creswell, 2002), com foco em identificar os personagens (grupos de interesse participantes), as ações que utilizaram (estratégias de intervenção), os problemas (demandas) mais recorrentes e as resoluções, por meio das narrativas utilizadas pelos grupos de interesse para influenciar as propostas legislativas, verificando as demandas que foram incorporadas à EC nº 132/2023. E a quinta seção, no qual é apresentada as considerações finais.

2 Revisão da literatura

A lógica da ação coletiva baseia-se na ideia de que, embora os indivíduos possuam interesses particulares, reconhecem que ações isoladas não são suficientes para alcançar determinados objetivos, levando-os a se unirem em prol de um propósito comum, especialmente em regimes democráticos, onde o direito à organização e à manifestação é assegurado, permitindo maior articulação cidadã na expressão de demandas e na influência sobre as políticas públicas (Silva, 2018).

A Teria da Ação Coletiva (TAC) (Olson, 1965), fundamenta a análise da atuação dos grupos de interesse na formação de políticas públicas que afetam não apenas setores específicos, mas o conjunto da sociedade.

No contexto da reforma tributária brasileira, esta teoria é aplicável para entender como os grupos de interesse se estruturam para influenciar as decisões legislativas. Os grupos, formados por diferentes atores sociais, com diferentes motivações, têm como objetivo comum o ajuste do sistema tributário que favoreça suas demandas específicas.

A complexidade do sistema tributário, somada aos impactos diretos que as alterações no regramento tributário podem ter sobre empresas e cidadãos, cria um ambiente no qual a ação coletiva é não apenas provável, mas essencial. Pois, enquanto alguns grupos buscam minimizar sua carga tributária, outros podem focar em questões como justiça fiscal ou redistribuição de riqueza.

2.1 Teoria da ação coletiva

Olson (1999) ao abordar os princípios de formação dos grupos de interesse, discute a teoria tradicional dos grupos sociais, distinguindo-a em duas variantes principais: a informal e a formal. A variante informal acredita que a formação de organizações e grupos privados é inerente a todas as sociedades humanas, resultante de uma tendência natural e instintiva. Por sua vez, a variante formal, apesar de reconhecer a universalidade dos grupos, rejeita a explicação baseada na tendência natural e instintiva, ao invés disso, indica que a formação de grupos está ligada a fatores sociais e históricos, ou seja, considera a evolução das sociedades como fator determinante da ação coletiva (Olson, 1999).

Na concepção de Olson (1999), a teoria tradicional dos grupos sociais, representada pelo pensamento pluralista, é inadequada para explicar questões fundamentais como a formação, tamanho e atuação dos grupos de interesse na sociedade, especialmente, com relação ao comportamento de grandes grupos econômicos, pois pressupõe que estes atuam

automaticamente em prol de interesses coletivos, os quais, na realidade, priorizam o interesse individual sem sacrifícios voluntários para objetivos coletivos.

Inserido na corrente elitista transacional, por meio da obra *The Logic Of Collective Action: Public Goods and The Theory Of Groups*, publicada em 1965 e 1971, Olson introduziu no debate político teórico conceitos fundamentais da economia para explicar a formação e o funcionamento dos grupos de interesse.

Mesmo alinhado com a teoria tradicional dos grupos, ao afirmar que a maioria das organizações (ou associações) têm um propósito característico, função ou característica básica a promoção dos interesses comuns de seus membros, Olson refutou a ideia de uma correlação direta entre interesse individual e interesse grupal, dado a complexidade interna dos grupos, que por sua vez, exige uma análise mais aprofundada das dificuldades inerentes à organização e à concretização de ações coletivas (Soares, 2016).

2.1.1 O princípio da lógica da ação coletiva

Olson inicia o desenvolvimento da teoria estabelecendo uma analogia entre a combinação de interesses individuais e coletivos em uma organização e o funcionamento de um mercado competitivo. Em seus estudos sobre a formação de grupos de interesse, recorreu à Teoria da Escolha Racional (TER) como principal lente analítica (Ribeiro et al., 2020).

A TER adota uma perspectiva individualista, considerando os agentes como tomadores de decisão racionais que buscam maximizar seus interesses em um determinado contexto institucional, ao modelar as ações individuais como resultado de escolhas racionais, permite analisar como as interações entre agentes levam a resultados sociais específicos, enfatizando o papel das instituições e das regras do jogo em restringir as opções dos indivíduos e, consequentemente, em moldar seus comportamentos (Lenine, 2019).

De acordo com Ribeiro et al. (2020), essa perspectiva permite analisar o comportamento individual em diferentes contextos, como no mercado, onde a provisão de bens privados é determinada pela ação individual, e no setor público, no qual a provisão de bens públicos depende da ação coletiva. Nesse contexto, a TER destaca o dilema da ação coletiva ao evidenciar que, na provisão de bens públicos, os indivíduos podem ser tentados a agir como *free riders* ou “caronas”, beneficiando-se dos bens sem contribuir para sua produção, comprometendo a eficiência em sua provisão.

Ao analisar a provisão de bens públicos, Olson recorre ao dilema do prisioneiro³ para demonstrar o conflito entre o interesse individual e o coletivo. A estratégia ideal, e do ponto de vista econômico, ótima, seria os indivíduos cooperarem. Entretanto, a estratégia dominante para cada indivíduo é não cooperar, pois maximiza o seu ganho individual, independentemente da escolha do outro indivíduo. Assim, o equilíbrio do jogo acaba sendo a não cooperação, derivando em um resultado inferior para os indivíduos em comparação com a cooperação mútua.

Diante disso, Olson (1999) argumenta que a racionalidade individual, ao priorizar o interesse próprio, dificulta a organização e a ação de grandes grupos, a percepção de que o esforço individual tem um impacto marginal no resultado coletivo, combinada com a possibilidade de se beneficiar dos resultados sem contribuir para eles, não incentiva a participação em ações coletivas. Essa lógica, aplicada tanto à economia quanto à política, explica a dificuldade de mobilização de grandes grupos em torno de objetivos comuns.

2.1.2 O tamanho do grupo e a obtenção do benefício coletivo

Embora a teoria tradicional dos grupos sociais diferencie grupos pequenos e grandes, essa distinção parece se basear no tamanho das funções que eles desempenham, não no sucesso que alcançam ao realizá-las ou na capacidade de atrair membros. “Ela parte do princípio de que os grupos pequenos e grandes diferem em grau, mas não em tipo” (Olson, 1999, p. 32).

Olson (1999) propõe uma análise entre grupos de diferentes tamanhos para explicar a variação na capacidade de prover bens públicos, comparando custos e benefícios da ação coletiva em grupos pequenos e grandes, na busca de identificar os fatores que facilitam ou dificultam a mobilização e a cooperação.

Para isso, apresenta uma tipologia de grupos com base em sua capacidade de prover bens coletivos, identificando três tipos de grupos: privilegiados, intermediários e grandes ou latentes. Os grupos privilegiados são caracterizados por um ou poucos membros com incentivos suficientes para prover o bem público individualmente, devido aos altos benefícios individuais associados; os grupos intermediários são aqueles em que os benefícios individuais não são altos o suficiente para justificar a provisão individual, mas a cooperação é possível com alguma

³ O dilema do prisioneiro é um clássico da Teoria dos Jogos que ilustra de forma concisa o conflito entre interesses individuais e coletivos. Ele foi definido inicialmente por Merrill Flood e Melvin Dresher e posteriormente nomeado por Albert Tucker, no ano de 1950. O dilema apresenta uma situação em que indivíduos, isolados e sem possibilidade de comunicação, devem decidir entre cooperar ou trair. A estrutura da matriz de pagamentos desse jogo demonstra que, mesmo que a cooperação mútua seja o resultado mais benéfico para ambos, a racionalidade individual leva cada um a escolher a traição, resultando em um equilíbrio de Nash subótimo (Fidelis; Faleiros, 2017).

coordenação; os grupos grandes ou latentes são caracterizados pela ausência de incentivos individuais para a provisão do bem público, pois o benefício individual é tão pequeno em relação ao tamanho do grupo que nenhum membro tem incentivo para contribuir, necessitando de incentivos seletivos externos para a ação coletiva (Olson, 1999).

Os incentivos seletivos são estratégias utilizadas para mobilizar grupos latentes, diferenciando o tratamento dado aos membros com base em sua participação. Esses incentivos podem ser positivos, ao recompensar aqueles que colaboram, ou negativos, ao penalizar aqueles que não contribuem, no modelo corporativista europeu também considera as forças de coerção externa, que se referem à contribuição financeira obrigatória dos filiados, representando a organização da sociedade civil nesse contexto (Ribeiro et al., 2020).

De acordo com Olson (1999), é difícil analisar como o tamanho de um grupo afeta o comportamento de seus membros, pois cada um deles pode dar um valor diferente ao benefício que o grupo busca. Além disso, cada grupo tem custos diferentes, ou uma função-custo diferente, para alcançar o benefício. No entanto, todos têm algo em comum: os custos totais aumentam conforme o benefício desejado cresce. Também há custos iniciais e fixos significativos que precisam ser considerados.

De tal modo, analisando tecnicamente, quando o custo para alcançar um benefício coletivo é suficientemente baixo em relação às vantagens que ele proporciona, de modo que um único membro do grupo possa obter ganhos superiores ao custo total necessário para viabilizá-lo, há uma maior probabilidade de que o benefício seja efetivamente alcançado. Isso ocorre, especialmente, em situações em que o ganho coletivo é tão significativo que a contribuição de apenas um membro já seria suficiente para justificar o esforço (Olson, 1999).

Grupos privilegiados e intermediários têm maior capacidade de mobilização para ação coletiva, mesmo sem recorrer a mecanismos de coerção ou incentivos adicionais. Isso ocorre porque, nesses casos, os custos para a prestação de um bem coletivo são proporcionalmente menores em comparação com grupos maiores. Ainda, os benefícios gerados tendem a ser mais significativos para cada membro, uma vez que o bem coletivo é compartilhado entre um número restrito de indivíduos (Ribeiro et al., 2020).

Em um grupo muito pequeno, ou privilegiado, no qual cada membro recebe uma parte significativa do ganho total por haver poucos participantes, é comum que o benefício coletivo seja alcançado por meio de ações voluntárias, motivadas pelos interesses individuais de cada membro (Olson, 1999).

Ainda assim, grupos menores estão suscetíveis a não alcançar o nível ótimo⁴ de obtenção do benefício coletivo, pois, uma vez que o bem coletivo é disponibilizado, todos os membros podem usufruí-lo, independentemente de terem contribuído. Nesse contexto, um indivíduo pode reduzir sua contribuição ao perceber que seu esforço gera pouco retorno individual. Ademais, quanto mais benefícios ele obtém sem custos, menor será sua disposição para investir na provisão do bem coletivo (Olson, 1999).

No entanto, um fator que beneficia os grupos menores é a maior percepção da relevância da cooperação individual na prestação do bem coletivo. Nestes, os membros consideram que a contribuição de cada um é essencial para a concessão do benefício, mesmo que de forma parcial (Ribeiro et al., 2020).

Grupos grandes enfrentam maiores desafios de consenso e organização, uma vez que o número de membros a serem incluídos no consenso aumenta, dificultando a formação até mesmo de subgrupos dentro do coletivo. Segundo Olson (1999, p. 59), "os custos de organização são uma função crescente do número de indivíduos no grupo". Esses custos incluem a comunicação entre os membros, as negociações internas e os esforços necessários para criar, manter e operacionalizar a estrutura organizacional do grupo.

Em grupos grandes, a fração do benefício total que cada membro recebe é menor, reduzindo o incentivo individual para contribuir. E mais, a probabilidade de um único membro ou subgrupo arcar com os custos da provisão do bem é significativamente menor. Por fim, os custos de organização tendem a aumentar com o tamanho do grupo, tornando a ação coletiva mais difícil de coordenar (Olson, 1999).

Olson (1999, p. 64) argumenta que "os pequenos grupos não são apenas quantitativamente, mas também qualitativamente diferentes dos grandes grupos, e a existência de grandes associações não pode ser explicada pelos mesmos fatores que justificam a existência de pequenos grupos", portanto, essa diferença ressalta que as dinâmicas de organização e cooperação se transformam de forma significativa à medida que a dimensão do grupo aumenta.

Crítica à corrente pluralista, a corrente elitista transacional, da qual a TAC faz parte, conduz à formação de um sistema de representação de interesses assimétricos, no qual determinados grupos, especialmente aqueles com interesses específicos e bem organizados, exercem influência desproporcional sobre a formulação de políticas públicas, em detrimento de interesses mais difusos.

⁴ O nível ótimo é o ponto de equilíbrio, onde há cooperação mútua, ou seja, todos cooperam para a provisão do bem.

Essa assimetria ocorre, pois, grupos menores possuem maior capacidade de coordenação e mobilização, conseguindo articular demandas e pressionar os tomadores de decisão de forma mais eficaz. Por outro lado, grupos maiores, cujos interesses são mais amplos e heterogêneos, enfrentam desafios estruturais para organização e atuação coletiva, dependendo de incentivos seletivos para engajar seus membros, o que reduz sua efetividade política (Ribeiro et al., 2020).

Como consequência, a representação política não reflete de maneira equitativa o conjunto dos interesses sociais, resultando em um viés que favorece setores específicos em detrimento do bem comum. Essa dinâmica fortalece a tendência distributivista, na qual benefícios são direcionados a grupos restritos, enquanto os custos são amplamente socializados, recaindo sobre a maioria da população (Ribeiro et al., 2020).

2.1.3 As teorias do subproduto dos grandes grupos e do interesse especial

A partir da constatação de que grupos privilegiados e intermediários possuem vantagens competitivas em relação aos grupos latentes, Olson (1999) questiona a existência de grandes grupos organizados, quanto aos incentivos suficientes para se organizarem em prol de um benefício coletivo. Essa questão é fundamental, pois, empiricamente, observa-se tanto a existência de grandes grupos não-organizados quanto de grandes grupos organizados. A presença dos primeiros contraria a teoria pluralista analítica, enquanto a existência dos segundos desafia a própria TAC, sugerindo a necessidade de uma explicação alternativa.

Olson (1999) argumenta que grupos latentes conseguem se organizar em *lobby*, pois possuem a capacidade de mobilizar, por meio da coerção ou de fontes de incentivos positivos, oferecendo vantagens concretas a indivíduos, estimulando a adesão e a participação na ação coletiva. Nesse sentido, a organização de grandes grupos não ocorre de maneira espontânea ou meramente baseada no interesse comum, mas sim a partir da estruturação de mecanismos que tornam a participação individual vantajosa.

Enquanto alguns grupos dependem da coerção para garantir a adesão de seus membros, outros se estruturam a partir da oferta de benefícios não-coletivos ou privados, vinculando a participação no *lobby* à obtenção de vantagens específicas. Assim, os membros que contribuem financeira ou politicamente para o grupo recebem contrapartidas que justificam sua cooperação na busca por benefícios coletivos mais amplos (Olson, 1999).

Assim, a lógica da ação coletiva demonstra que, enquanto grupos menores podem se mobilizar com relativa facilidade, grandes grupos dependem de estruturas organizacionais complexas e mecanismos estratégicos para superar os desafios inerentes à ação coletiva.

Adiante, Olson (1999) apresenta evidências de que o segmento da sociedade com o maior número de *lobbies* participantes é a comunidade empresarial. Nos Estados Unidos, por exemplo, observa-se que uma minoria detém o poder político e econômico. Isso acontece, pois, a comunidade empresarial é segmentada em diversas "indústrias", muitas com características de oligopólio, que permitem superar as dificuldades típicas da ação coletiva. É comum, portanto, que determinados setores industriais obtenham tarifas protecionistas ou isenções fiscais que beneficiem poucos em detrimento dos vários consumidores ou contribuintes, contrariando, na prática, a lógica da regra da maioria.

Nesse contexto, as associações de classe (confederações, federações, associações, sindicatos, cooperativas, entre outros) desempenham um papel central na representação dos interesses empresariais (Olson, 1999), pois são formadas por grupos pequenos, bem estruturados, nos quais a participação dos membros é efetiva e os custos de adesão são relativamente baixos em comparação com os benefícios esperados, e além de atuarem na defesa de interesses setoriais por meio do *lobby*, oferecem incentivos adicionais aos seus membros.

Entretanto, Olson (1999) constata que, de maneira geral, a comunidade empresarial, enquanto grupo latente, não se organiza de forma coesa e unificada para a defesa de interesses comuns, pois embora alguns setores industriais consigam estruturar associações específicas e manter uma atuação política ativa por meio do *lobby*, a comunidade empresarial não se configura como um grupo de pressão homogêneo, limitando sua eficácia enquanto agente de influência política coletiva.

2.1.4 Críticas à teoria da ação coletiva

No entanto, na década de 1980, o modelo elitista transacional e sua explicação para o surgimento dos grupos de interesse passaram a ser amplamente questionados (Ribeiro et al., 2020). As críticas apontavam que essa abordagem não refletia plenamente a realidade, especialmente no que se refere ao impacto do tamanho dos grupos na ação coletiva. Argumentava-se também que os incentivos seletivos, embora relevantes, não eram suficientes para justificar a mobilização, e que fatores além do interesse próprio deveriam ser considerados para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas da ação coletiva (Udehn, 1993).

Na percepção de Oliver et al. (1985), a análise proposta pela TAC é amplamente aplicável devido à sua abordagem geral, o que a torna uma ferramenta teórica poderosa. Contudo, essa mesma generalização, embora permita identificar padrões, também pode obscurecer particularidades inerentes às diferentes formas de ação, uma vez que essas podem variar em função de fatores contextuais e institucionais.

Diferente de Olson, que supôs que cada indivíduo toma uma decisão isolada e independente sobre contribuir, Oliver et al. (1985) consideraram que as decisões ocorrem de forma sequencial, o que permite identificar se a contribuição tem efeitos positivos ou negativos nas contribuições subsequentes.

A heterogeneidade dos grupos de interesse constitui outro ponto crítico na análise da ação coletiva. Elster (1989) ressaltou que a teoria econômica tradicional falha ao presumir que os indivíduos são homogêneos e intercambiáveis, ignorando, assim, a diversidade de interesses, recursos e motivações presentes nesses grupos.

Oliver et al. (1985) identificaram duas formas principais de heterogeneidade nos grupos: de interesses e de recursos. Atendo-se a de interesses, destaca que a efetividade da ação coletiva depende não apenas da quantidade de recursos, mas de sua distribuição interna. Mesmo grupos com poucos recursos ou baixo engajamento podem se mobilizar se contarem com membros altamente motivados ou financeiramente influentes, capazes de atingir a massa crítica necessária para a ação coletiva.

Moe (1981) contestou a premissa de que os indivíduos são plenamente informados e movidos apenas por interesses econômicos. No entanto, diante da informação limitada, as pessoas podem ser persuadidas quanto à importância de sua participação, favorecendo a mobilização de grupos mais amplos. Nessa perspectiva, fatores como solidariedade, altruísmo e valores morais também exercem influência significativa sobre a decisão individual de engajamento (Oliver; Marwell, 1989).

No que se refere ao impacto do tamanho dos grupos na concessão de benefícios coletivos, Hardin (1982) contestou a premissa de que grupos maiores enfrentam mais dificuldades para sustentar a ação coletiva voluntária, uma vez que, nenhum indivíduo racional teria incentivos para contribuir com a provisão de um bem público. Para isso, alegou que, embora a ideia inicial pareça plausível, não se sustenta quando submetida a uma análise técnica mais aprofundada.

Oliver e Marwell (1989) revisaram a mesma premissa introduzindo o conceito de *jointness of supply*, segundo o qual os bens coletivos, além de não exclusivos, podem estar interligados, ou seja, a produção de um bem público pode gerar outro de relevância associada. Com base nesse pressuposto, os autores concluíram que a tese de Olson se aplica apenas quando o fornecimento conjunto é inexistente; em contrapartida, quando há alta interdependência entre os bens, grupos maiores tendem a ser mais eficazes na provisão coletiva.

A partir da década de 1990, as pesquisas sobre grupos de interesse passaram a enfatizar a interação entre oferta e demanda por incentivos e recursos, bem como as características do

público-alvo envolvido na mobilização (Ribeiro et al., 2020). Os estudos neopluralistas destacam que a atuação desses grupos é moldada por fatores contextuais e ambientais, resultando em estratégias diversas de engajamento. Assim, o *lobbying* passou a ser compreendido não apenas como influência sobre decisões políticas, mas também como meio de fortalecer a identidade organizacional, recrutar membros e captar recursos (Ribeiro et al., 2021).

2.1.5 Teoria narrativa da ação coletiva

Considerando que este estudo se dedica à análise de narrativas, adota-se como referencial teórico-metodológico complementar a narrativa da ação coletiva. Este tópico baseia-se, portanto, no trabalho de Mayer (2014), que propõe uma teoria narrativa da ação coletiva (TNAC).

O referido autor destaca que a literatura contemporânea sobre o tema recorre ao modelo do dilema do prisioneiro para analisar fenômenos como votações, dinâmicas de grupos de interesse, comportamento legislativo, movimentos sociais e relações internacionais. Nessa perspectiva, a ação coletiva figura como um eixo central das ciências sociais, sendo examinada por abordagens como a escolha racional, o institucionalismo e o construtivismo. Entretanto, apesar das contribuições e dos avanços dessa literatura, permanecem lacunas importantes a serem preenchidas.

Mayer (2014) ao integrar contribuições das ciências humanas, da psicologia social e dos estudos culturais sobre a centralidade das narrativas no pensamento, na emoção e no comportamento, com abordagens da ciência política, da economia e da sociologia, explora como a narrativa possibilita a construção do interesse comum em um bem coletivo e a superação dos problemas da ação coletiva a ele relacionados.

A TNAC parte do pressuposto que os estudos sobre a ação coletiva têm privilegiado a análise de interesses e instituições, negligenciando as narrativas, mesmo diante da produção em áreas como as humanidades. Para Mayer, as narrativas adquirirem poder performativo para motivar e organizar a ação coletiva (Freistein et al., 2025).

A escuta coletiva de narrativas, aliada à recorrência de determinados tipos de personagens ao longo da história, pode favorecer a formação de uma ideia compartilhada entre o público acerca do que é considerado moralmente aceito ou não, culminando em uma lógica de pensamento de grupo de legitimação dos participantes da história (Lane, 2023).

Segundo Mayer (2014), o primeiro problema da ação coletiva concentra-se na cooperação associada aos bens públicos, no qual indivíduos podem ser tentados a evitar os

custos da participação enquanto usufruem gratuitamente dos benefícios, esse fenômeno é denominado como comportamento *free riding*. Outro problema da ação coletiva é o da segurança, em que a cooperação entre os indivíduos é preferível apenas se houver confiança na adesão de um número suficiente de participantes. O terceiro problema da ação coletiva é o da coordenação, característico de ações que envolvem múltiplos atores e diferentes formas de colaboração, agravado quando a comunicação entre as partes é limitada.

Ademais, para Mayer (2014), os interesses em bens coletivos são mais frequentemente construídos do que os interesses em bens privados, ou seja, muitos interesses não se reduzem a dimensões centrais e egoístas, incluindo motivações altruístas, ideológicas ou patrióticas, que precisam ser construídas socialmente. Logo, antes de resolver os problemas mencionados, o primeiro desafio da ação coletiva é construir o bem coletivo, isto é, fazer com que um grupo compartilhe um interesse comum em algum fim. Nesse sentido, a narrativa apresenta-se como ferramenta básica, apoiada nos seguintes argumentos:

- i. Os seres humanos são, entre outras coisas, narradores que utilizam histórias para interpretar experiências, atribuir-lhes significado, definir identidades e orientar ações;
- ii. Enquanto criaturas moldadas pela narrativa, são influenciados por histórias contadas por outros, capazes de despertar emoções, modificar crenças, formar interesses e mobilizar para a ação;
- iii. Por serem concebidas para circulação, as narrativas podem ser simultaneamente partilhadas por diversos indivíduos, alinhando crenças e interesses e, assim, viabilizando a construção de bens coletivos.

Portanto, para superar o problema da cooperação o autor sugere estratégias como envolver a comunidade, criar senso de urgência, engajar o público e oferecer identidade e significado. Para o problema da garantia, recomenda explorar as emoções humanas e promover a imersão na narrativa por meio do compartilhamento de histórias que antecedem a ação coletiva. E para o problema da coordenação, propõe a utilização da ação coletiva simbólica, conforme sintetizado no Quadro 1.

QUADRO 1 - SOLUÇÃO PARA OS PROBLEMAS DA AÇÃO COLETIVA POR MEIO DA NARRATIVA

Problema da Ação Coletiva	Solução proposta pela narrativa	Descrição resumida
Cooperação: O <i>free riding</i> impede que indivíduos contribuam para o bem comum, pois podem usufruir dos benefícios coletivos sem participar do esforço.	Envolver a comunidade	Construir uma narrativa dramática que situe o momento atual como decisivo, despertando consciência, valores e paixões, muitas vezes por meio de histórias de injustiça ou ameaça iminente, conectadas a narrativas históricas mais amplas.
	Criar crises para denotar senso de urgência	Apresentar o presente como ponto de virada que definirá um desfecho de triunfo ou tragédia, transmitindo também uma mensagem de esperança com final ainda aberto.
	Aliciar e convencer o público	Convencer que a ação coletiva dos indivíduos é determinante para o desfecho da narrativa, transformando-os de espectadores em protagonistas.
	Alinhar autobiografia do narrador com uma história para oferecer identidade e significado	Conectar a narrativa coletiva à trajetória pessoal, levando cada indivíduo a refletir sobre seu papel histórico diante do chamado da comunidade.
Garantia: A falta de comprometimento crível faz com que indivíduos hesitem em agir, por medo de que os outros não cumpram sua parte.	Relacionar com emoções humanas	As narrativas, ao mobilizarem emoções, tornam compromissos claros e críveis, sustentando a confiança mútua.
	Imersão na narrativa coletiva	O compartilhamento de histórias fortalece o engajamento e demonstra comprometimento coletivo, oferecendo segurança de que todos manterão o curso da ação.
Coordenação: Em grandes grupos, é difícil para os indivíduos negociarem e organizarem sobre como agir de forma coordenada.	Ação coletiva simbólica	Utilizar narrativas compartilhadas para orientar comportamentos, definir padrões e antecipar ações, especialmente em manifestações simbólicas que visam influenciar o público mais amplo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A cooperação muitas vezes depende da garantia, pois para que as pessoas cooperem, é preciso haver segurança de que um número suficiente de indivíduos também participará. E a coordenação, por sua vez, não é um problema para os grupos menores, mas se torna um desafio especificar *ex ante* todos os aspectos do comportamento coordenado (Mayer, 2014).

Em matéria tributária, Plekhanova e Noonan (2023) analisaram, por meio da TNAC e de outros referenciais, a narrativa da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a estabilidade do sistema fiscal internacional na Ação 1 do projeto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), voltada aos desafios da economia digital.

Os autores demonstram que a OCDE utilizou uma narrativa estratégica para promover cooperação e conformidade entre os Estados, recorrendo à ideia de estabilidade do sistema

tributário como eixo central, ao uso de linguagem neutra para deslocar o foco do comportamento oportunista das multinacionais e à ênfase nos riscos de instabilidade e guerras comerciais, de modo a induzir um senso de crise e preservar o *status quo*, exemplificando como as narrativas podem alinhar crenças, moldar interesses e estimular a ação coletiva, conforme propõe Mayer (2014).

Importante salientar que, a ação coletiva não depende necessariamente de narrativa para acontecer, e mesmo que a narrativa seja uma estratégia para unir instituições e interesses, ela não é sempre benéfica, pois, como qualquer ferramenta poderosa, pode ser usada para manipular. Nesse sentido, é importante entender como a narrativa funciona e, ao analisar uma ação coletiva, perceber como ela atua.

2.2 Grupos de interesse

2.2.1 Conceitos de grupos de interesse

De acordo com Santos (2019), a literatura acadêmica carece de um consenso em torno da definição de grupos de interesse, apresentando aspectos contraditórios nas diversas definições, que se tornam ainda mais divergentes quando analisadas sob a ótica de diferentes áreas do conhecimento. O Quadro 2 apresenta uma relação dos conceitos de grupos de interesse, formulados por diferentes estudiosos, que servem como referencial analítico para a compreensão de sua atuação.

QUADRO 2 - CONCEITOS DE GRUPOS DE INTERESSE

Autor(es)/Ano	Conceito
Key (1944)	Os grupos de pressão são grupos que se empenham pela adoção – ou pela rejeição – de políticas públicas que afetem os seus interesses.
Truman (1951)	Qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes divididas.
Meynaud (1960)	Órgãos estranhos à máquina governamental propriamente dita que, desde o exterior, efetuam ações sobre as autoridades habilitadas pela Constituição – ou por qualquer outro dispositivo regulamentar – para preparar, suspender e executar decisões.
Olson (1965)	A palavra grupo é usada de uma maneira que denota um número de indivíduos com um interesse em comum.
Almond e Powell (1972)	“grupo de indivíduos ligados por laços particulares de preocupações ou de vantagens e que têm certa consciência desses laços” (p. 53).
Wootton (1972)	“um ator particular, diferente de um partido político, que tenta influenciar um alvo público para atingir algum objetivo” (p.41).
Salisbury (1977)	“grupo de interesse é uma associação formalmente organizada que se dedica à realização de atividades que visam a influenciar as decisões a serem tomadas pelas autoridades governamentais” (p. 175).
Tilly (1978)	Grupos que não exigiam deslocar outros grupos, organizados em torno de uma única questão, eram relativamente grandes, forneciam incentivos

	seletivos para participação a seus membros em vez de depender de apelos difusos à solidariedade e eram burocráticos.
Pasquino (1982)	“uma organização que procura, através do uso de sanções (negativas – punições ou positivas – prêmios) ou da ameaça do uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de manter a distribuição prevalecente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja afim de conservá-la frente às ameaças de intervenção – de outros grupos ou do próprio poder político” (p. 11).
Outhwite e Bottomore (1996)	Organizações particulares que buscam reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tentam influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais.
Thomas (2004)	Grupos de pressão são grupos organizados em torno de uma <i>issue</i> visando interesses particulares ou para a sociedade como um todo, mas que não tem interesse em chegar ao poder a ponto de assumir o controle da máquina governamental.
Holman e Lenz (2018)	Um grupo de interesse é uma coleção de indivíduos ou organizações que compartilham um interesse em comum e defendem ou trabalham por políticas públicas em nome dos interesses compartilhados dos membros.

Fonte: Adaptado de Mancuso (2004); Santos (2019), complementado pelo autor (2026).

Depreende-se das definições apresentadas que a literatura sobre grupos de interesse destaca características distintivas que os diferenciam de outras entidades políticas. Ademais, a atuação desses grupos se baseia na capacidade de influenciar decisões por meio das aplicações de sanções ou pela mera ameaça de sua aplicação. Além da capacidade de exercer pressão sobre o poder político.

Apesar da falta de consenso, a maioria das definições explicitadas, conceitua os grupos como associações formais, composta por indivíduos ou organizações, que buscam exercer influência sobre as decisões governamentais e formulações de políticas públicas. Essa conceituação abrange uma ampla gama de entidades que compartilham o objetivo comum de moldar o ambiente político e regulatório em consonância com seus interesses específicos.

Outra distinção refere-se à nomenclatura exigida para descrever esses grupos. Enquanto alguns autores os denominam como grupos de interesse, enfatizando sua representação de demandas específicas da sociedade (Salisbury, 1977), outros os classificam como grupos de pressão, destacando o seu papel ativo na influência sobre o processo político (Pasquino, 1982). Essa variação terminológica reflete diferentes perspectivas sobre a forma como esses grupos interagem com as instituições governamentais e exercem seu poder de influência.

Para Caupers e Amaral (1999) ambas perspectivas de interação buscam influenciar a tomada de decisões, mas diferem na forma como o fazem. Enquanto os grupos de pressão utilizam ou ameaçam utilizar poderes fatídicos para garantir que suas demandas sejam atendidas, os grupos de interesse adotam uma abordagem mais branda, prescindindo do uso de tais ameaças. Essa diferenciação reside, portanto, no grau de assertividade e nas táticas empregadas pelos grupos para moldar as políticas públicas.

Holman e Lenz (2018) mencionam outras designações como grupos de advocacia, grupos de *lobby* e grupos de interesse especial. De forma similar, a *University of Minnesota* (2016) aponta para a utilização de termos como interesses especiais, organizações de interesses ou simplesmente interesses, empregados de forma intercambiável, refletindo a diversidade de abordagens e o caráter multifacetado desses atores no cenário político.

Portanto, considerando a diversidade de definições e a distinção proposta por alguns autores entre grupos de interesse e grupos de pressão, este estudo adota uma perspectiva que os considera como entidades que buscam influenciar as decisões públicas em benefício de seus próprios interesses. Assim, a referência a grupos de interesse engloba, implicitamente, a dimensão da pressão exercida, reconhecendo que a atuação desses grupos se manifesta por meio da busca ativa pela influência.

2.2.2 Tipos de grupos de interesse

Os grupos de interesse podem ser classificados de diversas formas, sendo a distinção entre grupos de interesse público e privado, uma definição clássica. Os grupos de interesse público têm como objetivo a defesa de questões que beneficiam a sociedade como um todo, promovendo causas de interesse coletivo, como: direitos humanos; proteção ambiental; e transparência governamental. Por sua vez, os grupos de interesse privado atuam em favor de demandas específicas que beneficiam diretamente seus membros, como: associações empresariais; sindicatos; e organizações setoriais, que buscam vantagens regulatórias e/ou econômicas (Holman; Lenz, 2018).

No entanto, essa divisão não é absoluta, pois há situações em que interesses privados e públicos se sobrepõem, tornando a categorização mais complexa. Em certos contextos, um grupo pode alegar defender o bem público enquanto busca benefícios particulares, o que evidencia a fluidez dessa classificação e a necessidade de uma análise cuidadosa sobre a atuação e os objetivos de cada grupo no cenário político e econômico (Holman; Lenz, 2018).

Em se tratando de uma tipologia de grupos de interesse, Powell Jr., Dalton e Strøm (2015) identificam, de forma abrangente, quatro tipos principais de grupos que se distingue pela estrutura, estilo, financiamento e base de apoio (Quadro 3). Tais grupos são denominados: *anomic groups*, *nonassociational groups*, *institutional groups* e *associational groups*.

QUADRO 3 - TIPOLOGIA DE GRUPOS DE INTERESSE CONFORME POWELL JR., DALTON E STRØM (2015)

Tipologia	Definição	Exemplos
Grupos anômicos (<i>Anomic Groups</i>)	Tipo de grupo que se forma repentinamente quando muitos indivíduos reagem a um evento específico, sem organização ou planejamento prévio, leis e regras pré-estabelecidas, por exemplo, no caso de manifestações e protestos quando notícias de uma ação governamental são desfavoráveis a um determinado grupo social ou a sociedade no geral ou quando há um rumor de nova injustiça à comunidade.	Subconjunto de um grupo social maior. Grupos de manifestantes, movimentos comunitários, entre outros.
Grupos não associativos (<i>Nonassociational Groups</i>)	Tipo de grupo baseado em interesses e identidades comuns de etnia, região, religião, ocupação, parentesco, entre outros; raramente são organizados e sua ação é episódica; além disso, tem mais chances de manter-se ativo.	Grupos étnicos, regionais e ocupacionais; pequenos grupos comunitários ou subgrupo étnicos cujos membros se conhecem pessoalmente.
Grupos institucionais (<i>Institutional Groups</i>)	Tipo de grupo formado por organizações formais que atuam tanto na articulação de interesses, quanto em funções políticas e sociais; a influência decorre, em grande parte, da força da base organizacional, número de integrantes ou recursos financeiros; quando vinculados a instituições governamentais, possuem um acesso privilegiado aos formuladores de políticas, o que potencializa seu poder de influência sobre o processo decisório.	Corporações empresariais, partidos políticos, legislaturas, forças armadas, burocracias e instituições religiosas.
Grupos associativos (<i>Associational Groups</i>)	Tipo de grupo que representa interesses específicos, estruturados com procedimentos formais para a formulação de demandas, desempenhando um papel ativo na arena política, por meio de <i>lobby</i> , conferindo maior influência, além de favorecer a legitimidade de suas táticas e objetivos na sociedade. Ademais, onde têm liberdade para atuar, estimulam o desenvolvimento de outras formas de organização coletiva.	Sindicatos, câmaras de comércio e associações. profissionais ou étnicas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A *University of Minnesota* (2016) propõe uma tipologia que abrange tanto entidades externas quanto internas ao governo, identificando cinco categorias distintas. As organizações de membros congregam indivíduos que aderem voluntariamente e contribuem financeiramente. Os grupos de interesse corporativo representam empresas ou organizações que buscam influenciar políticas públicas em seus setores de atuação. Os grupos de interesse da associação reúnem instituições que, embora concorrentes, compartilham interesses comuns em determinada atividade ou classe. Os grupos de interesse do governo, compostos por entidades governamentais que atuam, visando a maximização de seus recursos orçamentários ou a ampliação de sua autonomia. E os grupos de interesse público dedicam-se à promoção de bens públicos ou coletivos que beneficiam a maioria ou a totalidade dos cidadãos.

Holman e Lenz (2018) identificaram nos Estados Unidos uma predominância de grupos de interesse com foco econômico, abrangendo empresas, associações comerciais e trabalhistas, além de associações profissionais. Os autores classificaram esses grupos em quatro categorias principais: negócios, ou seja, empresas, que buscam influenciar políticas públicas relacionadas a emprego, segurança, meio ambiente, impostos e comércio; associações comerciais, que reúnem empresas com interesses similares para representar setores econômicos; trabalho, sindicatos que representam trabalhadores de diversas indústrias; e associações profissionais, que exercem influência sobre a regulamentação governamental de suas respectivas áreas, com potencial para proteger tanto os interesses de seus membros quanto os do público.

Além dos grupos econômicos existem os grupos ideológicos, organizados para defender um conjunto particular de crenças políticas, e as *think tanks*, organizações cujo principal interesse é pesquisar e promover ideias (Holman; Lenz, 2018).

A complexidade da interação entre grupos de interesse e o Estado reside na multiplicidade de objetivos e estratégias empregadas por esses atores. No Quadro 4 é possível visualizar, que, enquanto alguns grupos buscam a defesa de interesses específicos de seus membros, outros se dedicam à promoção de causas de interesse público, evidenciando a dualidade entre interesses privados e coletivos.

QUADRO 4 - TIPOS DE GRUPOS SEPARADOS POR INTERESSE PÚBLICO E PRIVADO

Interesse	Tipos de grupos		
	<i>Powell Jr., Dalton e Ström (2015)</i>	<i>University of Minnesota (2016)</i>	<i>Holman e Lenz (2018)</i>
Público	Grupos anômicos (<i>Anomic Groups</i>) Grupos não associativos (<i>Nonassociational Groups</i>) Grupos associativos (<i>Associational Groups</i>)	Grupos de interesse público Grupos de interesse do governo	
Privado	Grupos institucionais (<i>Institutional groups</i>)	Grupos de interesse da associação Organizações de membros Grupos de interesse corporativo	Associações profissionais Trabalho Associações comerciais Negócios

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A atuação dos grupos de interesse, portanto, transcende a mera busca por benefícios particulares, abrangendo a defesa de valores e ideais que moldam a agenda política e social. As

diferentes tipologias de grupos, desde as mobilizações espontâneas até as organizações formais, revelam a diversidade de formas de organização e atuação desses atores, destacando a importância de considerar o contexto específico e os objetivos de cada grupo para compreender sua influência na sociedade.

2.2.3 A atuação dos grupos de interesse na política

Para compreender como os grupos de interesse influenciam, direta ou indiretamente, o processo decisório no âmbito político, é premente examinar as evidências que revelam de que forma os grupos de interesse atuam como intermediários nas relações entre o Estado e a sociedade.

Parrott (2019), ao analisar o contexto do *Natural Resources Committee*, demonstrou que os grupos de interesse influenciam o processo legislativo por meio de alianças estratégicas com membros do Congresso, sobretudo nos comitês. Essa influência se manifesta por instruções diretas, apoio logístico na seleção de testemunhas e fornecimento de informações técnicas, evidenciada por documentos internos. O autor destaca ainda que a auto seleção dos membros desses comitês pode reduzir a representatividade democrática, favorecendo interesses específicos e ampliando o poder de determinados grupos na formulação de políticas públicas.

Santos et al. (2021), por sua vez, analisaram a atuação de grupos de interesse em comissões permanentes específicas da Câmara dos Deputados, considerando o financiamento empresarial de campanhas e o *lobbying* como estratégias de influência. Os resultados indicaram forte participação de deputados financiados por empresas, especialmente na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com ligação direta entre os financiadores e os temas debatidos. Além disso, a análise de redes revelou que grupos empresariais têm centralidade nas comissões ligadas à atividade econômica, enquanto sindicatos se destacaram em espaços voltados ao trabalho e serviço público.

Mariath e Martins (2020) identificaram a super-representação de grupos de interesse privado em relação aos de interesse público ao analisarem a atuação da indústria de produtos ultraprocessados em dois processos regulatórios: a proposta da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) sobre rotulagem nutricional e a retirada de incentivos fiscais do IPI para fabricantes de concentrados de refrigerantes na Zona Franca de Manaus (ZFM). O estudo evidenciou a forte capacidade de mobilização e influência política de entidades empresariais, como a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (Abia) e da Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (Abir), que recorreram a estratégias

judiciais e pressões políticas para postergar regulações e restabelecer benefícios fiscais favoráveis ao setor.

Salinas (2021) investigou a atuação de grupos de interesse nos processos normativos da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com base em dados de consultas e audiências públicas entre 2001 e 2019. A análise identificou sete categorias de participantes, com destaque para os agentes econômicos regulados, como operadoras de planos de saúde, que foram os mais ativos. Apesar do elevado número de contribuições dos agentes econômicos regulados, a ANS aceitou apenas cerca de 16,3% das sugestões recebidas e rejeitou 10,4%, revelando que mesmo os grupos regulados não tiveram um índice de aceitação significativamente superior, o que enfraquece a ideia de favorecimento regulatório direto.

Sardi et al. (2023) analisaram como a atuação de grupos de interesse influenciou fortemente o Congresso argentino durante a tramitação conjunta das reformas previdenciária e tributária no final de 2017, especialmente no que previa o aumento de impostos sobre bebidas açucaradas. Os autores expuseram que o *lobby* das províncias produtoras de açúcar conseguiu eliminar totalmente a majoração do imposto, evidenciando o peso político do setor. Por meio da análise das transcrições das sessões legislativas ficou demonstrada as menções explícitas aos grupos interessados e que o apoio das bancadas ligadas às províncias açucareiras naquele país foi decisivo para a aprovação da reforma previdenciária, em uma troca estratégica de votos.

Segundo Castañeda (2021) os grupos de interesse empresarial parecem estar em vantagem na formulação de políticas tributárias, na medida em que suas preferências são claramente delineadas, como a redução da tributação corporativa e direta ou, ao menos, encargos que não comprometam os retornos dos investimentos; adicionalmente, a capacidade desses grupos de influenciar a política fiscal de maneira eficaz está diretamente relacionada ao seu nível de organização.

Ademais, as pesquisas apresentadas revelam que os grupos de interesse dispõem de diversos mecanismos estruturais para influenciar o exercício legislativo de formulação de políticas públicas. Ainda é possível extrair destas evidências que a influência dos grupos está associada à sua capacidade organizacional, ao alinhamento com interesses de parlamentares e à estrutura institucional que regula a participação no processo legislativo. Essa dinâmica revela não apenas a força dos grupos econômicos mais articulados, mas também os riscos à legitimidade democrática quando há desequilíbrio na representação de diferentes interesses sociais.

2.3 Reforma tributária

2.3.1 Historicização das reformas tributárias e a atuação dos grupos de interesse no Brasil

A presença e a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro são verificadas historicamente desde o século XIX, exemplos incluem o movimento abolicionista, em prol do fim da escravidão, a atuação da Associação Comercial da Bahia, em defesa dos interesses de seus associados perante o Congresso Nacional durante a Primeira República e a Associação Comercial do Rio de Janeiro, que se destacou por representar e colaborar ativamente para o fortalecimento e desenvolvimento da classe comercial (Aragão, 1996; Oliveira, 2005).

Entre os anos 1950 e 1960, o Brasil havia assumido um perfil desenvolvimentista no processo de industrialização, financiando a indústria de base, a infraestrutura e concedendo incentivos fiscais. No entanto, essa postura gerou profundo desequilíbrio fiscal, sendo necessárias reformas estruturais, dentre elas a tributária, a fim de restabelecer o equilíbrio orçamentário e viabilizar outras reformas setoriais (Varsano, 2002).

O golpe militar de 1964 obteve apoio expressivo de segmentos organizados da sociedade civil (Oliveira, 2005), incluindo o empresariado nacional e multinacional, as oligarquias rurais, setores das classes médias, a grande imprensa, instituições religiosas, profissionais liberais e, em menor medida, parte dos trabalhadores (Ridenti, 2014).

Entre 1964 e 1967, foi implementado gradualmente um novo sistema tributário de modo a atender às demandas por alívio fiscal dos setores empresariais que sustentavam politicamente o regime (Varsano, 2002). Para os padrões da época o modelo tributário estabelecido era considerado moderno e inovador em comparação a outras nações, tendo como principal diretriz a simplificação do STN (Pêgas, 2022). No entanto, se por um lado a reforma continha medidas modernizantes e que racionalizavam o sistema, por outro lado reforçava a centralização e limitava a capacidade de legislar de estados e municípios (Zimmemann; Avila, 2023).

No período ditatorial, entre 1964 e 1985, o centro das decisões estratégicas do Estado foi deslocado do Poder Legislativo, enfraquecido e com mínima capacidade de atuação deliberativa e de mediação de interesses, para o Poder Executivo, fortalecido política e economicamente. Com isso, os grupos de interesse redirecionaram suas demandas, buscando atender prioritariamente aos seus interesses econômicos e setoriais (Oliveira, 2005).

No âmbito empresarial, a convergência de propósitos entre o regime militar e o setor produtivo minimizou a ocorrência de conflitos, uma vez que as políticas implementadas atendiam, em grande medida, às demandas desse segmento. Em contrapartida, o movimento

sindical dos trabalhadores sofreu diversas intervenções, resultando em paralisação e submissão aos interesses governamentais (Aragão, 1996).

De 1968 a 1973 o Brasil experimentou um período de elevado crescimento, conhecido como “milagre econômico”, mas a crise do petróleo e a redução dos fluxos de empréstimos externos desestruturaram o pacto estabelecido entre o empresariado e o governo, marcando o fim do ciclo desenvolvimentista. A partir disso, o governo perdeu gradativamente a capacidade de mediar conflitos entre os diversos grupos empresariais, ao mesmo tempo em que enfrentava crescente pressão política e econômica advinda dos sindicatos de trabalhadores (Oliveira, 2005).

O processo de redemocratização possibilitou a ampliação da atuação de diversos atores civis anteriormente marginalizados, como: movimentos feministas, organizações indigenistas, associações de aposentados e grupos de trabalhadores (Oliveira, 2005). Houve o ressurgimento dos grupos de pressão no Congresso Nacional, como os movimentos sociais, que historicamente defendiam os interesses das camadas menos favorecidas e adquiriram projeção política articulando-se em torno de pautas como meio ambiente, moradia, reforma agrária, direitos do consumidor, direitos humanos, gênero, orientação sexual, raça e etnia (Gozetto, 2008).

No entanto, embora o ambiente democrático possibilitasse maior pluralidade de vozes, o empresariado manteve predominância no processo decisório, valendo-se de estruturas organizadas e acesso privilegiado ao aparato estatal. A criação de departamentos de assessoria parlamentar e o uso de consultores externos passaram a compor a estratégia de aproximação entre esses grupos de interesse e o Congresso Nacional, impulsionando a profissionalização do monitoramento legislativo e a intensificação do *lobby* setorial (Oliveira, 2005).

A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) foi fortemente almejada por amplos setores da oposição ao regime militar. Durante os trabalhos constituintes, observou-se a atuação de grupos de pressão que disputaram, de forma ativa, a formulação de dispositivos constitucionais. Levantamentos realizados por Aragão (1996) identificaram 383 grupos de pressão e entidades, tanto públicas quanto privadas, juntamente com seus respectivos temas de interesse, envolvidos nas disputas por influência na elaboração da nova Constituição.

Segundo Carvalho (2009), além da participação do setor empresarial, representado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), destacou-se a atuação do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), vinculado ao movimento sindical dos trabalhadores, na formulação e incorporação dos direitos sociais consagrados na Constituição.

Aragão (1996) fez algumas considerações interessantes sobre a atuação dos grupos de pressão durante o processo constituinte: i. diferentes setores da sociedade manifestaram

preocupação em eleger politicamente representantes comprometidos com seus interesses, buscando assegurar influência sobre a formulação do novo ordenamento jurídico; ii. a participação em audiências públicas constituiu-se como um importante instrumento de defesa de interesses e de debate de ideias; iii. o empresariado demonstrava receio de que a antiga oposição, agora no poder, buscasse implementar uma agenda de orientação mais à esquerda, capaz de alterar de forma significativa a estrutura institucional e econômica do país.

No campo tributário, a Constituição de 1988 marcou um novo processo de reforma (Varsano, 2002). Embora a União tenha recuperado sua participação relativa no sistema tributário nacional, a estrutura manteve-se em descompasso com as tendências internacionais, persistindo tributos cumulativos e de incidência indireta, enquanto a participação dos impostos diretos na arrecadação apresentou redução (Oliveira, 2018).

Cinco anos depois, no decurso da Revisão Constitucional (1993-1994), Aragão (1996) identificou três polos centrais de influência no Congresso Nacional: o governo federal, focado na reforma fiscal e tributária voltada à estabilização econômica; as forças sindicais, que buscavam deslegitimar o processo revisor perante a sociedade; e o setor empresarial, em grande coalizão representando os diversos interesses da iniciativa privada.

O desfecho desse processo, revelou-se favorável aos opositores e frustrante aos defensores à revisão: os sindicatos foram bem-sucedidos na campanha midiática contra o processo revisor; o governo, embora tenha obtido a aprovação do Fundo Social de Emergência, viabilizador do Plano Real, não se alcançou consenso entre as entidades empresariais quanto à simplificação do sistema tributário (Aragão, 1996).

Após a promulgação da Constituição e o subsequente processo de Revisão Constitucional, o sistema tributário brasileiro experimentou alterações pontuais e substanciais que, em alguns casos, beneficiaram determinados grupos de interesse. As mudanças tributárias implementadas entre 1995 e 2002, por exemplo, alteraram princípios constitucionais e intensificaram a regressividade do sistema, beneficiando principalmente grupos de interesse com maior poder econômico, ampliando as distorções na arrecadação e a injustiça fiscal no país (Salvador, 2014).

No contexto subsequente, a PEC nº 41/2003, que buscava, entre outras medidas, estabelecer um regulamento unificado para o ICMS e reduzir a regressividade do sistema tributário por meio do fortalecimento da tributação direta sobre o patrimônio (Brasil, 2023a; Zimmemann; Ávila, 2023), encontrou a oposição de grupos de interesse empresariais e de setores conservadores do Congresso Nacional, que atuaram para evitar a ampliação da progressividade tributária (Salvador, 2014). Somado a isso, houve o impasse político entre

governadores e o governo federal, que acabou por inviabilizar o avanço das negociações sobre mudanças no ICMS (Campedelli, 2024).

Outras iniciativas reformistas e alterações emergiram ao longo dos anos. A PEC nº 233/2008, por exemplo, buscava unificar as contribuições sociais em um IVA federal e redefinir as regras do ICMS (Brasil, 2023a), foi concebida por meio de negociações entre o setor empresarial, governadores, prefeitos e movimentos sociais e sindicais, estes dois últimos com participação restrita ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDESS) (Zimmemann; Ávila, 2023). Mas, diante da resistência, sobretudo do grupo dos movimentos sociais, a matéria não avançou para votação no Congresso (Salvador, 2014).

Entre outras as iniciativas de reforma mais recentes⁵, destacam-se as PECs nº 45/2019 e nº 110/2019, que tinham como principal objetivo simplificar a tributação sobre o consumo, entre outros aspectos do sistema tributário. Foi apenas nos primeiros meses de 2023, contudo, que as discussões sobre a reforma tributária ganharam maior concretude, com a inclusão do tema na agenda legislativa e a retomada do protagonismo dessas propostas de emenda à Constituição.

Nesse sentido, ao analisar a atuação de grupos de interesse no legislativo brasileiro, Santos (2014) identificou duas proposições centrais: a primeira que, no presidencialismo de coalizão, o Legislativo retomou relevância como arena decisória nas relações políticas, em contraste com o período militar; e a segunda que indica a transição do sistema brasileiro de representação de interesses de um modelo corporativista para um modelo híbrido, na qual negociações centralizadas no executivo coexistem com práticas pluralistas, caracterizadas pela competição entre múltiplos interesses sociais na busca por influência política.

Cesário (2016) verificou o crescimento do *lobby*, com 2.092 ações realizadas por 975 grupos distintos no Congresso Nacional, entre 2011 e 2012. E, contrariando parte da literatura internacional, os dados indicaram que, no Brasil, organizações voltadas ao interesse público, minorias, funcionários públicos e trabalhadores apresentam participação mais expressiva e influência sistemática. Contudo, ainda assim, os grupos empresariais respondiam por cerca de 30% do *lobby*, como também exerciam atuação regular no processo legislativo.

Observa-se ainda, nos últimos anos, o fortalecimento da atuação de bancadas temáticas e frentes parlamentares, formas de organização suprapartidária compostas por deputados

⁵ Os Projetos de Lei (PL) nº 3887/2020 que buscava unificar PIS/PASEP e Cofins, e o PL nº 2337/2021 que propunha alterações no Imposto de Renda e a tributação de dividendos, ambos sem votação conclusiva; a Emenda Substitutiva Global à PEC nº 45/2019, focada na equidade fiscal; a PEC nº 7/2020, que priorizava a tributação no consumo final; e a PEC nº 46/2022, que propunha a unificação das legislações de ICMS e ISS sob governança compartilhada (Brasil, 2023; Brasil, 2023a).

federais e senadores de diferentes partidos que, desde a Assembleia Nacional Constituinte, são apontadas como vetores de articulação coletiva no Legislativo, para além da lógica partidária. As bancadas temáticas caracterizam-se por congregar parlamentares em torno de um interesse comum, enquanto as frentes parlamentares constituem associações formais destinadas a debater determinado tema de interesse da sociedade (Carvalho, 2022).

Dados do Congresso Nacional revelam que a Câmara dos Deputados conta com dez frentes parlamentares formalmente constituídas e duas bancadas oficiais (a Bancada Feminina e a Bancada Negra) e no Senado Federal há quarenta frentes parlamentares registradas, das quais dezoito encontram-se em funcionamento e vinte e duas aguardam instalação (Câmara dos Deputados, 2025; Senado Federal, 2025).

Além disso, existem as bancadas informais, entre as quais se destacam a bancada empresarial, a bancada ruralista, a bancada evangélica, a bancada sindical, a bancada de parentes e a bancada da segurança pública (também conhecida como “Bancada da Bala”), que desempenham papel estratégico na formulação e tramitação de propostas legislativas, articulando-se em torno de interesses temáticos específicos e buscando aprovar medidas que favoreçam os grupos e setores que representam (DIAP, 2022).

Nesse contexto de crescente pluralização de interesses e atuação suprapartidária no Congresso Nacional, o debate sobre a reforma tributária revela a influência de grupos organizados na formulação e no direcionamento das propostas legislativas. As diversas tentativas de alterar o sistema fiscal brasileiro ao longo das últimas décadas evidenciam não apenas a complexidade do tema, mas também a disputa entre grupos com interesses específicos.

A literatura supracitada demonstra que tais disputas frequentemente resultaram na predominância de interesses particulares sobre propostas de caráter mais amplo e estrutural. E que, embora a redemocratização tenha ampliado a participação social e diversificado os atores presentes no processo decisório, grupos empresariais mantiveram posição privilegiada na definição das políticas tributárias.

Um exemplo dessa desigualdade pode ser observado na comparação entre a Confederação Nacional do Comércio (CNI) e o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), onde a primeira dispõe de recursos financeiros superiores em relação a segunda, que depende exclusivamente das mensalidades de seus associados, uma vez que não recebe a contribuição sindical das federações e sindicatos da indústria. Os grupos empresariais, por disporem de maior capacidade financeira e de recursos humanos, realizam monitoramento constante do processo legislativo e mantêm representação no Congresso alinhada aos seus interesses (Oliveira, 2005).

Tal dinâmica revela a persistência de assimetrias no acesso e na capacidade de pressão política, configurando um cenário em que os avanços em direção a um sistema mais equitativo permanecem limitados por interesses consolidados.

2.3.2 A reforma tributária das PECs nº 45/2019 e 110/2019

A PEC nº 45/2019 foi inicialmente apresentada na Câmara dos Deputados em 3 de abril de 2019; em 22 de maio do mesmo ano, foi admitida pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) (Campedelli, 2024). A proposta em questão previa a unificação dos cinco atuais tributos que incidem sobre o consumo (IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins) em um único IVA, denominado IBS, além da inclusão de um IS com finalidade extrafiscal, destinado a desestimular o consumo de determinados bens, serviços ou direitos prejudiciais à sociedade e ao meio ambiente (Guerra; Guerra, 2023).

Neste caso, destacam-se três pilares centrais que estruturam o novo modelo de tributação sobre o consumo: a adoção de uma legislação uniforme para todo o país, a cobrança do imposto no destino das operações, e a criação de mecanismos de transferência de renda, em substituição ao antigo critério de seletividade (Campedelli, 2024).

Enquanto isso, no Senado Federal, o texto do substitutivo à PEC nº 293/2004, deu origem à PEC nº 110, apresentada em 9 de julho de 2019. A proposta visou promover uma reformulação ainda mais ampla do sistema tributário brasileiro ao propor a extinção de nove tributos (IPI, Cofins, PIS/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), CIDE-Combustíveis, IOF, Salário-Educação, ICMS e ISS), substituídos pela criação do IBS, de competência estadual, com incidência sobre o consumo, além de um IS (Brasil, 2023a).

Ambas as propostas buscavam promover a simplificação e a racionalização da cobrança de tributos incidentes sobre a produção, a comercialização de bens e a prestação de serviços por meio da implementação de um único IVA, a fim de tornar o sistema mais eficiente, transparente e alinhado às melhores práticas internacionais. Além disso, a PEC nº 110/2019 propunha medidas adicionais, como a extinção da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (incorporada ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica), a federalização do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD) com receita para os municípios, a ampliação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para aeronaves e embarcações, possibilidade de adicional do IBS para a previdência, e a criação de fundos para reduzir desigualdades de arrecadação entre entes subnacionais (Correia Neto et al.C, 2019).

Dado, porém, o avanço das discussões das duas propostas tributárias, o Congresso Nacional criou, em 19 de fevereiro de 2020, uma Comissão Mista Temporária da Reforma

Tributária, com o objetivo de unificar os textos das PECs nº 45 e 110/2019. Em 12 de maio de 2021, um substitutivo foi apresentado à Comissão Mista, porém não foi apreciado devido à extinção da Comissão Especial da PEC nº 45/2019, por esgotamento do prazo regimental (Brasil, 2023a).

O Senado Federal, no entanto, manteve a tramitação da matéria. Em 16 de março de 2022, foi apresentado um novo parecer da PEC nº 110/2019 na CCJ, incorporando diversas propostas do substitutivo da Comissão Mista, mas também promovendo alterações relevantes. Em 2023, a reforma tributária foi apontada como uma das prioridades do governo federal, que delegou ao Congresso a responsabilidade pela elaboração de um texto considerando as discussões e contribuições realizadas até o momento (Brasil, 2023a).

2.3.3 Operacionalização da atual reforma tributária

A Câmara dos Deputados instituiu, em 9 de fevereiro de 2023, um GT de natureza multidisciplinar, especificamente encarregado de promover debates e propor alternativas ao então vigente STN. A missão central do GT residia na elaboração de um texto substitutivo para a PEC nº 45/2019. Este processo envolveu a integração de elementos não apenas da PEC nº 45/2019, mas também da PEC nº 110/2019 e dos substitutivos. O objetivo era submeter um texto unificado e aprimorado à apreciação, debate e subsequente votação pelos membros da Câmara dos Deputados (Brasil, 2023).

Para isso, o referido GT empreendeu uma série de atividades, que incluíram: a realização de audiências públicas; visitas técnicas a instituições e órgãos relevantes; atividades internas, como reuniões administrativas; e, paralelamente, reuniões com autoridades governamentais e reuniões bilaterais com representantes de variados setores econômicos. O GT também participou de uma missão à OCDE em Paris, França; do Fórum Nacional de Governadores; e da Reunião dos Governadores do Consórcio Amazônia Legal (Consórcio Norte) (Brasil, 2023).

Conforme mostra o Quadro 5, as audiências públicas da Câmara dos Deputados foram realizadas entre os meses de março e maio de 2023, organizadas em torno de temas tributários específicos e contaram com a participação de 148 expositores, representando um amplo espectro de atores sociais e institucionais (Brasil, 2023). Um registro detalhado de todas essas atividades, incluindo participantes, assuntos debatidos e principais conclusões, constam no “Relatório do GT destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019” (Brasil, 2023), servindo como um importante documento de referência para as etapas subsequentes do processo legislativo.

QUADRO 5 - AUDIÊNCIAS, TEMAS E NÚMERO DE EXPOSITORES DO GT DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL

Nº	Data	Audiências/Temas	Casa Legislativa	Expositores
1	08/03/2023	Apresentação das propostas de reforma tributária (PEC 45 e PEC 110, de 2019)	Câmara dos Deputados	4
2	14/03/2023	Diagnóstico do Sistema Tributário atual	Câmara dos Deputados	9
3	15/03/2023	Melhores práticas internacionais de tributação sobre o consumo	Câmara dos Deputados	9
4	21/03/2023	Reforma sob a perspectiva federativa	Câmara dos Deputados	7
5	22/03/2023	Reforma sob a perspectiva da administração tributária	Câmara dos Deputados	13
6	28/03/2023	Reforma sob a perspectiva setorial	Câmara dos Deputados	9
7	29/03/2023	Reforma sob a perspectiva setorial	Câmara dos Deputados	8
8	04/04/2023	Efeitos positivos da reforma tributária na economia brasileira	Câmara dos Deputados	1
9	11/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva setorial: transportes e serviços	Câmara dos Deputados	8
10	12/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva setorial: saúde e educação	Câmara dos Deputados	15
11	18/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva distributiva: aspectos sociais, de gênero, de raça e <i>cashback</i>	Câmara dos Deputados	14
12	19/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva distributiva: empregabilidade	Câmara dos Deputados	15
13	25/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva verde	Câmara dos Deputados	9
14	26/04/2023	Reforma tributária sob a perspectiva da economia digital	Câmara dos Deputados	11
15	10/05/2023	Efeitos positivos da reforma tributária no desenvolvimento e assistência social	Câmara dos Deputados	1
16	11/05/2023	Os impactos da reforma tributária	Câmara dos Deputados	15
17	15/08/2023	Representantes da indústria, comércio, agricultura, serviços e cooperativas	Senado Federal	5
18	23/08/2023	Especialistas em tributação e finanças públicas e com representante do Conselho Federal de Contabilidade	Senado Federal	4
19	30/08/2023	Especialistas em tributação e com representantes das concessionárias privadas de serviços de águas e esgoto, das universidades particulares e de fiscais de tributos estaduais	Senado Federal	5
20	13/09/2023	Especialistas em tributação, governador de Estado, representantes de auditores fiscais, dos setores de hotéis, parques e eventos, e de organização para promoção de investimentos	Senado Federal	5
21	20/06/2023	Especialistas em tributação e representantes dos setores de tecnologia, da indústria têxtil e confecções e de distribuidores de energia elétrica.	Senado Federal	6
22	27/09/2023	Especialistas em tributação e representantes dos setores de transporte ferroviário, flores, refino de combustíveis, varejo, infraestrutura, reciclagem e comércio	Senado Federal	9

23	04/10/2023	Governador de Estado, especialistas em tributação e representantes dos setores de energia, educação, tecnologia e calçadista	Senado Federal	10
			TOTAL	192

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) com informações de Brasil (2023) e Brasil (2023b).

Após as discussões, e seguindo o rito legislativo estabelecido, no dia 07 de julho de 2023, a PEC nº 45/2019 foi submetida à apreciação no plenário da Câmara dos Deputados, debatida, votada e aprovada em dois turnos distintos. A aprovação representou um marco significativo, impulsionando a tramitação legislativa da PEC para a etapa seguinte, no Senado Federal.

No Senado Federal, em 6 de junho de 2023, a CAE já havia aprovado o requerimento para a criação do GT específico para os assuntos da reforma. O texto da PEC nº 45/2019, tal como foi aprovado pela Câmara dos Deputados, constituiu o ponto de partida fundamental para as discussões no âmbito do Senado. Logo, foi elaborado um plano de trabalho detalhado, que delineou sete ações estratégicas a serem implementadas⁶. A partir dessas ações, foram programadas sete audiências públicas específicas, com o intuito de fornecer subsídios técnicos e políticos para um debate informado e qualificado. Durante essas audiências, que ocorreram entre os meses de agosto e outubro de 2023, os parlamentares tiveram a oportunidade de ouvir as perspectivas e os conhecimentos de 44 expositores, conforme a Quadro 5 (Brasil, 2023b).

Os detalhes de todas as atividades realizadas pelo GT do Senado Federal, plano de trabalho, ações, assuntos debatidos, participantes e relatos das audiências públicas, assim como as principais decisões sobre a matéria tributária, estão no documento “Conclusões do Grupo de Trabalho instituído no âmbito da CAE para discutir os principais temas que envolvem o sistema tributário e a reforma tributária” (Brasil, 2023b).

Após o debate nas audiências, a PEC nº 45/2019 foi submetida à votação no Senado Federal. O texto modificado pelas discussões e contribuições, foi aprovado em dois turnos distintos, em 08 de novembro de 2023. Cumprindo o rito legislativo bicameral, a proposta retornou à Câmara dos Deputados, onde seguiram-se as negociações, buscando um

6 “Ação nº 1: discutir o IVA sob o ponto de vista da indústria e do agronegócio; Ação nº 2: discutir o IVA sob o ponto de vista do comércio e serviços; Ação nº 3: discutir com os entes federativos: partilha de receitas; fundo de desenvolvimento regional, compensação por perda de arrecadação; bem como os impactos da reforma sobre os municípios, os estados e o Governo Federal; Ação nº 4: discutir a simplificação e desburocratização tributária; Ação nº 5: discutir a conveniência de inserir no texto uma alíquota máxima para preservar o cenário de carga tributária neutra, sem aumento de imposto no contexto geral; Ação nº 6: discutir o tempo de transição para os tributos e o tempo de transição federativa. A transição de tributos proposta pela Câmara dos Deputados vai de 2026 a 2033, e a transição federativa irá durar 50 anos; Ação nº 7: discutir a ZFM; os regimes fiscais especiais e os benefícios fiscais, incluído o Simples Nacional” (Brasil, 2023b, p. 12-13).

entendimento sobre as modificações propostas pelo Senado. Ao final dessas negociações, a PEC nº 45/2019 foi aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados, em 15 de dezembro de 2023. Poucos dias depois, em 20 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 132/2023, marcando a concretização de uma reforma histórica na tributação sobre o consumo no Brasil.

Desse modo, as discussões em torno das PECs da reforma foram importantes para a elaboração de um texto substitutivo unificado da PEC nº 45/2019, fruto de debates e da incorporação de diferentes perspectivas, constituindo a base para as discussões subsequentes. As audiências públicas contaram com a participação de especialistas e representantes da sociedade civil — acadêmicos, autoridades, representantes de entidades empresariais e sindicais, bem como membros de movimentos sociais —, todos representando distintos grupos de interesse.

2.3.4 Reforma tributária e contabilidade

A Contabilidade Tributária constitui um ramo especializado dedicado ao estudo dos princípios, conceitos e procedimentos aplicáveis à apuração dos tributos devidos por empresas e demais entidades (Pohlmann, 2024). Essa área fornece informações precisas sobre a situação econômica e financeira da organização, além de subsidiar a avaliação de riscos e de impactos potenciais de eventos futuros (Pinto; Silva; Pêgas, 2020).

Contextos de reformas tributárias, como o brasileiro, impactam diretamente a prática contábil (Moreno, 2022), e, nesse sentido, a participação ativa de contadores, legisladores e da sociedade civil é elementar para a construção de um sistema fiscal eficiente e equitativo (Souza et al., 2023).

Dentre os diversos temas debatidos pelos grupos de interesse ao longo das audiências públicas, foram selecionados para esta pesquisa aqueles de maior relevância para a contabilidade tributária, os quais tratavam, especificamente, da carga tributária, do IVA, do Imposto Seletivo, do aproveitamento de créditos tributários e dos regimes especiais de tributação.

Sob a perspectiva contábil, a quantidade de tributos que o contribuinte tem que arcar (carga tributária), seja ele pessoa física ou jurídica, influencia diretamente a alocação de recursos, os resultados e as decisões econômicas. A instituição do IVA e a criação do IS alteram a incidência dos tributos indiretos, conferindo às entidades ajustes nos sistemas de controle, escrituração e cumprimento de obrigações acessórias.

O modelo de não cumulatividade plena proposto também amplia o aproveitamento dos créditos tributários na compra e venda de bens e serviços, gerando efeitos no custo efetivo de insumos e bens de capital, liquidez, no fluxo de caixa e nas despesas tributárias. Assim, a contabilidade deve revisar práticas consolidadas, desenvolver novos procedimentos e incorporar tecnologias que assegurem conformidade ao novo arcabouço legal.

Os regimes especiais são exceções à regra geral de incidência tributária, classificados como diferenciados, específicos e favorecidos. Os diferenciados envolvem redução de alíquotas, não incidência ou créditos presumidos; os específicos não necessariamente implicam tratamento mais benéfico, podendo representar maior ônus tributário; e os favorecidos, como o Simples Nacional e a ZFM, destinam-se a tratamentos específicos a micro e pequenas empresas e polos econômicos (Nunes et al., 2024).

Esses regimes especiais têm reflexos na contabilidade, ao passo que, além de influenciar o cálculo e o recolhimento de tributos, exigem uma atuação estratégica dos profissionais na adequação das empresas às novas normas. Ademais, a categoria contábil tem pleiteado a fixação de tratamento diferenciado para seus serviços no âmbito da reforma.

O debate sobre esses regimes foi um dos eixos centrais das discussões legislativas, envolvendo interesses públicos e privados. Embora as propostas originais restringissem a concessão de benefícios, mantiveram a possibilidade de exceções (Brasil, 2023). No entanto, a ampliação tende a elevar as alíquotas de referência uma vez que os incentivos concedidos a determinados setores exigem compensações por meio de maior carga tributária aplicada aos demais segmentos da economia (Pestana, 2024).

Nesse contexto, o papel da contabilidade tributária ultrapassa o cumprimento de obrigações e a aplicação técnica das normas, estabelecendo-se também como um instrumento de transparência e conformidade fiscal, fortalecendo a justiça tributária e a construção de um ambiente tributário mais eficiente, ético e socialmente responsável.

3 Metodologia

3.1 Ontologia, epistemologia e paradigma de pesquisa

O paradigma de pesquisa baseia-se em crenças e pressupostos sobre a natureza da realidade (ontologia) e sobre como o conhecimento humano é construído (epistemologia), orientando a escolha do método de pesquisa a ser adotado. Assim, o paradigma influencia a estratégia de pesquisa e define as técnicas de coleta e análise de dados que o pesquisador utilizará (Saccol, 2010).

Para alcançar o objetivo de analisar os reflexos das intervenções dos grupos de interesse, que pressionam o processo legislativo e priorizam interesses específicos, nas audiências públicas sobre a reforma tributária, adotou-se como estratégia de pesquisa neste estudo a abordagem qualitativa, que prioriza entender como e por que as coisas acontecem de determinada forma (Freitag, 2023), considerando as singularidades e os comportamentos das unidades de observações que extrapolam a média (Creswell, 2014).

A escolha foi fundada, claro, nas características do estudo, que envolveu primeiro a identificação dos grupos de interesse participantes do processo da reforma tributária e, posteriormente, a interpretação das interações e dinâmicas sociais por meio das transcrições das audiências públicas do processo legislativo (notas taquigráficas), considerando o contexto e os poderes subjacentes.

Com base nisso, o estudo é ontologicamente classificado como de interação sujeito-objeto, pois considera a existência da realidade social, porém reconhece que a percepção dessa realidade é influenciada pela interação e interpretação. A epistemologia adotada é subjetivista, sustentada na interpretação das narrativas dos grupos de interesse no processo legislativo. E o paradigma de pesquisa é interpretativista, com foco nos significados das intervenções dos grupos como uma construção social a fim de moldar a legislação tributária de acordo com seus interesses.

3.2 Estratégia de pesquisa

O estudo utilizou como estratégia para coleta de dados a pesquisa documental, um procedimento que se fundamenta na aplicação de métodos e técnicas voltados para a identificação, compreensão e análise de documentos de naturezas diversas (Sá-Silva et al., 2009), explorados como fontes primárias e secundárias (Dresch et al., 2015).

As principais fontes de dados são as notas taquigráficas extraída das audiências públicas relacionadas à discussão das PECs nº 45 e 110/2019, conduzidas pelos GT da reforma tributária

da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Como fontes complementares, serão utilizados os dispositivos legais, relatórios elaborados pelas comissões legislativas, os vídeos das audiências públicas disponibilizados no YouTube pelas Casas Legislativas e notícias sobre a reforma tributária.

3.3 Coleta de dados

O *corpus* documental é composto, sobretudo, das transcrições das audiências públicas da reforma tributária, na forma de notas taquigráficas, que são o registro oficial dos discursos proferidos durante as sessões plenárias e reuniões das comissões, seja realizado por parlamentares ou por outros participantes. Esta unidade de análise foi definida a partir do critério de exaustividade, ou seja, todas as audiências registradas que se enquadraram no escopo temporal e temático da pesquisa foram incluídas na análise, garantindo a representatividade dos diferentes grupos de interesse e suas contribuições ao debate legislativo.

De forma complementar, as PECs nº 45 e 110/2019 e seus respectivos substitutivos, a EC nº 132, os relatórios elaborados das comissões legislativas e os vídeos das audiências públicas. Tanto as notas taquigráficas, quanto os dispositivos legais e os outros materiais são de acesso público e estão disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A delimitação da pesquisa foi definida consoante as execuções das audiências públicas. Foram realizadas 23 audiências, 16 conduzidas pelo GT da Câmara dos Deputados, realizadas entre os meses de março e maio de 2023, e sete organizadas pelo CAE do Senado Federal, ocorridas entre os meses de agosto e outubro de 2023. Participaram, ao todo, 192 expositores, 148 na Câmara dos Deputados e 44 no Senado Federal, como já demonstrado na Tabela xx. A indicação dos expositores ocorreu a partir de Requerimento de Audiência Pública (REQ), apresentados os presidentes das comissões pelos próprios parlamentares, conforme registro formal, devidamente deliberado na própria audiência ou em reunião deliberativa extraordinária.

Todas as audiências foram estruturadas em torno de temas específicos e contaram com a participação de expositores provenientes de distintos segmentos sociais e institucionais, permitindo aos parlamentares o acesso a uma diversidade de posicionamentos sobre as propostas de reforma. O tempo regimental de apresentação foi delimitado e controlado pelo presidente da audiência, ficando entre oito ou dez minutos para cada expositor, dependendo da quantidade de expositores da sessão.

Foram analisados e codificados 23 documentos, sendo 20 notas taquigráficas e 3 transcrições dos vídeos das audiências públicas em que as notas taquigráficas não estavam disponíveis. A Tabela 1 mostra quantidade notas taquigráficas e vídeos coletados.

TABELA 1 - NOTAS TAQUIGRÁFICAS E VÍDEOS DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A REFORMA TRIBUTÁRIA

Audiências	Casa Legislativa	Notas taquigráficas Nº de páginas	Vídeos Duração (h:m:s)
1	Câmara dos Deputados	40	03:46:14
2	Câmara dos Deputados	42	04:20:33
3	Câmara dos Deputados	38	04:03:28
4	Câmara dos Deputados	29	03:05:36
5	Câmara dos Deputados	29	03:17:24
6	Câmara dos Deputados	34	03:27:01
7	Câmara dos Deputados	23	02:08:28
8	Câmara dos Deputados	21	02:01:51
9	Câmara dos Deputados	26	02:28:56
10	Câmara dos Deputados	35	03:37:19
11	Câmara dos Deputados	41	04:09:56
12	Câmara dos Deputados	28	03:01:17
13	Câmara dos Deputados	25	02:28:55
14	Câmara dos Deputados	29	02:58:14
15	Câmara dos Deputados	26	02:56:01
16	Câmara dos Deputados	36	03:43:56
17	Senado Federal	30	02:51:54
18	Senado Federal	16	01:36:35
19	Senado Federal	27	02:29:18
20	Senado Federal	20	01:56:55
21	Senado Federal	-	02:12:29
22	Senado Federal	-	02:14:33
23	Senado Federal	-	03:06:03
Total		595	20:03:16

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Para esta investigação foram priorizados os temas mais recorrentes nas audiências públicas, identificados por meio do processo de codificação e relacionados diretamente à contabilidade tributária. Dessa forma, foram selecionados cinco eixos de análise: IVA, IS, carga tributária, aproveitamento de créditos tributários e regimes especiais de tributação. Embora o *cashback* também tenha figurado entre os tópicos amplamente debatidos, este não constitui relação direta com a contabilidade, estando mais associado a um dispositivo de redistribuição de renda, por essa razão, optou-se por não incluí-lo entre os focos de análise.

O *corpus* documental conta ainda com um levantamento de notícias. Para a construção deste banco de dados foi adotado um procedimento sistemático envolvendo as etapas de definição de critérios de busca, coleta e organização das informações. Inicialmente, foram estabelecidos os parâmetros que orientaram a seleção do material, considerando os seguintes elementos: palavras-chave, período de interesse e os veículos de comunicação.

Como palavra-chave, utilizou-se o termo “reforma tributária”, em razão do foco central da pesquisa. O período de interesse compreendeu desde a instalação do primeiro GT de

discussão da reforma tributária, em 9 de fevereiro de 2023, até a promulgação da EC nº 132, em 20 de dezembro de 2023.

Quanto aos veículos de comunicação, foram selecionadas três fontes com perfis distintos: a Folha de S. Paulo, veículo privado de alcance nacional e reconhecida influência no debate público; a Agência Brasil, meio de comunicação público vinculado ao Governo Federal, voltado à divulgação de informações de interesse coletivo; e o portal de notícias do Conselho Federal de Contabilidade, direcionado à divulgação de conteúdos de relevância para o profissional contábil.

Para a coleta e sistematização das notícias, foram utilizadas estratégias de busca avançada nos acervos digitais dos veículos selecionados, para garantir a precisão do material coletado. A expressão exata “reforma tributária” foi empregada como termo de pesquisa aplicando-se o filtro de datas. Os dados obtidos foram organizados considerando os veículos de origem, separadas por link da publicação, data, seção, título e o subtítulo da notícia.

A Tabela 2 apresenta os resultados das buscas realizadas nos acervos digitais, bem como a quantidade de unidades de análise selecionadas para compor o *corpus* documental da pesquisa. A seleção das notícias foi orientada por critérios de relevância temática: foram incluídos apenas os textos que abordavam de forma substantiva a reforma tributária, os que apenas mencionavam o termo de maneira superficial, sem desenvolvimento do conteúdo, não foram considerados. Durante a coleta também foram registrados elementos temáticos recorrentes, servindo de base para a análise das narrativas. A intenção subjacente foi compreender de que forma os acontecimentos legislativos foram retratados e como a mídia influenciou a construção das narrativas e a percepção pública sobre o tema.

TABELA 2 - RESULTADO DO LEVANTAMENTO DE NOTÍCIAS E UNIDADES DE ANÁLISE SELECIONADAS POR VEÍCULO DE COMUNICAÇÃO

Folha de S. Paulo		Agência Brasil		CFC	
<i>Resultados</i>	<i>Unidades de análise</i>	<i>Resultados</i>	<i>Unidades de análise</i>	<i>Resultados</i>	<i>Unidades de análise</i>
1636	616	245	135	22	22

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O protocolo de análise documental foi elaborado para orientar de forma sistemática as ideias apresentadas pelos grupos de interesse e viabilizar uma comparação consistente com os dispositivos legais. A documentação integral do processo analítico, incluindo as decisões tomadas durante a coleta e interpretação dos dados, contribui para a confiabilidade do estudo.

Além disso, o uso de fontes documentais acessíveis, reconhecidas e baseadas em dados oficiais reforça a credibilidade da pesquisa.

Embora abrangente, a análise baseada em dados textuais apresentou limitações. Os conteúdos podem ser suprimidos das transcrições das audiências caso não sejam considerados pertinentes. Conforme o Art. 41, inciso XXII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete ao presidente “determinar o registro taquigráfico dos debates quando julgá-lo necessário” (Brasil, 1989), o que implica que a transcrição completa das discussões fica sujeita a critérios de relevância estabelecidos pela presidência da Câmara dos Deputados.

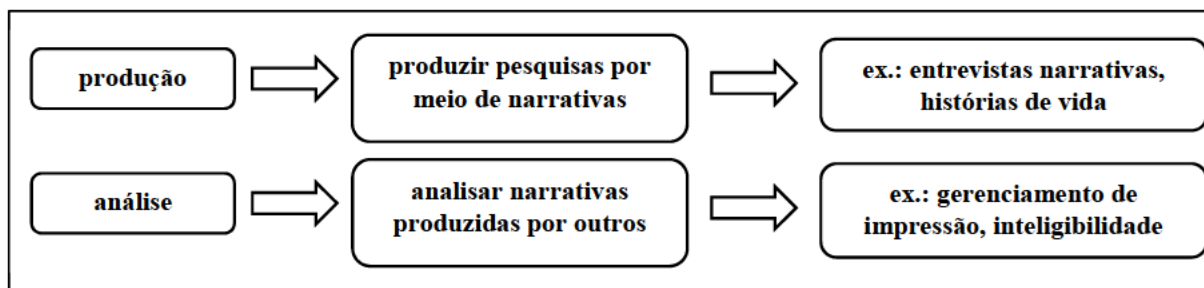
No mais, a responsabilidade social na discussão de temas que afetam a coletividade consiste em promover uma compreensão mais clara das dinâmicas de poder, especialmente das relações entre os grupos de interesse e o processo legislativo. Assim, a divulgação dos resultados ocorreu de forma a incentivar um debate público informado e construtivo.

3.4 Método de análise dos dados

O método adotado para análise dos dados é a análise de narrativas. Segundo Labov (1997), este tipo de análise configura-se em um estudo de caráter hermenêutico que envolve a arte ou a ciência da interpretação e compreensão de textos, mensagens e signos, no qual a interação contínua com o discurso possibilita acessar tanto a perspectiva do falante, quanto a do ouvinte, favorecendo a transmissão de informações e experiências para a ampliar a compreensão sobre a linguagem e a vida social.

Bastos e Biar (2015) afirmam que a narrativa pode ser compreendida, de maneira pré-teórica, como o discurso produzido no ato de contar histórias, seja em contextos cotidianos ou institucionais, manifestando-se tanto em situações espontâneas, quanto em entrevistas conduzidas para fins de pesquisa social.

Dornelles e Sauerbronn (2019) asseguram que as narrativas podem ser compreendidas como textos organizados em uma sequência contínua, estruturados com início meio e fim definidos, nos quais são apresentadas relações de causa e consequência entre os acontecimentos. Portanto, para a operacionalização deste tipo de pesquisa, são sintetizadas duas possíveis abordagens: a produção e/ou análise.

FIGURA 1 - POSSIBILIDADES DA PESQUISA NARRATIVA

Fonte: Dornelles e Sauerbronn (2019, p. 25)

Como pode ser depreendido da Figura 1, a pesquisa de narrativas abrange tanto a forma de apresentar resultados de investigações sobre diversos temas, quanto a análise da narrativa produzida em variados contextos sociais, incluindo não apenas textos científicos, mas também documentos institucionais, como as notas explicativas que acompanham as demonstrações contábeis financeiras (Dornelles; Sauerbronn, 2019).

A análise de narrativa, portanto, no contexto desta pesquisa trabalha com a de análise dos pronunciamentos dos expositores das audiências públicas presente em documentos institucionais, no caso, nas notas taquigráficas, identificando temas, argumentos e estratégias de persuasão usadas para influenciar o processo legislativo e compreender as interpretações, valores e intenções embutidos nas narrativas dos grupos de interesse.

Ollerenshaw e Creswell (2002) descrevem dois tipos de abordagens de análise de narrativas, a *problem-solution approach* (PS) e a *three-dimensional space approach* (TDS). A estrutura de análise de narrativas da abordagem TDS é baseada na filosofia da experiência de Dewey, na qual a experiência é compreendida como elemento essencial, tanto para a construção do conhecimento quanto para guiar as práticas humanas (Clandinin; Connelly, 2000). Assim, para compreender as pessoas, são examinadas suas experiências pessoais, bem como suas interações com outras pessoas em um lugar ou contexto.

Por sua vez, a estrutura de análise da abordagem PS tem origem nas perspectivas teóricas de Yussen e Ozcan (1997), na qual o pensamento narrativo está presente em qualquer processo cognitivo no qual o indivíduo reflete sobre uma ou mais pessoas envolvidas em determinadas atividades, situadas em um contexto específico e orientadas por um propósito: a resolução de problemas (Ollerenshaw; Creswell, 2002).

As referidas abordagens têm aplicações interdisciplinares. Este estudo adota a abordagem de análise de narrativas PS, que apresenta uma matriz de cinco elementos narrativos: transcrição bruta, personagens, contexto, problema, ações e resoluções. A adequação desta matriz possibilitou a análise de cada audiência a fim de rastrear como as ações estratégicas dos

grupos de interesse moldaram as propostas de reforma, identificando quais argumentos e ideias foram considerados e quais foram rejeitados, os grupos de interesse favorecidos e os desfavorecidos, entre outros aspectos.

O processo de operacionalização da estrutura narrativa da abordagem PS, descrito no Quadro 6, foi conduzido com base em cada um dos objetivos desenvolvidos para esta pesquisa, permitindo alinhar os elementos fundamentais do enredo às especificidades da investigação.

QUADRO 6 - ELEMENTOS DO ENREDO NA ESTRUTURA NARRATIVA DA ABORDAGEM *PROBLEM-SOLUTION*

ELEMENTOS	DEFINIÇÃO	OPERACIONALIZAÇÃO
Transcrição bruta	Elementos da estrutura do gráfico de código (destaque de cor ou inserção de notações de elemento).	Trechos das notas taquigráficas das audiências públicas da reforma tributária, representando falas reais dos parlamentares e expositores.
Personagens	Arquétipo, personalidade, comportamentos, estilo e padrões do indivíduo.	Expositores que participaram das audiências públicas da reforma tributária. Identificação dos respectivos grupos de interesse representados pelos expositores e da postura/posição destes para com a reforma.
Contexto	Contexto, ambiente, condições, lugar, hora, localidade, ano e época.	Tema/assunto específico em debate nas audiências públicas da reforma tributária.
Problema	Pergunta a ser respondida ou fenômeno a ser descrito ou explicado.	Demandas dos grupos de interesse levantadas pelos expositores acerca de aspectos que tangenciam a contabilidade na reforma tributária, relacionados aos temas das audiências públicas e ao texto das propostas legislativas.
Ações	Movimentos ao longo da história ilustrando os pensamentos, sentimentos, intenções, ações e reações do personagem sobre tentativas fracassadas e bem-sucedidas.	Estratégias de intervenção utilizadas pelos expositores, representando grupos de interesse, para influenciar os parlamentares a manter, alterar ou rejeitar os itens contidos nas propostas legislativas da reforma tributária.
Resoluções	Responde à pergunta e explica o que causou a mudança ou o personagem mudou.	Alterações, manutenções e rejeições observadas nas PECs nº 45 e 110/2019 que culminaram na Emenda Constitucional nº 132/2023 da reforma tributária. Inclui considerações sobre demandas específicas e o impacto em grupos de interesse (privilegiados e não privilegiados).

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) adaptado de Ollerenshaw e Creswell (2002).

Cada elemento tem relação com um dos objetivos da pesquisa (Quadro 7). O elemento personagens está alinhado ao primeiro objetivo específico da pesquisa, apoiado na identificação dos grupos de interesse que participaram das audiências públicas. Os grupos foram definidos com base nos cargos, funções ou atividades desempenhadas por cada um dos expositores,

conforme as informações levantadas nos relatórios elaborados pelos GTs da reforma (Brasil, 2023; Brasil, 2023b).

O elemento problema está relacionado com o segundo objetivo específico e representa as demandas manifestadas pelos grupos, especialmente aquelas relacionadas aos aspectos contábeis das propostas de reforma tributária. O elemento ações está associado ao primeiro e ao terceiro objetivo específico e reflete as estratégias argumentativas empregadas pelos grupos para tentar influenciar o texto legislativo. E, por fim, o elemento resoluções que apresenta as demandas dos grupos de interesse incorporadas ou não ao texto legislativo, em linha com o objetivo principal da pesquisa.

QUADRO 7 – RELAÇÃO ENTRE OS ELEMENTOS DA ABORDAGEM PROBLEM-SOLUTION E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

ELEMENTOS	TIPO DE OBJETIVO	OBJETIVOS DA PESQUISA
Resoluções	Geral	Analisar como as intervenções dos grupos de interesse no processo legislativo alteraram o texto da reforma tributária de forma a incorporar demandas e interesses específicos.
Personagens Ações	Específico	Mapear e caracterizar os grupos de interesse participantes das audiências públicas sobre a reforma tributária e suas respectivas intervenções durante o processo legislativo.
Problema	Específico	Identificar as demandas expressas pelos grupos de interesse nas audiências públicas sobre a reforma tributária em assuntos vinculados à contabilidade tributária.
Ações	Específico	Examinar as narrativas utilizadas pelos grupos de interesse para modificar as propostas legislativas com o intuito de incorporar demandas e interesses de determinados grupos e setores econômicos específicos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os procedimentos para análise dos dados coletados foram operacionalizados acompanhando os seguintes passos descritos no Quadro 8:

QUADRO 8 - PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS DA ABORDAGEM PROBLEM-SOLUTION

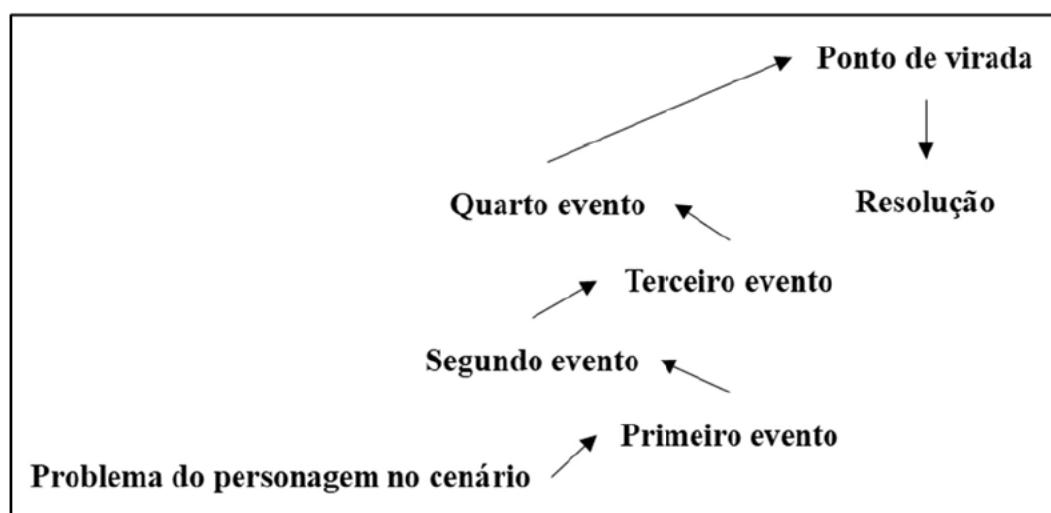
PROCEDIMENTOS	OPERACIONALIZAÇÃO
1. Transcrever o material coletado	Notas taquigráficas das audiências públicas ou, na ausência, transcrição dos vídeos.
2. Realizar leituras e releituras das transcrições a fim de obter uma noção abrangente dos dados	Leitura exploratória e imersiva utilizando a técnica <i>close reading</i> , proposta por Amernic e Craig (2012)
3. Codificar as transcrições com cores, manualmente ou com o auxílio de <i>software</i> , conforme os elementos da estrutura do enredo.	Codificação dedutiva (<i>top-down</i>) e indutiva (<i>bottom-up</i>) das notas taquigráficas, realizada utilizando o software ATLAS.ti, referenciando e separando por cores o conjunto de códigos que emergiram conforme os elementos teóricos, os elementos narrativos e a leitura dos dados brutos.

4. Organizar graficamente as transcrições em eventos ou tentativas, como o cenário, o problema, as ações físicas, as reações, o pensamento e as intenções, e os objetivos emocionais dos personagens e a resolução	Organização gráfica dos elementos narrativos, mapeando o desenvolvimento das narrativas.
5. Sequenciar os eventos, reorganizando a sequência, até que um ponto de virada cause uma resolução para o problema	Reorganização e sequenciação das ações e a identificação dos pontos de virada, ou seja, os momentos em que as intervenções dos grupos de interesse provocaram ou não alterações no texto da reforma tributária, culminando no acatamento (parcial ou integral) ou rejeição total das demandas, evidenciando o grau de influência e o favorecimento ou não de grupos no processo legislativo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) adaptado de Ollerenshaw e Creswell (2002).

A Figura 2 apresenta a estrutura narrativa utilizada para reorganizar e sequenciar, de forma cronológica, as intervenções dos grupos de interesse ao longo do processo legislativo.

FIGURA 2 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS DA ABORDAGEM NARRATIVA *PROBLEM-SOLUTION*



Fonte: Elaborado pelo autor (2026) adaptado de Ollerenshaw e Creswell (2002).

O problema do personagem no cenário refere-se aos assuntos tributários previstos nas PECs e debatidos pelos grupos de interesse durante as audiências públicas. Os eventos correspondem aos discursos que tais grupos, representados pelos expositores (personagens), manifestando demandas relacionadas ao problema em discussão (problemas), empregando estratégias de intervenção (ações). O ponto de virada ocorre quando essas estratégias resultam em alterações concretas no texto da reforma, seja por meio de inclusão, modificação ou exclusão de dispositivos. E a resolução representa o desfecho do processo, materializado na versão final da emenda constitucional aprovada.

Para compreender as estratégias de intervenção (ações) utilizadas pelos expositores (personagens) foi empregado o duplo gatilho argumentativo de Breton (2003), cujo objetivo é

a integração de uma opinião num contexto de recepção, no qual os interlocutores (orador, receptor e auditório) e o argumento são meios, e essa estratégia tem duas fases: o enquadramento, que visa construir uma realidade comum entre os participantes; e o vínculo, que utiliza argumentos de ligação para complementar a opinião proposta, garantindo sua aceitação.

O enquadramento tem três categorias: a autoridade, pressupostos comuns e o reenquadramento. O vínculo é formado por duas categorias: dedutiva e analógica. Cada uma das categorias se divide em subcategorias de tipos de argumento que designam uma forma específica na qual uma opinião definida pode ser de certa forma encaixada (Breton, 2003). As ações dos argumentos estão disponíveis no Quadro 9.

QUADRO 9 - ARGUMENTOS DO DUPLO GATILHO ARGUMENTATIVO

ARGUMENTOS	CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	AÇÕES
Enquadramento	Autoridade	Competência	Competência científica, técnica, moral ou profissional
		Experiência	Experiência pessoal
		Testemunho	Experiência de terceiros
	Pressupostos comuns	Opinião comum	Opinião baseada no senso comum
		Valores comuns	Princípios morais e éticos universalmente aceitos
		Pontos de vista	Consenso básico e generalizado sobre como medir a importância ou o valor de algo
	Reenquadramento	Definição	Definir especificamente algo sem limitar outras possíveis definições
		Apresentação	Representar da realidade, do que quer ser apresentado
Vínculo	Dedutivo	Associação	Juntar ideias ou fatos que não estavam necessariamente ligados antes
		Dissociação	Dividir uma ideia única em duas ou mais
		Quase-lógicos	Emular o raciocínio científico na tentativa de parecer rigoroso, objetivo e universal
	Analógico	Reciprocidade	Construir uma relação de simetria entre elementos ou ideias
		Casual	Transformar a opinião em uma causa ou um efeito
		Comparação	Tecer um vínculo entre duas realidades
		Exemplo	Demonstração prática, eficaz e espontânea de algo
		Metáfora	Elipse da analogia utilizada para convencer

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

As categorias e subcategorias de argumentos permitiram identificar como os expositores estruturaram seus discursos para persuadir os parlamentares, empregando as estratégias discursivas de forma influenciar o processo legislativo.

Em se tratando do levantamento das notícias, os dados foram analisados em blocos com o propósito de abranger as fases decisivas da reforma tributária: formulação (anterior às audiências públicas), debate (durante as audiências), e votação e aprovação (posteriores às audiências). As notícias coletadas foram organizadas e analisadas com o intuito de identificar como os acontecimentos legislativos foram representados pela mídia e de compreender o papel dos veículos de comunicação na construção de narrativas e na mediação entre grupos de interesse, legisladores e sociedade.

Considerando, contudo, a abrangência macro das temáticas abordadas pela imprensa, nem todos os assuntos noticiados mantêm relação direta com os eixos de análise selecionados para esta pesquisa. Assim, a discussão concentrou-se nos conteúdos que apresentaram maior pertinência com os temas, assegurando o foco analítico e a coerência com os objetivos do estudo.

4 Análise e discussão dos resultados

Esta seção apresenta a análise e interpretação do *corpus* documental que constitui a base empírica desta pesquisa sobre as narrativas no processo de reforma tributária. A abordagem qualitativa dos dados foi conduzida a partir de um protocolo de pesquisa estruturado para assegurar a sistematização e coerência entre o referencial teórico e a evidência empírica, garantindo o rigor metodológico à análise.

O *corpus* documental foi composto pelas notas taquigráficas das audiências públicas realizadas no âmbito da discussão legislativa da reforma tributária. Ao todo, foram examinados 23 documentos, sendo 20 notas taquigráficas e 3 transcrições de vídeos, resultando em um volume de 2180 citações e 474 códigos produzidos ao longo da análise, o que demonstra a densidade e abrangência do material investigado.

Para o processamento e a gestão do *corpus*, utilizou-se o *software* ATLAS.ti (versão 25.0.2.33323), que possibilitou a sistematização, organização e codificação dos dados. Os excertos textuais foram codificados e categorizados no *software*, com o uso de marcações visuais por cores, de acordo com um conjunto de categorias analíticas que emergiram tanto dos próprios dados (codificação indutiva) quanto do diálogo com os fundamentos teóricos que sustentam a pesquisa (codificação dedutiva).

Os dispositivos das PECs nº 45 e 110/2019, seus respectivos substitutivos, os relatórios das comissões legislativas e o levantamento das notícias, serviram como material de apoio para a comparação entre os argumentos apresentados nas audiências, as modificações efetivamente incorporadas ao texto da EC nº 132/2023 e a contextualização das narrativas.

A combinação dessas etapas metodológicas assegurou que a análise fosse conduzida de forma clara e interpretativa, permitindo identificar como as narrativas e estratégias argumentativas dos grupos de interesse influenciaram o processo de formulação legislativa da reforma tributária.

4.1 Personagens: grupos de interesse

O “Relatório do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019” classificou os expositores participantes das audiências públicas como: estudiosos, autoridades, representantes de entidades empresariais, representantes de entidades sindicais e representantes de organizações sociais (Brasil, 2023). Para fins analíticos, a classificação foi ampliada para dez categorias com base no cargo desempenhado pelos respectivos expositores, conforme registrado nos relatórios expedidos pelos GTs (Brasil, 2023; Brasil, 2023b). As informações estão descritas e organizadas na Tabela 3.

TABELA 3 - DESCRIÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSE PARTICIPANTES DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Grupos de interesse	Descrição	Câmara	Senado	Quant.	%
Acadêmicos	Professores universitários e pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa.	31	5	36	19%
Autoridades	Representantes de instituições oficiais que ocupam cargos de alto nível.	4	2	6	3%
Especialistas técnicos	Profissionais independentes ou vinculados a consultorias, instituições e conselhos técnicos.	22	8	30	16%
Políticos	Parlamentares ou agentes políticos com mandato eletivo ou papel partidário.	5	3	8	4%
Representantes de associação profissional	Representantes de uma profissão ou ocupação específica.	7	4	11	6%
Representantes de entidade empresarial	Empresários, federações, confederações e associações patronais.	44	19	63	33%
Representantes de entidades sindicais	Sindicato de trabalhadores e confederações laborais.	15	0	15	8%
Representantes de organizações sociais	Organizações não governamentais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.	8	3	11	5%
Representantes do Governo	Integrantes da Administração Pública ligados à formulação de políticas públicas ou a política tributária.	11	0	11	6%
Representantes de Governo Estrangeiro	Integrantes do Executivo de outros países convidados a expor experiências.	1	0	1	1%
Total		148	44	192	100

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) com informações de Brasil (2023) e Brasil (2023b).

Ao todo, foram contabilizados 192 expositores convidados, sendo que 10 deles participaram de mais de uma audiência e, em alguns casos, representaram diferentes grupos de interesse. Entre os grupos que apareceram de forma recorrente, destacam-se representantes de entidades empresariais, associações profissionais, entidades sindicais, organizações sociais e políticos.

Os dados demonstram que o grupo mais representativo foi o das entidades empresariais, com 63 expositores (33% do total), evidenciando a intensa participação política dos setores produtivo, comercial e de serviços, sobretudo por meio de federações, confederações, associações e sindicatos patronais.

Nesse sentido, de acordo com Olson (1999), os interesses empresariais conseguem se organizar em unidades relativamente pequenas, semelhantes a grupos privilegiados ou intermediários, nos quais a coordenação voluntária é viável. Subdividindo-se em organizações menores e articuladas, formam grupos capazes de representar interesses em níveis mais amplos.

Além disso, o protagonismo também pode ser explicado pelo aspecto histórico. Durante a primeira reforma tributária brasileira, em 1966, havia uma forte relação entre o empresariado e o regime militar, relação que persistiu durante reforma constitucional de 1988, que marca a segunda reforma tributária, no qual todo processo favoreceu, em linhas gerais, os interesses do empresariado nacional e multinacional (Aragão, 1996).

Castañeda (2021) destaca que, atualmente, as empresas pagam alíquotas de impostos significativamente mais baixas do que antes da crise financeira de 2008; ademais, evidências indicam que a influência empresarial está diretamente relacionada a níveis mais elevados de coordenação interna e de integração aos fóruns de formulação de políticas, o que amplia sua capacidade de incidência em diferentes áreas, como a política tributária.

Depois dos grupos empresariais, aparecem os grupos de acadêmicos, com 36 expositores (19%) e de especialistas técnicos, com 30 (16%), que demonstram a busca do legislativo por embasamento científico e técnico capaz de conferir consistência às discussões. A participação de representantes do governo, com 11 expositores (6%), políticos, com 8 (4%), autoridades, com 6 expositores (3%) e de um representante de governo estrangeiro (1%), revela a preocupação em incorporar posições institucionais e perspectivas governamentais ao debate, reforçando a dimensão política e normativa do processo.

As associações profissionais estiveram representadas por entidades de auditores fiscais, fiscais de tributos, advogados e representantes dos contadores, somando 11 expositores (6%). As associações de classe configuram-se como organizações de interesse empresarial relevantes, são pequenas e especiais, geralmente de filiação compulsória para exercício da profissão. Além da atuação lobista, oferecem incentivos adicionais de caráter não coletivo a seus membros, como estatísticas comerciais, referências de crédito, pesquisas técnicas e serviços de consultoria (Olson, 1999).

Neste aspecto, os profissionais da área contábil estiveram institucionalmente representados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que atuou como expositor na audiência 18 e como participante na audiência 23, ambas realizadas no Senado Federal. A participação, embora importante, revelou-se limitada quando comparada à de outras categorias profissionais, como auditores fiscais (4 expositores), fiscais de tributos (3 expositores) e advogados (3 expositores).

Na ocasião, Fellipe Guerra, presidente do Conselho Regional de Contabilidade do Ceará, destacou a importância da participação da profissão contábil neste processo de reforma:

“(...) os mais de 527 mil contadores e contadoras de todo o país são, sem dúvidas, os principais usuários do sistema tributário brasileiro e, dessa forma, se configuram como importantes agentes da conformidade fiscal e de uma gestão fiscal estratégica, contribuindo diretamente para o aprimoramento da relação Fisco-contribuinte. Portanto, é muito salutar a participação desses profissionais nessa importante discussão” (Trecho da Nota Taquigráfica da Audiência Pública do dia 23/08/2023, Senado Federal, p.2).

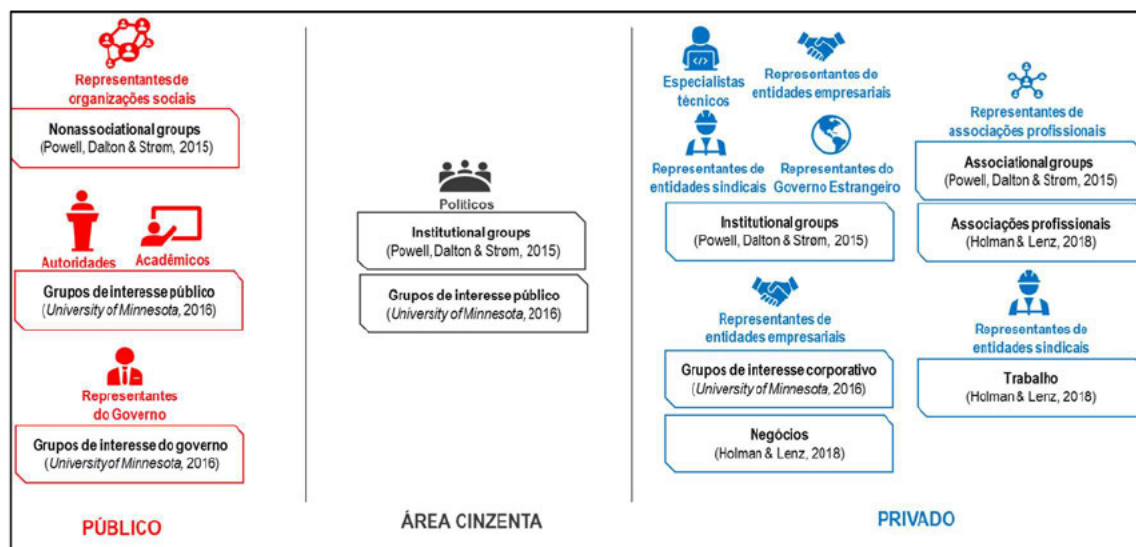
Os representantes sindicais corresponderam a 15 expositores (8%), vinculados a centrais sindicais, forças sindicais e sindicatos de servidores públicos, sobretudo dos auditores fiscais. Segundo Olson (1999), esse grupo constitui um dos mais relevantes grupos de pressão organizados, em razão de sua expressiva força política.

A participação das organizações sociais totalizou 11 expositores (6%), vinculados a cooperativas, movimentos de mulheres, iniciativas de reciclagem, sustentabilidade e movimentos suprapartidários. Apesar da realização de audiências públicas direcionadas a temas sociais, de gênero e de raça (audiências 11 e 23), observou-se a ausência de representantes especificamente dedicados à defesa de direitos civis, raciais e de minorias, segmentos também afetados pelos impactos distributivos e estruturais da reforma tributária.

De modo geral, os dados revelam que, ainda que os grupos empresariais mantenham predominância na representação, em linha com as conclusões de Cesário (2012), outros grupos de interesse também exerceram participação quantitativamente significativa no debate.

Quando a análise é conduzida a partir de uma perspectiva tipológica, baseada na distinção entre grupos interesse público e privado (Powell Jr.; Dalton; Strøm, 2015; *University of Minnesota*, 2016; Holman; Lenz, 2018), torna-se possível separar os grupos participantes das audiências públicas, conforme demonstrado na Figura 3.

FIGURA 3 - TIPOLOGIA DOS GRUPOS DE INTERESSE DA REFORMA TRIBUTÁRIA



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Nesta perspectiva, enquadram-se na categoria de interesse público os acadêmicos, autoridades, representantes de organizações sociais e do governo nacional, por atuarem em prol do coletivo ou da agenda estatal. Por outro lado, especialistas técnicos, representantes de associações profissionais, empresariais, sindicais e de governos estrangeiros integram o grupo de interesse privado, uma vez que defendem setores específicos, sejam eles de natureza econômica ou profissional.

Os políticos, por sua vez, ocupam uma área cinzenta entre os dois grupos, pois, embora detenham mandato para representar o interesse público, sua vinculação a partidos e agendas particulares também os aproxima da lógica dos interesses privados. Essa dualidade é corroborada por Olson (1999) ao argumentar que, embora os partidos políticos tendam a buscar benefícios de caráter coletivo, voltados a políticas que atendam a amplos segmentos da sociedade, na prática eles podem também estar vinculados a pautas específicas consideradas de interesse de grupos particulares.

Os dados indicam que, do total de 192 expositores, os grupos de interesse privado (121) representaram a grande maioria, superando os grupos de interesse público (63); os que representam ambos os interesses é o menor grupo (8). Desse modo, há um claro desequilíbrio na composição dos participantes, o que demonstra que as prioridades e as preocupações dos setores econômicos e profissionais tiveram um espaço de fala maior nas audiências, evidenciando que o processo decisório sobre a reforma tributária foi predominantemente moldado por interesses privados. Os grupos de interesse público, embora presentes,

permaneceram em posição periférica, refletindo uma desigualdade estrutural na representação de demandas voltadas ao coletivo no processo legislativo.

4.2 Ações: estratégias de intervenção

Os dados que emergiram da codificação permitiram identificar as estratégias de intervenção mais utilizadas pelos grupos de interesse. Dentro do enredo da estrutura narrativa isso indica as ações dos personagens frente ao problema inserido em um contexto. O Quadro 10 sintetiza as principais estratégias de intervenção discursiva empregadas por esses grupos ao longo dos debates.

QUADRO 10 - ANÁLISE DAS PRINCIPAIS AÇÕES DOS GRUPOS DE INTERESSE⁷

AÇÃO	MAGNITUDE*	INTERPRETAÇÃO
Argumentação	723	Estratégia dominante. Indica que os grupos de interesse dedicaram suas ações e reações discursivas na apresentação de argumentos como foco central no processo legislativo.
Críticas	199	O objetivo dos grupos por meio deste tipo de intervenção foi apontar falhas e riscos ou mesmo pontos de discordâncias com o sistema tributário atual ou com a proposta de reforma.
Potenciais consequências	132	A apresentação dos possíveis impactos da reforma em diversos âmbitos (econômico, fiscal, social, setorial, entre outros.) indicam a estratégia de projetar cenários, sejam eles bons ou ruins.
Experiência internacional	98	A exposição de exemplos, bem-sucedidos ou não, de reforma tributária em outros países foi utilizada para legitimar determinada posição defendida.
Utilização de exemplos	97	Estratégia utilizada pelos expositores para dar forma a conceitos tributários abstratos, muitas vezes aplicando-os à realidade, a fim de facilitar a compreensão; ou exemplos reais de casos concretos.
Importância	86	Intervenção usada para destacar a relevância de setores, entidades, programas e outros, geralmente nos aspectos econômico e social, como forma de justificar as demandas dos grupos de interesse.
Opinião	69	Recurso de posicionamento pessoal, de grupo ou à experiência de terceiros, fundamentado

⁷ Para mais detalhes sobre as ações dos grupos de interesse, verificar o Apêndice A.

		em juízos de valor ou convicções, empregado como estratégia de credibilidade do expositor para influenciar os legisladores.
Comparação	60	Estratégia de intervenção utilizada para evidenciar vantagens e desvantagens de natureza tributária, econômica e social, em relação a países, setores, entes federativos ou diferentes sistemas.
Defesa	55	Forma de intervenção utilizada como esforço de defesa de determinados aspectos tributários diante das possibilidades propostas no âmbito das discussões sobre a reforma.
Preocupação	52	Manifestação de apreensão quanto aos possíveis riscos, incertezas e efeitos adversos decorrente de aspectos relacionados à reforma tributária.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Legenda: *Magnitude: frequência de citação dos códigos.

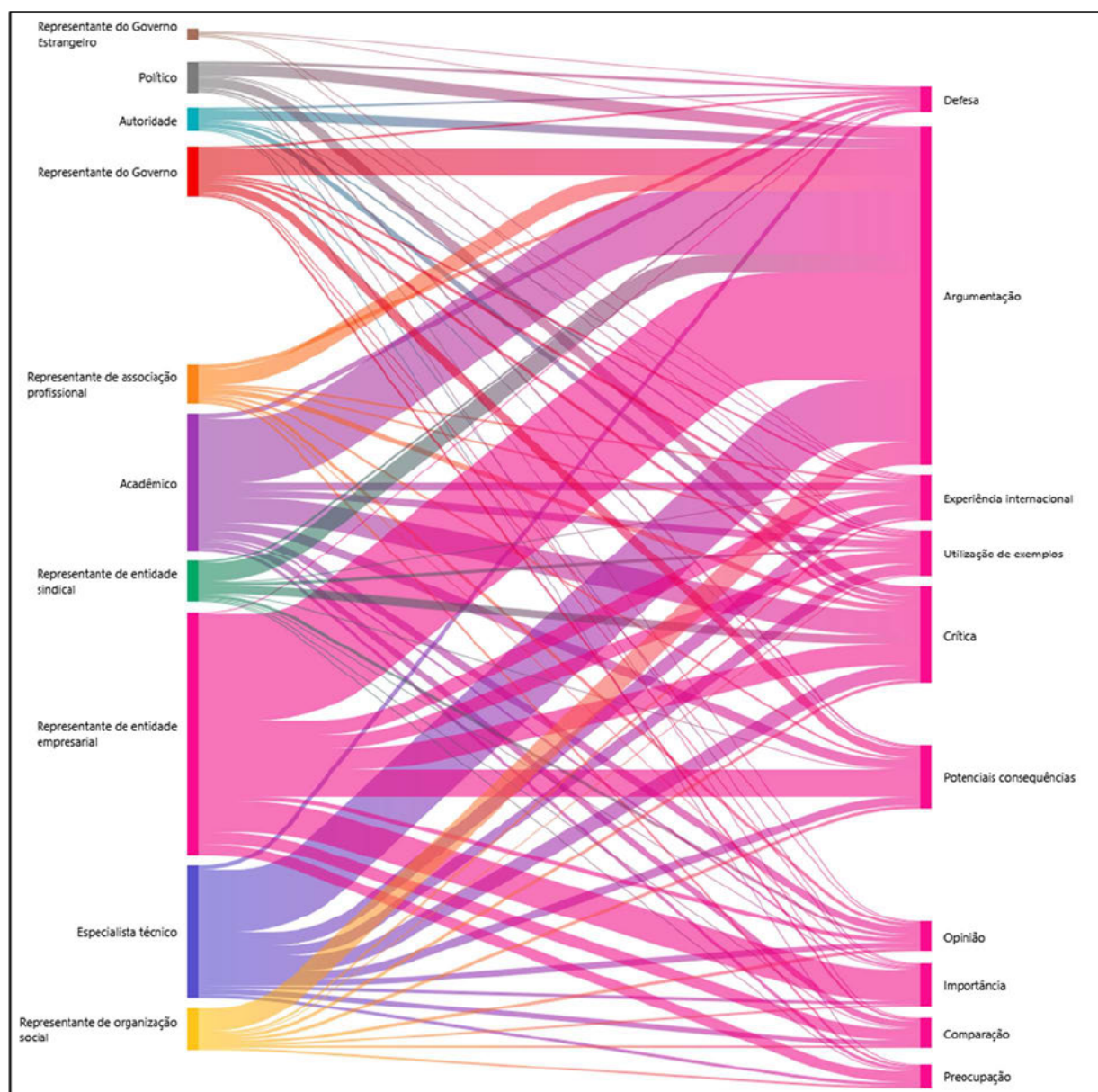
A análise das intervenções revela a argumentação como principal estratégia discursiva, focada na construção de um enquadramento do real, na qual recorreu-se à categoria da afirmação pela autoridade, sobretudo por meio de argumentos baseados em competência (explanações técnicas, dados, estudos, pesquisas e análises econômicas). Em menor proporção, foram mobilizados argumentos de natureza jurídica, política, social e histórica.

As experiências internacionais destacaram-se como um recurso de autoridade adicional, conferindo credibilidade ao discurso através do testemunho de modelos tributários bem-sucedidos ou fracassados. Adicionalmente, empregaram-se estratégias de pressupostos comuns, manifestadas por meio de críticas, opiniões, defesa e preocupação.

Para estabelecer o vínculo, foram utilizados argumentos dedutivos e analógicos, como a exposição das potenciais consequências da reforma, o emprego de exemplos e a comparação. Tais recursos funcionaram como ferramentas didáticas para transferir qualidades de uma realidade aceita para a proposta defendida. Em seu conjunto, essas estratégias discursivas convergiram para a construção de legitimidade as narrativas expostas no debate sobre a reforma tributária.

A análise de co-ocorrência, ou seja, conceitos que estão fortemente relacionados dentro do conjunto de documentos, demonstra a magnitude com que as estratégias de intervenção foram utilizadas por grupos de interesse para influenciar os parlamentares na manutenção, alteração ou rejeição dos itens contidos nas propostas da reforma tributária. A Figura 4 evidencia as estratégias discursivas empregadas por cada grupo no processo legislativo.

FIGURA 4 - DIAGRAMA DE SANKEY: ANÁLISE DE CO-OCORRÊNCIA ENTRE AÇÕES E PERSONAGENS



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Como é possível observar, diferentes estratégias de intervenção foram exploradas de forma diversa por todos os grupos de interesse. A argumentação, no entanto, foi a mais recorrente entre eles, destacando-se principalmente nos discursos de representantes de entidade empresarial, acadêmicos e especialistas técnicos. Nesses casos, a alta frequência deve-se ao embasamento em informações técnicas relacionadas ao sistema de tributação, dados e estudos empíricos, evidenciados nas exposições.

Os grupos empresariais direcionaram suas intervenções à valorização da importância econômica de seus setores, combinando a defesa da competitividade, emprego e investimento

com análises críticas e ênfase nos potenciais impactos fiscais, econômicos e sociais das mudanças. Essa postura revelou a defesa de interesses setoriais e a minimização de riscos.

Os acadêmicos e especialistas técnicos adotaram uma postura analítica e técnica. Ambos articularam críticas ao sistema vigente e às propostas, concentrando-se nos impactos fiscais, econômicos e setoriais, frequentemente ilustrados por exemplos práticos e experiências tributárias internacionais.

Representantes do governo e de organizações sociais também utilizaram estratégias argumentativas técnicas, fundamentadas em dados, estudos e análises críticas das limitações do sistema atual. Contudo, enquanto os representantes do governo demonstraram uma postura mais analítica das consequências setoriais, econômicas e fiscais, as organizações sociais foram mais propositivas, sustentando um posicionamento valorativo de opinião.

As autoridades apostaram mais na argumentação de natureza política e econômica. Os políticos, por sua vez, basearam suas intervenções em dados empíricos, análises econômicas e estudos, acompanhados de análises críticas sobre o contexto da reforma, o sistema vigente e as propostas em discussão. Já o representante de governo estrangeiro adotou uma abordagem técnica e jurídica, apoiada em experiências internacionais e exemplos práticos, reforçando igualmente a proteção aos interesses empresariais no contexto da reforma tributária.

Os representantes de entidades sindicais fundamentaram suas intervenções principalmente por meio de argumentos técnicos, políticos e dados, com críticas gerais e específicas ao sistema tributário, complementada pela opinião, oferecendo uma posição crítica e propositiva. Os representantes das associações profissionais estruturaram seus discursos com base em dados, estudos e argumentação jurídica, apresentando posições críticas, inclusive em relação às propostas legislativas em debate.

A atuação dos grupos de interesse, no entanto, não se restringiu às audiências públicas. O levantamento de notícias identificou um conjunto de estratégias empregadas ao longo do período de debates da reforma tributária. O Quadro 11 sintetiza algumas dessas estratégias, ilustradas por algumas notícias selecionadas do próprio levantamento realizado.

QUADRO 11 - AÇÕES UTILIZADAS PELOS GRUPOS DE INTERESSE DURANTE A REFORMA TRIBUTÁRIA

ESTRATÉGIA	TÍTULO	SUB-TÍTULO	DATA	VEÍCULO
Articulação política e lobby direto	Reforma tributária: prefeitos de capitais querem participar de debate	Gestores se reuniram com Lula e apresentaram pauta de reivindicações	06/03/2023	Agência Brasil

	Empresários se reúnem com Lira por marco das garantias	Interessado em destravar crédito, grupo discute projeto com presidente da Câmara	02/06/2023	Folha de São Paulo
Uso da mídia para posicionamento público	Reforma tributária, se bem feita, trará benefícios para a saúde	Setor de dispositivos e equipamentos médicos aposta em novo modelo tributário para elevar sua competitividade e inserir-se nas cadeias internacionais de valor	05/04/2023	Folha de São Paulo
	Economistas fazem manifesto em defesa da reforma tributária da Câmara; veja quem assina	Entre os nomes estão ex-presidentes do BC, como Armínio Fraga, ex-ministros da Fazenda, como Máilson da Nóbrega, e pesquisadores	04/07/2023	Folha de São Paulo
Divulgação de estudos técnicos e projeções	Ipea mostra que PIB pode crescer até 2,39% com a reforma tributária	Estudo analisa os impactos das propostas em votação no Congresso	06/07/2023	Agência Brasil
	CFC divulga estudo sobre impactos da Reforma Tributária para empresas de serviços contábeis		07/08/2023	Conselho Federal de Contabilidade
	Serviços veem alta de carga tributária, Fazenda fala em queda no custo para empresas	Estudos da FecomercioSP e do governo trazem novas simulações	24/08/2023	Folha de São Paulo
Realização de eventos	Haddad, Pacheco e Lira vão se reunir com empresários para discutir reforma tributária	Evento é organizado pela CNI e pelo grupo Esfera Brasil	19/06/2023	Folha de São Paulo
	Todos precisam ceder para aprovar reforma tributária, defende Pacheco	Presidente do Senado fez palestra na FGV	21/08/2023	Agência Brasil
	Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas realiza a 98ª Reunião Plenária com destaque para Reforma Tributária e boas práticas das autarquias		31/08/2023	Conselho Federal de Contabilidade
Formação de coalizões e frentes unificadas	Frentes parlamentares do agro e serviços se unem por mudanças na reforma tributária	Congresso ainda não tem grupo em defesa de proposta sobre imposto	21/05/2023	Folha de São Paulo

	GM, Volks e Toyota acirram disputa na Anfavea e criticam trecho da Reforma Tributária que beneficia Stellantis	Presidente da Anfavea diz que reforma é 'boa', mas três montadoras criticam trecho que favorece Stellantis	08/11/2023	Folha de São Paulo
Ações legislativas formais	Reforma tributária recebe quase 300 emendas; veterinários, floriculturas e táxi-aéreo pedem exceção	É difícil encontrar um setor que não tenha pedido a 'meia entrada'	04/10/2023	Folha de São Paulo

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Legenda: Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores); Banco Central (BC); Conselho Federal de Contabilidade (CFC); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (FecomercioSP); Fundação Getúlio Vargas (FGV); *General Motors* (GM); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Produto Interno Bruto (PIB).

Os grupos atuaram por meio da articulação política e *lobby* direto junto a parlamentares e membros do Executivo; utilizando o espaço na mídia de forma estratégica para difundir posicionamentos e moldar a opinião pública; divulgando estudos técnicos, projeções e pesquisas de opinião encomendadas para simular os impactos da reforma; promovendo eventos para mobilizar aliados e atrair cobertura jornalística; formando coalizões e frentes unificadas; e atuando formalmente, com a apresentação de emendas específicas à proposta de reforma.

As estratégias mencionadas foram empregadas por grupos de interesse público e privado. Como exemplo, foram identificadas a articulação dos governadores, por meio do Consórcio do Nordeste e do Consórcio de Integração Sul e Sudeste, em prol de benefícios fiscais para seus respectivos estados e a participação na administração tributária; dos prefeitos, organizados na Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), que pressionaram para compensar perdas decorrentes da extinção do ISS; das frentes parlamentares, empenhadas em assegurar tratamento tributário especial a setores específicos; e dos setores empresariais e profissionais liberais, que mobilizaram esforços para aprovar uma alíquotas reduzidas para suas atividades.

Destaca-se, neste caso, a formação de coalizões orientadas à ampliação do poder de influência, permitindo a defesa coordenada de interesses setoriais específicos. Tal dinâmica está em consonância com a formulação de Olson (1999), segundo a qual grupos menores e com interesses concentrados superam os custos de organização, exercendo poder de barganha superior na conquista de benefícios, mesmo que direcionados a segmentos restritos.

4.3 Problemas: demandas expressas pelos grupos de interesse

A Figura 5 apresenta a nuvem de códigos que sintetiza os principais temas tratados pelos expositores nas audiências públicas sobre a reforma tributária que emergiram da análise das notas taquigráficas correspondentes. Embora diversos assuntos tenham sido manifestados ao longo das discussões, optou-se por concentrar a análise naqueles que não apenas figuraram entre os mais recorrentes, mas que também apresentam relação com a contabilidade tributária. Assim, foram selecionados os seguintes tópicos: regimes especiais de tributação, carga tributária, IVA, IS e o aproveitamento do crédito tributário.

FIGURA 5 - NUVEM DE CÓDIGOS: PROBLEMAS



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Nesta seção, retoma-se a sequência de eventos narrativos ilustrada na Figura 2, para analisar desde os problemas do personagem no cenário (assuntos tributários), passando pelos eventos (momentos em que os grupos, representados pelos expositores, manifestam preocupações e prioridades relacionadas ao problema em discussão empregando suas estratégias), o ponto de virada (quando as estratégias resultam em alterações concretas no texto da reforma) e chegando à resolução (desfecho do processo, materializado na versão final da emenda constitucional aprovada).

4.3.1 Regimes especiais de tributação

A PEC nº 45/2019 não permitia a concessão de benefícios fiscais, por sua vez, a PEC nº 110/2019 permitia que lei complementar criasse benefícios para setores essenciais, como alimentos, medicamentos, transporte público, saneamento e educação. O substitutivo da Comissão Mista e o substitutivo da PEC nº 110/2019 ampliaram essa possibilidade, autorizando

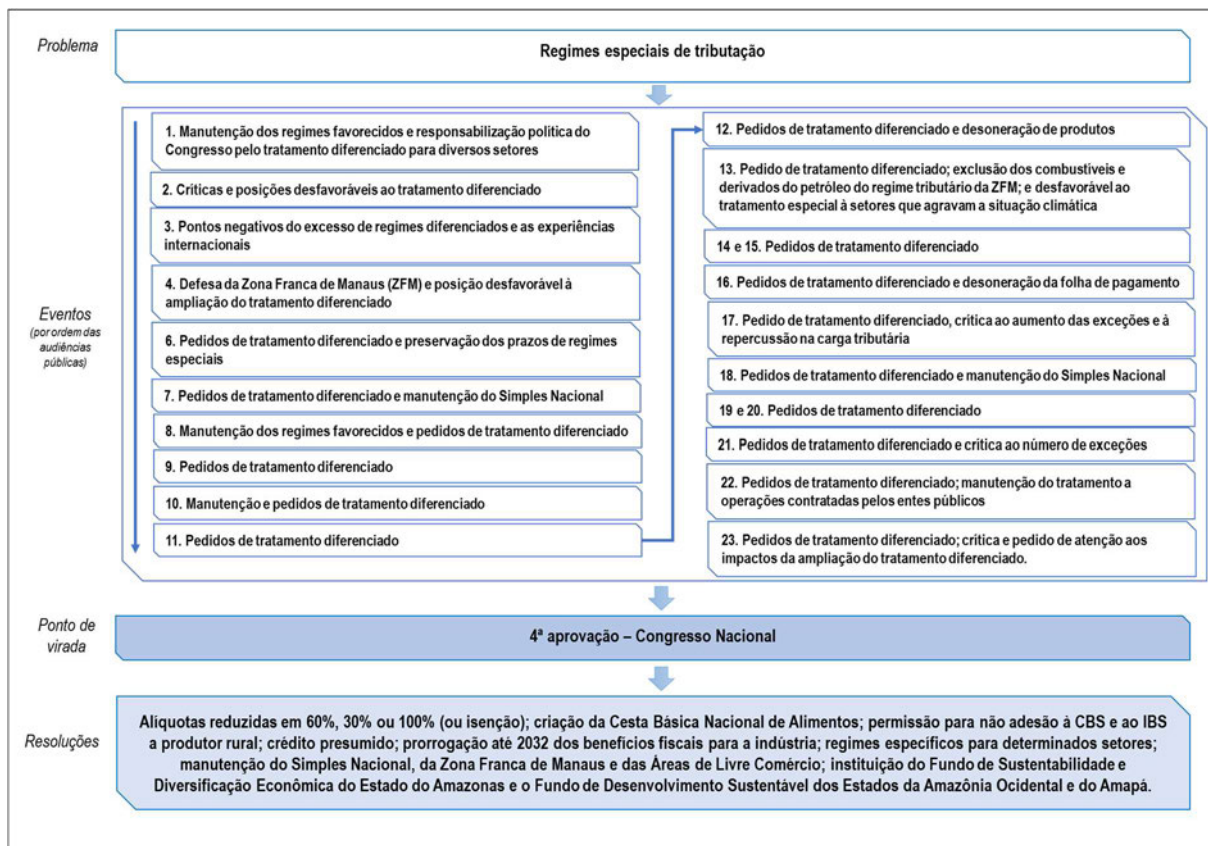
regras diferenciadas ou específicas para vários setores (como agropecuário, saúde, educação, transporte, combustíveis, serviços financeiros e ZFM), além de manter o Simples Nacional, com opção de recolhimento separado do IBS e da CBS.

A concessão de regimes especiais de tributação foi o tema tributário mais debatido nas audiências públicas sobre a reforma tributária. Todos os grupos de interesse, públicos e privados, em praticamente todas as audiências, abordaram a questão em suas exposições, com destaque para representantes de entidades empresariais, seguidos por acadêmicos e especialistas técnicos.

As manifestações concentraram-se em pedidos e manutenção do tratamento tributário diferenciado, vinda em sua maioria dos grupos empresariais; favoráveis à manutenção de regimes favorecidos por representantes do governo; e posicionamentos contrários à ampliação de tratamento diferenciado por grupos empresariais, especialistas técnicos e acadêmicos.

As estratégias de intervenção incluíram exposições fundamentadas em argumentos técnicos e econômicos, apoiadas em dados, estudos e experiências internacionais, ressaltando a relevância dos setores. Na Figura 6 é possível visualizar a trajetória narrativa sobre o tema durante os debates da reforma tributária, destacando os principais eventos e o ponto de virada até a aprovação da EC nº 132/2023.

FIGURA 6 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: REGIMES ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO⁸



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

As primeiras audiências estabeleceram-se em dois pontos. Primeiro, a manutenção de regimes favorecidos já estabelecidos, ZFM e Simples Nacional, por parte dos grupos de políticos e representantes do governo, ressaltando que estes já estavam assegurados nas propostas de reforma e permaneceriam, dentro dos limites. Segundo, especialistas técnicos e acadêmicos posicionaram-se de forma desfavorável com a provável proliferação de regimes diferenciados, indicando que, IVAs mais modernos tendem a ter menos alíquotas e que este tipo de concessão a setores distintos, como ao setor financeiro e de serviços, compromete a eficiência da reforma.

A partir da audiência 6 o foco do debate se alterou, refletindo uma intensa mobilização dos grupos de interesse, principalmente os representantes de entidades empresariais, em assegurar tratamentos diferenciados. Os setores de educação e saúde surgiram como os mais ativos em várias audiências, com demandas defendidas por grupos ligados ou não a estes setores.

⁸ Para mais informações verificar Apêndice B.

Nesta fase, o leque de demandas se ampliou rapidamente, englobando: agronegócio, setores de transporte (aéreo e urbano), industrial, combustíveis, cooperativas, setores que empregam mais mulheres, com menor impacto ambiental (reciclagem e gás natural), turismo, telecomunicações, farmacêutico, financeiro e de seguros. A principal convergência observada foi a maioria dos representantes de entidades empresariais e representantes de organizações sociais em torno da obtenção de um tratamento diferenciado ou específico para sua atividade.

Na primeira votação da proposta, na Câmara dos Deputados, foram aprovadas diversas deliberações. Ficou estabelecida a não incidência do IBS sobre transmissões e doações feitas a instituições sem fins lucrativos de relevância pública e social, bem como sobre os serviços de radiodifusão sonora e de imagens de recepção livre e gratuita. Além disso, foram definidos regimes específicos para setores como combustíveis e lubrificantes (com alíquota monofásica), serviços financeiros, planos de saúde, imóveis e concursos de prognósticos, bem como para operações da administração pública, cooperativas e setores como hotelaria, aviação regional e parques temáticos.

Foi previsto regimes diferenciados, com redução de alíquota em 60% para serviços essenciais como educação, saúde, transporte coletivo, dispositivos médicos e produtos de higiene, entre outros; e alíquota zero para a cesta básica nacional; isenções e reduções de 100% para produtos hortícolas, frutas, ovos, medicamentos para doenças graves e serviços educacionais vinculados ao Programa Universidade para Todos (Prouni). Permissão à adesão aos impostos à produtor rural pessoa física ou jurídica e produtor integrado. Foram incluídas também previsões de créditos tributários para transportadores autônomos, materiais recicláveis e revenda de bens usados, além de incentivos a atividades de reabilitação urbana e sustentáveis.

Manteve-se a imunidade tributária e os regimes favorecidos já existentes, como a ZFM e o Simples Nacional, com a criação de um Fundo de Sustentabilidade e Diversificação Econômica do Estado do Amazonas. Também foram preservadas as Áreas de Livre Comércio em funcionamento até 31 de maio de 2023, e estendido os benefícios a projetos que tenham sido aprovados até 31 de dezembro de 2024, alcançando projetos validados até 31 de dezembro de 2025, que, segundo o texto da reforma, ampliem ou reiniciem a produção em planta industrial utilizada em projetos ativos ou inativos aprovados até 31 de maio de 2023.

Após isso, o debate atingiu um ponto de saturação, com o crescimento do número de demandas por exceções advinda de setores empresariais, organizações sociais, associações profissionais e acadêmicos, e novos setores entrando na disputa, como: supermercados; setor de aço; recursos humanos, terceirização e trabalho temporário; telesserviço; setores profissionais; energia elétrica e renováveis; saneamento; setor de frutas, flores, legumes e

verduras; indústria têxtil e de confecção; hotéis, parques e eventos; infraestrutura; calçados; e o setor de tecnologia.

Nas últimas três audiências houve manifestações críticas dos próprios grupos de interesse empresariais, autoridades e especialistas técnicos ao número crescente de exceções ao tratamento tributário diferenciado, alertando, principalmente, sobre os impactos da ampliação na carga tributária e na simplicidade da reforma.

Frente a isso, a segunda votação da proposta, no Senado Federal, aprovou novas deliberações que ampliaram os regimes específicos e diferenciados de tributação. Entre as inclusões, destacaram-se as agências de viagens e turismo, bares, atividades esportivas de Sociedades Anônimas do Futebol, missões diplomáticas, além de setores como saneamento, concessões rodoviárias, transporte coletivo intermunicipal e interestadual, telecomunicações, energia elétrica e bens e serviços voltados à economia circular. Também ficou definido que as operações do fundo de garantia não sofrerão aumento de carga tributária, sendo possível a adoção de alíquotas e bases de cálculo diferenciadas.

No campo dos regimes diferenciados, o Senado ampliou a alíquota reduzida de 60% para incluir comunicação institucional e insumos agropecuários e aquícolas, criou a cesta básica estendida, e concedeu redução de 100% do IBS e CBS em aquisições de medicamentos, dispositivos médicos e veículos por pessoas com deficiência e taxistas. Também instituiu uma redução de 30% para serviços de profissionais liberais.

Além disso, estabeleceu uma revisão periódica a cada cinco anos das exceções concedidas e manteve os benefícios fiscais às indústrias automobilísticas até 1º de janeiro de 2028, na forma de crédito presumido da CBS, aplicável à produção de veículos movidos a biocombustíveis. Foi ainda criado o Fundo de Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá, destinado a fortalecer o desenvolvimento regional sustentável.

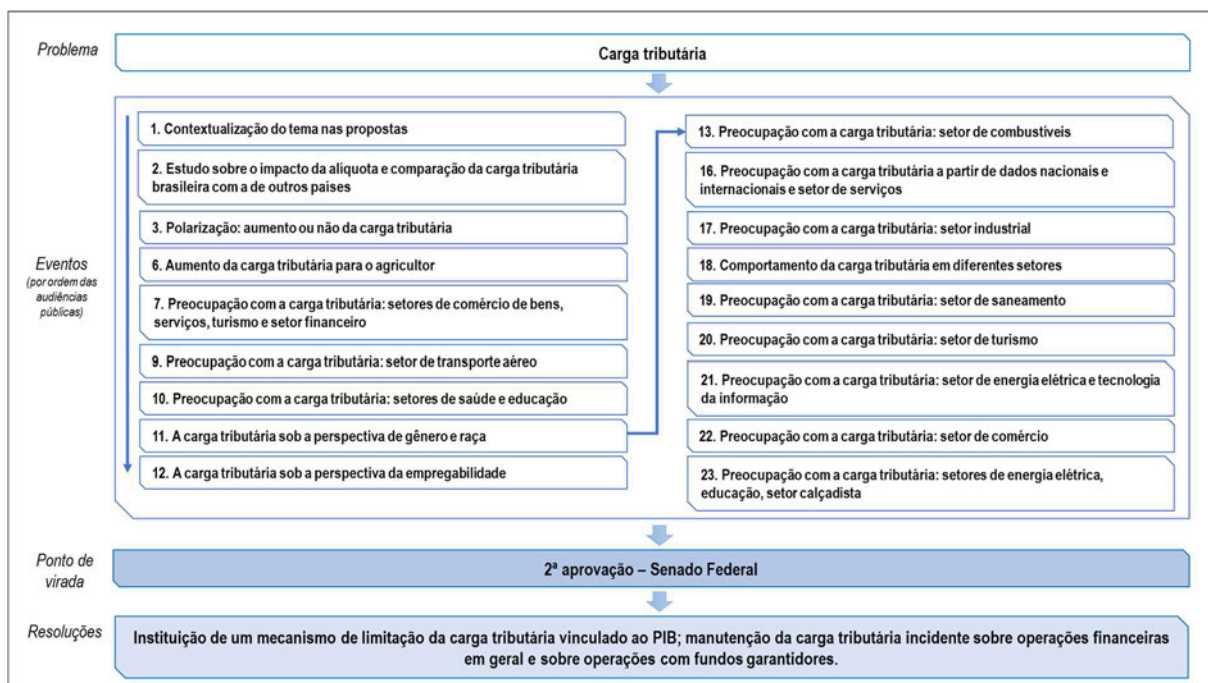
Posteriormente, na terceira votação, a Câmara dos Deputados promoveu ajustes ao texto, excluindo do regime específico os setores de saneamento, concessões de rodovias, transporte coletivo, telecomunicações, energia elétrica e economia circular, além de retirar a cesta básica estendida. O ponto de virada, neste caso, veio somente com a EC nº 132/2023, que aprovou os pontos já discutidos e, em nova deliberação prorrogou até 2032 os benefícios fiscais para a indústria automobilística, permitindo sua aplicação à produção de veículos elétricos e híbridos, bem como, em certos casos, a veículos movidos por motores a combustão que utilizam biocombustíveis.

Nesse sentido, as discussões sobre os regimes especiais de tributação indicaram que, embora a maioria das demandas fosse de natureza setorial, lideradas pelo forte ativismo do setor empresarial, a análise e a crítica à própria concessão de regimes especiais foram predominantemente impulsionadas pelos acadêmicos e especialistas técnicos. Essa evolução da discussão demonstra que o objetivo inicial de simplificação e redução de exceções, defendido nas propostas, foi sistematicamente confrontado pela intensa e diversificada pressão dos grupos de interesse setoriais.

4.3.2 Carga tributária

Entre os diversos temas debatidos nas audiências, a carga tributária foi um dos mais recorrentes, refletindo as tensões dos grupos de interesse participantes entre a busca pela neutralidade fiscal e as pressões para desoneração dos setores. Entre os grupos que mais abordaram esse tema destacam-se os representantes de entidades empresariais, especialistas técnicos e acadêmicos, cujas intervenções se apoiaram em argumentos técnicos e em dados, revelando ampla preocupação com os efeitos da carga tributária decorrente da reforma.

As discussões revelaram percepções divergentes quanto aos efeitos redistributivos e as possíveis alterações na estrutura de arrecadação. A Figura 7 ilustra a evolução do debate sobre esse tema durante as diferentes etapas do processo legislativo.

FIGURA 7 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: CARGA TRIBUTÁRIA⁹

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A trajetória narrativa sobre a carga tributária evoluiu de um debate inicial voltado a demonstrar como as PECs foram estruturadas para assegurar a manutenção da carga tributária total durante a transição para o novo modelo, para uma discussão centrada nas preocupações setoriais e nos efeitos sociais e distributivos decorrentes da reforma.

Inicialmente, o debate foi orientado pelo grupo de representantes do governo, no qual a discussão sobre a manutenção da carga tributária e da autonomia dos entes federados em escolher as alíquotas dos impostos foi introduzida. Após isso, especialistas técnicos trouxeram o foco para a composição da carga tributária e identificaram, embasados em estudos e pesquisas, os setores sensíveis a esta alteração. A questão distributiva também foi apontada, com a comparação internacional com os países membros OCDE e análises sobre o potencial impacto em diferentes classes de renda.

Observou-se uma polarização de ideias entre os grupos: enquanto representantes do meio acadêmico sustentavam que a reforma não implicaria aumento da carga tributária, especialistas técnicos manifestaram ceticismo, levantando a questão distributiva.

A discussão migrou então para uma série de preocupações específicas de grupos empresariais sobre o risco de aumento da carga tributária para seus respectivos segmentos: agronegócio, combustíveis, comércio, serviços, turismo, saneamento, energia elétrica,

⁹ Para mais informações verificar Apêndice C.

tecnologia, transportes aéreos, educação e saúde. Em paralelo, as demandas de cunho social ganharam força: os acadêmicos apresentaram evidências que a reforma pode reduzir a composição da carga beneficiando mulheres e negros; representantes sindicais criticaram o enfoque sobre o consumo e produção da reforma, que prejudica diretamente o trabalhador, exigindo mais coerência com a realidade de empresas e empregados.

O ponto de virada desse processo ocorreu na segunda aprovação do texto, no Senado Federal, tendo como resoluções: a instituição de um mecanismo de limitação da carga tributária, vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB); também se definiu a manutenção da carga tributária incidente sobre operações financeiras em geral, o que favoreceu o setor financeiro, e sobre operações com fundos garantidores; todas permanecendo sem alterações substanciais na EC nº 132/2023.

Desse modo, o debate sobre a carga tributária na reforma revela que os grupos de interesse privado concentraram suas intervenções na busca pela desoneração e na proteção de seus segmentos específicos, manifestando ceticismo quanto à manutenção da carga e levantando preocupações distributivas com base em argumentos técnicos e dados. E os grupos de interesse público orientaram o debate focando na garantia da manutenção da carga tributária atual, na autonomia federativa e introduzindo e sustentando demandas sociais e distributivas, voltadas à neutralidade fiscal.

4.3.3 IVA

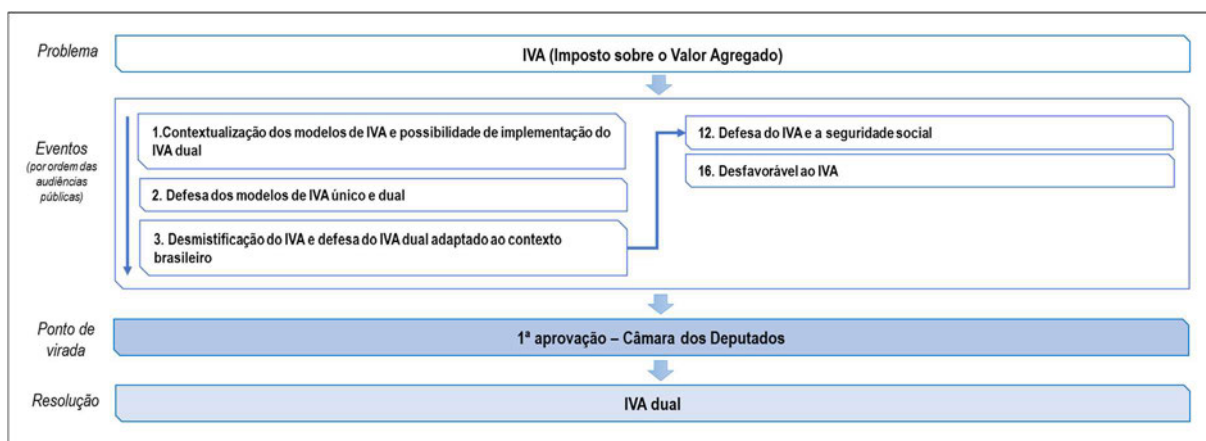
As PEC nº 45 e nº 110/2019, embora apresentassem diferenças, convergiam na reformulação da tributação sobre o consumo por meio da substituição dos tributos vigentes pelo IVA. Originalmente ambas as propostas traziam o IVA único como opção. No entanto, o substitutivo da PEC nº 110/2019 já propunha um regime dual, composto por IBS (municipal e estadual) e CBS (federal).

Ao longo das audiências públicas, foram registrados nos discursos a necessidade de superar os problemas do sistema tributário atual, como a cumulatividade e a tributação em cascata, destacando que a adoção do IVA único ou dual poderia aprimorar a eficiência arrecadatória, reduzir a litigiosidade e ampliar a competitividade econômica.

O assunto foi recorrente nas reuniões de ambas as Casas Legislativas, embora tenha recebido maior ênfase na Câmara dos Deputados. Entre os grupos que mais abordaram a questão destacam-se os especialistas técnicos, acadêmicos e políticos, os quais fundamentaram suas intervenções em argumentos de natureza técnica e em referências a modelos internacionais

de tributação. Na Figura 8 observa-se a evolução do tratamento sobre esse assunto ao longo do processo legislativo.

FIGURA 8 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: IVA¹⁰



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

As discussões entre os grupos de interesse em torno do IVA concentraram-se na definição do modelo mais adequado para o sistema tributário brasileiro. Inicialmente, as audiências promoveram a contextualização dos modelos de IVA único e dual, conforme apresentados nas propostas em análise. Com o avanço dos debates, os discursos de representantes políticos, especialistas técnicos, acadêmicos e membros do governo revelaram uma tensão entre o reconhecimento do IVA único como tecnicamente mais eficiente e os que, com base em experiências internacionais, defendiam a adoção do modelo dual.

O debate apresentou uma ruptura, com manifestações favoráveis ao IVA dual adaptado à realidade fiscal brasileira sustentadas por representantes dos acadêmicos e entidades sindicais, e posição contrária à implementação do imposto, defendida também por representante dos acadêmicos.

O ponto de virada desse processo ocorreu na primeira aprovação do texto, na Câmara dos Deputados, quando se consolidou a opção pelo modelo dual, posteriormente ratificada pelo Senado Federal sem modificações substanciais. Assim, o processo deliberativo foi concluído com a instituição do IVA dual, conforme estabelecido pela EC nº 132/2023.

Desse modo, em grande medida, grupos de interesse público e privado contribuíram para a definição do modelo de IVA, buscando conciliar fundamentos técnicos e referências internacionais com as necessidades estruturais do sistema tributário nacional.

¹⁰ Para mais informações verificar Apêndice D.

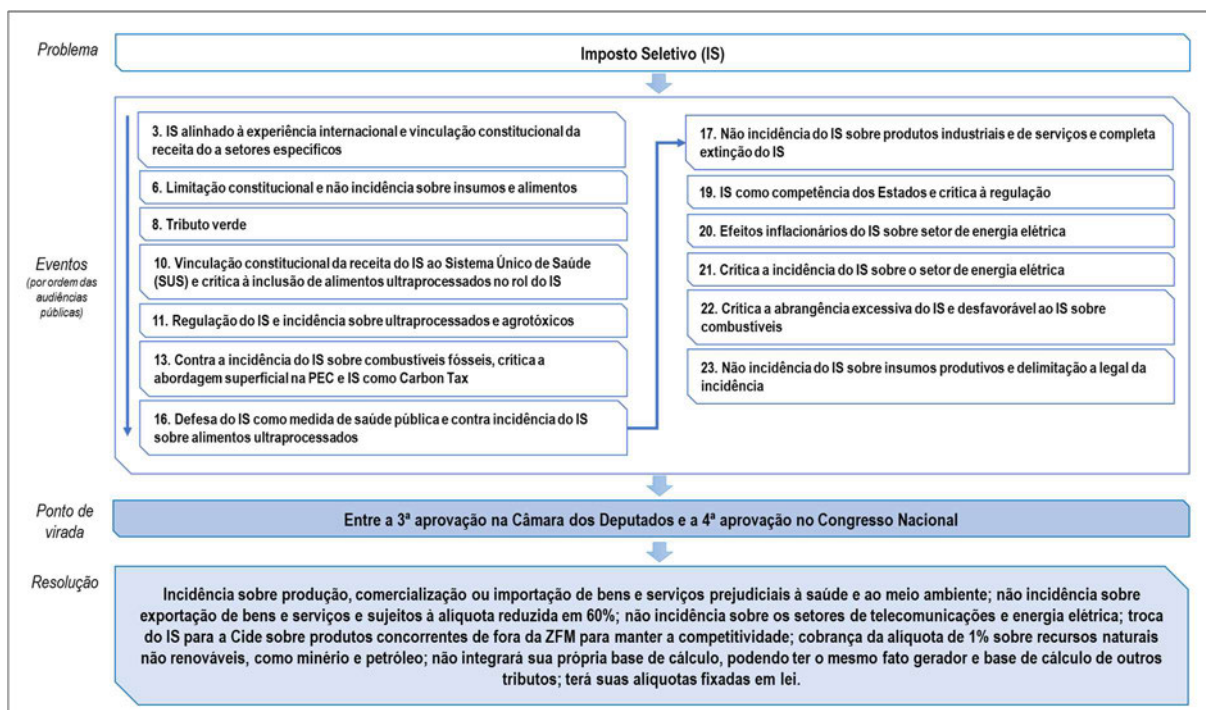
4.3.4 Imposto seletivo

As PECs da reforma já previam sua criação do IS: a PEC nº 45/2019 o definiu como instrumento extrafiscal para desestimular o consumo, enquanto a PEC nº 110/2019 o tratou como tributo arrecadatório sobre produtos como combustíveis, energia elétrica, bebidas e veículos. Nos substitutivos posteriores, o IS foi consolidado como um tributo de função extrafiscal, de competência arrecadatória da União, voltado à correção de externalidades negativas.

A análise das transcrições das audiências públicas evidenciou que o IS foi predominantemente pautado por representantes empresariais, seguidos por especialistas técnicos e organizações sociais, utilizando como principais estratégias de intervenção argumentos de natureza técnica e jurídica.

O debate em torno desse aspecto tributário revelou interpretações distintas e contrassensos. As posições contrárias concentraram-se principalmente entre os representantes do setor empresarial, que se opunham à tributação seletiva em segmentos considerados estratégicos para a economia, assim como defendiam a revisão do texto legislativo a fim de mitigar potenciais impactos negativos sobre insumos essenciais ao processo produtivo. As manifestações favoráveis emergiram tanto de grupos associados ao interesse público quanto privado, preocupados, por exemplo, em vincular a arrecadação do imposto a finalidades específicas, como o financiamento de políticas pública.

A Figura 9 reconstrói a trajetória da discussão sobre o IS ao longo das audiências públicas da reforma tributária, evidenciando a evolução do debate e as mudanças de enfoque entre os diferentes grupos de interesse.

FIGURA 9 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: IMPOSTO SELETIVO¹¹

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Durante as audiências realizadas na Câmara dos Deputados, especialistas técnicos, representantes do governo, organizações sociais e acadêmicos concentraram seus esforços na discussão sobre a função extrafiscal do tributo, buscando alinhá-lo a práticas internacionais; destacaram propostas de vinculação das receitas a setores específicos.

Ao mesmo tempo, houve críticas à abordagem do IS nas PECs, considerada ampla e superficial, a ausência de regulamentação clara e de delimitação precisa de sua incidência. Essas preocupações, manifestadas sobretudo por acadêmicos, especialistas técnicos e representantes do setor empresarial, refletiam o receio quanto à insegurança jurídica e aos possíveis impactos negativos sobre determinados segmentos econômicos.

Mas, o principal ponto de controvérsia entre os grupos de interesse concentrou-se na definição da incidência do IS. Enquanto organizações sociais e acadêmicos defenderam a aplicação do imposto como instrumento de indução de comportamentos mais sustentáveis e de financiamento de políticas ambientais; representantes empresariais pleitearam a não incidência sobre bens, serviços e setores, chegando, a propor a exclusão completa do IS da legislação. Ademais, houve a sugestão, por representantes de organizações sociais, de atribuir aos Estados a competência para a administração do tributo, como forma de garantir maior autonomia federativa.

¹¹ Para mais informações verificar Apêndice E.

A primeira aprovação do texto do IS, na Câmara dos Deputados, consolidou sua natureza extrafiscal, reforçando o caráter regulatório do tributo, incidindo sobre a produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente; não incidindo sobre exportação de bens e serviços sujeito à alíquota reduzida em 60%, mas podendo incidir sobre operações relativas à energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais.

Outros pontos aprovados foram: integração a base cálculo do ISB e CBS (ICMS e ISS, enquanto existirem), podendo ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos; a ampliação da incidência para alcançar os produtos da ZFM ou das áreas de livre comércio.

Na segunda aprovação do texto, ocorrida Senado Federal, ocorreram algumas mudanças: o imposto incidirá uma única vez sobre o bem ou serviço (monofásico); não integrará sua própria base de cálculo; terá suas alíquotas fixadas em lei ordinária; energia elétrica e serviços de telecomunicações foram poupados da incidência; contudo, foram incluídas armas e munições (exceto, as destinadas a administração pública); e será cobrada uma alíquota de 1% sobre a extração de recursos naturais não renováveis.

O ponto de virada ocorreu entre a terceira aprovação do texto da proposta, na Câmara dos Deputados, e a votação final no Congresso Nacional, quando o texto foi finalmente ajustado. Na EC 132/2023 consolidou os pontos aprovados, suprimindo a incidência sobre armas e munições.

O resultado, portanto, reflete a conciliação entre a função extrafiscal do IS e as concessões políticas indispensáveis à sua aprovação, demonstrando de que modo a atuação articulada dos diferentes grupos de interesse exerceu influência decisiva na formulação e no conteúdo final do texto constitucional.

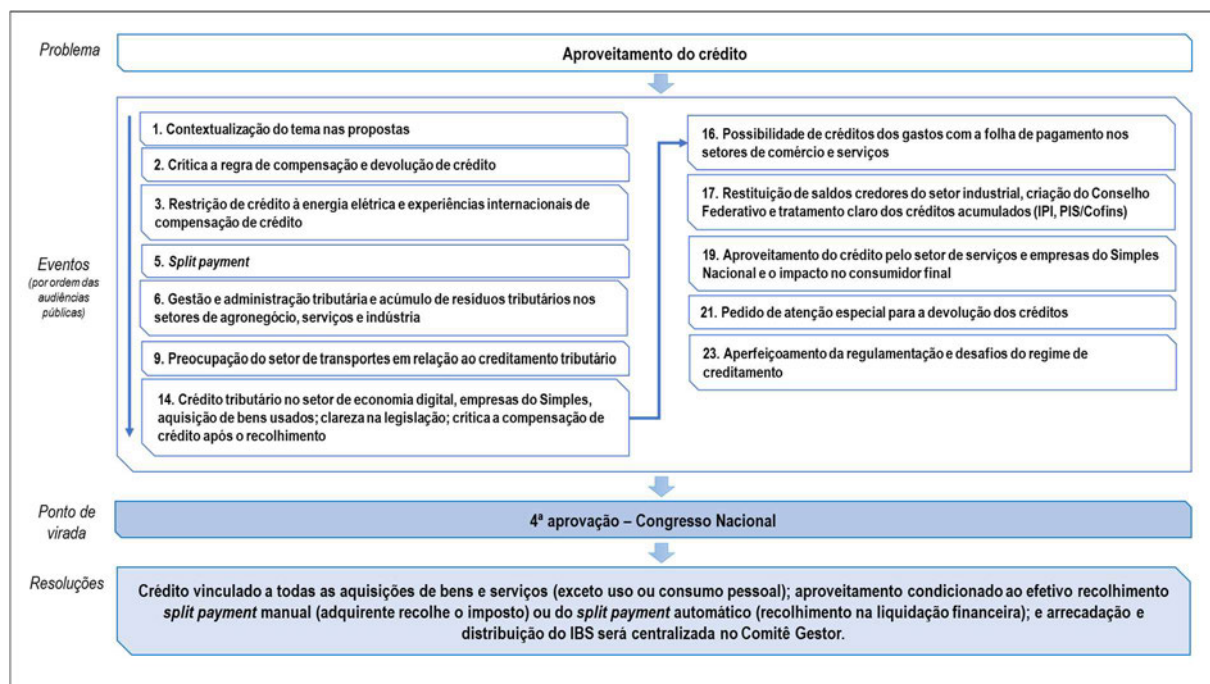
4.3.5 Aproveitamento do crédito

Na PEC nº 45/2019 o tratamento conferido ao crédito tributário estabelecia a concessão integral e imediata para bens e serviços utilizados em investimentos, especialmente bens de capital, e exportadores e investidores teriam direito à devolução rápida dos saldos credores acumulados, assegurando a desoneração completa dos investimentos. Quanto ao prazo para restituição, este seria regulamentado por lei complementar, contudo, a proposta indicava um período de 60 dias, considerado suficiente para a verificação de possíveis sonegação e fraudes.

Os grupos empresariais, associações profissionais, acadêmicos e especialistas técnicos foram os principais agentes a discutir esse tema nas audiências. Suas contribuições caracterizaram-se pelo uso de argumentos técnicos, dados, estudos e exemplos práticos,

reforçando a complexidade do tratamento dado aos créditos tributários no novo modelo proposto. A Figura 10 traça a trajetória narrativa de debate sobre o tema.

FIGURA 10 - SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: APROVEITAMENTO DO CRÉDITO¹²



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Inicialmente, o grupo de interesse político centrou-se na contextualização das PECs, abordando o creditamento de insumos essenciais (como energia elétrica e bens de capital), e propondo a compensação dos créditos de tributos extintos por meio do IBS ou da emissão de títulos negociáveis. Logo após, surgiram críticas de especialistas técnicos à proposta de devolução e compensação em 60 dias (condicionada ao pagamento) e à restrição atual do crédito de energia elétrica. Adicionalmente, experiências internacionais foram apresentadas pelo representante de governo estrangeiro.

O debate progrediu para os mecanismos operacionais, com grupos de interesse ligados a associações profissionais e entidades empresariais em defesa do condicionamento ao crédito estrito ao pagamento efetivo e a apresentação do mecanismo *split payment*¹³, visando eliminar a sonegação e reduzir a perda de receita.

¹² Para mais informações verificar Apêndice F.

¹³ “*Split Payment* consiste em uma sistemática a partir da qual, quando do pagamento pela aquisição do bem ou serviço, o valor referente ao tributo é financeiramente destinado à liquidação da obrigação tributária, não sendo entregue ao fornecedor do bem ou serviço (contribuinte) que realiza o respectivo fato gerador. O alienante, nesse caso, recebe de seu cliente o valor líquido, sendo que o valor do tributo não passa financeiramente pela conta do contribuinte” (Teixeira, 2022, p.34).

Representantes empresariais também discutiram sobre composição do novo órgão de gestão e administração tributária para garantir a eficiência e celeridade do ressarcimento de créditos, propondo ainda a redução do prazo de ressarcimento de 60 para 30 dias e a inclusão explícita do termo "ressarcimento" no texto da reforma, ao mesmo tempo que determinados setores expressavam preocupação específica em relação ao creditamento.

No decorrer das audiências, o debate focou nos aspectos regulatórios específicos, visando garantir a clareza legislativa para prevenir interpretações divergentes e o consequente aumento do contencioso. Outra parte dos representantes das associações profissionais e entidades empresariais criticaram a compensação de crédito condicionada ao recolhimento prévio e pediram o aperfeiçoamento da regulamentação referente ao ressarcimento de saldos credores.

Também houve crítica, por parte do grupo de autoridades, a alteração na redação do dispositivo, especificamente a mudança do termo "deverá" por "poderá" ser tomado crédito se for liquidado, mesmo que o imposto não tenha sido efetivamente pago pelo fornecedor. E, foi apontado pelo grupo de especialistas técnicos, os desafios regulatórios que demandarão detalhamento futuro em lei complementar.

O ponto de virada foi a aprovação da proposta no Congresso Nacional, no qual ficou estabelecido que o crédito dos impostos será vinculado a todas as aquisições de bens e serviços (exceto uso ou consumo pessoal) e o aproveitamento poderá ser condicionado ao efetivo recolhimento, seja por meio do *split payment* manual (adquirente recolhe o imposto) ou do *split payment* automático (recolhimento na liquidação financeira).

Além disso, a arrecadação e distribuição do IBS será centralizada no Comitê Gestor que, para garantir o ressarcimento de créditos não compensados, reterá o montante da arrecadação equivalente ao saldo de créditos acumulados ao final de cada período de apuração, distribuindo ao ente federativo de destino apenas o valor que exceder a retenção (Nunes et al., 2024).

Em síntese, a reforma incorporou mecanismos que traduzem a influência direta e as preocupações de grupos de interesse específicos, notadamente as esferas empresarial, profissional e de autoridades públicas. A inclusão do *split payment*, o condicionamento do crédito ao recolhimento efetivo e a garantia de segurança na devolução de saldos credores mediante a centralização da administração e gestão tributária (Comitê Gestor) evidenciam a capacidade de intervenção desses atores no processo de reforma.

4.4 Resoluções: as narrativas utilizadas pelos grupos de interesse

As resoluções representam os resultados da ação coletiva dos grupos de interesse sobre as propostas de reforma tributária que resultaram no texto da EC nº 132/2023. Nesta seção, são analisadas as narrativas empregadas pelos diferentes grupos de interesse com o objetivo de modificar a proposta legislativa, considerando os assuntos tributários selecionados e as respectivas sequências de eventos narrativos apresentadas na seção anterior.

Foram escolhidos os discursos mais relevantes para ilustrar a trajetória narrativa de cada tema, destacando as principais demandas. Os expositores são identificados pelo nome e, entre parênteses, pelo grupo de interesse ao qual foram classificados e pela audiência pública em que participaram (de 1 a 23), conforme detalhado no Quadro 5.

4.4.1 Regimes especiais de tributação

A sequência narrativa acerca dos regimes especiais de tributação, apresentada na Figura 6, evoluiu de um debate preliminar e crítico à ampla concessão de benefícios, passando por uma intensa mobilização dos grupos de interesse, terminando com o retorno às críticas sobre ampliação das exceções à regra de tributação e potenciais consequências econômicas e fiscais.

Bernard Appy (representante do governo, audiência 1) recorreu a uma metáfora para ilustrar a resistência de determinados setores econômicos à mudança do sistema tributário, apesar do consenso generalizado quanto à necessidade de reforma:

“Todo mundo acha que tem que mudar, mas há algumas pessoas no sistema tributário que conseguiriam se ajeitar. Aquele setorzinho foi construindo um benefício aqui, uma vantagem ali, como aquela pessoa que você quer colocar dentro de uma mala. Você pega um caixote, bota a pessoa dentro, e a pessoa vai aos poucos se ajeitando até conseguir uma posição mais confortável lá. Quando você abrir o caixote e deixá-la (sic) sair, ela dirá ‘não, eu estou bem aqui. Eu estou bem dentro do meu caixote porque consegui me ajeitar aqui dentro’” (Trecho da Nota Taquigráfica da Audiência Pública de 08/03/2023, Câmara dos Deputados, p. 29).

A figura de linguagem empregada pelo expositor atua como um recurso argumentativo de vínculo analógico (Breton, 2003), direcionado à deslegitimação da resistência de grupos de interesse que buscam manter privilégios específicos. Esses grupos são retratados como agentes que atuam de forma auto interessada, priorizando benefícios particulares em detrimento do aprimoramento do sistema ou do benefício público, entendido, conforme Olson (1999), como àquele cujo consumo não pode ser restringido. O discurso, portanto, configura-se como um apelo para que tais setores superem a defesa de vantagens setoriais e reconheçam os potenciais ganhos de eficiência e proporcionados pela reforma tributária.

A convite de três deputados do Estado do Amazonas, o expositor Thomaz Nogueira (especialista técnico, audiência 4) apresentou uma defesa do regime favorecido da ZFM. Em

sua exposição, recuperou a história da zona, articulando a manutenção do polo industrial à proteção territorial e ao desenvolvimento da região. Fundamentado em dados, sustentou que a ZFM constitui o principal “motor econômico” que impede o colapso demográfico e econômico do Estado do Amazonas.

Nogueira refutou críticas recorrentes ao modelo, afirmando que este “não tira emprego no Brasil” nem “oportunidade de produção em outro ponto do território nacional”, mas assegura que a industrialização ocorra em território nacional; rejeitou também a acusação de que o processo industrial é “pura maquiagem, mera montagem”, exemplificando o cumprimento do processo produtivo básico (PPB); contestou ainda a visão técnica que caracteriza a ZFM como “*misallocation*” (alocação ineficiente) de recursos, qualificando-a como uma leitura “liberalóide”.

Esclareceu que as importações da ZFM se concentram em insumos, peças e componentes, e não em produtos acabados, reforçando o papel de Manaus como polo manufatureiro gerador de valor agregado. Por fim, destacou a relevância econômica e ambiental do estado do Amazonas e, em comparação internacional, mencionou o caso do Reino Unido que instituiu recentemente dez novas zonas francas, contrapondo a ideia de que a ZFM seria um modelo ultrapassado ou incompatível com as economias contemporâneas.

Nesse sentido, o expositor sugeriu, de forma implícita, que o debate sobre o regime favorecido se distingue da busca por alíquota reduzida, possuindo fundamento constitucional e, no contexto da reforma, demanda uma solução de natureza política, e não simplesmente técnica.

A mobilização dos grupos de interesse em defesa da manutenção da ZFM estendeu-se além das audiências públicas. Autoridades e representantes políticos manifestaram-se publicamente sobre a insuficiência do Fundo de Desenvolvimento Regional proposto na reforma tributária, para compensar possíveis perdas de arrecadação¹⁴; crítica a ausência de um plano de transição para uma nova matriz econômica¹⁵; e apresentaram ao governo federal reivindicações voltadas à preservação da competitividade do polo industrial¹⁶.

¹⁴ BRANT, D. Zona Franca considera fundo previsto em reforma tributária insuficiente e insiste em incentivos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/zona-franca-considera-fundo-previsto-em-reforma-tributaria-insuficiente-e-insiste-em-incentivos.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

¹⁵ CUCOLO, E. Acabar com a Zona Franca é queimar a floresta, diz governador do Amazonas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 jun. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/acabar-com-a-zona-franca-e-queimar-a-floresta-diz-governador-do-amazonas.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

¹⁶ CUCOLO, E. Amazonas entrega ao governo proposta para Zona Franca de Manaus na reforma tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 jun. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/amazonas-entrega-ao-governo-proposta-para-zona-franca-de-manaus-na-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

Ao mesmo tempo, empresas sugeriram ajustes para ampliar a flexibilidade do regime tributário diferenciado da região¹⁷. Também houve mobilizações contrárias aos benefícios fiscais da ZFM, especialmente pela proposta de eliminar a isenção na importação de petróleo, lubrificantes e combustíveis por empresas do polo e de outras zonas de livre comércio¹⁸, em resposta a pressões de outros estados¹⁹.

Conforme exposto na seção 4.3.1, verificou-se um número expressivo de solicitações de tratamento tributário especial provenientes de diversos grupos e setores, que ultrapassaram o âmbito do Congresso Nacional, especialmente após a primeira votação e aprovação da proposta na Câmara dos Deputados, dentre os quais, por exemplo: agências de viagens²⁰, restaurantes²¹, o setor de tecnologia da informação²², profissionais liberais²³, o agronegócio²⁴, concessionárias de rodovias²⁵, distribuidoras de energia elétrica solicitando isenção de tributos para os mais pobres²⁶, dentre outros.

¹⁷ CUCOLO, E. Empresas da Zona Franca sugerem alteração na reforma tributária para dar mais flexibilidade a tratamento diferenciado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 04 jun. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/que-imposto-e-esse/2023/07/empresas-da-zona-franca-sugerem-alteracao-na-reforma-tributaria-para-dar-mais-flexibilidade-a-tratamento-diferenciado.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

¹⁸ CUCOLO, E. Estados querem barrar isenção na Reforma Tributária para importação de combustíveis na Zona Franca. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 dez. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/estados-querem-barrar-isencao-na-reforma-tributaria-para-importacao-de-combustiveis-na-zona-franca.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

¹⁹ AZEVEDO, V.; TOMAZELLI, I. Reforma tributária vive impasse na reta final por causa da Zona Franca de Manaus. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/reforma-tributaria-vive-impasse-na-reta-final-por-cao-da-zona-franca-de-manaus.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²⁰ ZANINI, F. Freixo tenta incluir agências de viagens em alíquota reduzida da reforma tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 jul. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/07/freixo-tenta-incluir-agencias-de-viagens-em-aliquota-reduzida-da-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2025.

²¹ BRIGATTI, F. Restaurantes estimam alta de até 20% nos preços sem regime diferenciado de impostos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jul. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/restaurantes-estimam-alta-de-ate-20-nos-precos-sem-regime-diferenciado-de-impostos.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²² NASCIMENTO, L. TI quer ser incluída na alíquota diferenciada na reforma tributária. **Agência Brasil**, Brasília, 18 ago. 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-08/ti-quer-ser-incluida-na-aliquota-diferenciada-na-reforma-tributaria>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²³ TOMAZELLI, I. Profissionais liberais fazem lobby por tratamento diferenciado na Reforma Tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 ago. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/profissionais-liberais-fazem-lobby-por-tratamento-diferenciado-na-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²⁴ RONCAGLIA, A. O agro não é pop... o agro é lobby! **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andre-roncaglia/2023/08/o-agro-nao-e-pop-o-agro-e-lobby.shtml>. Acesso em: 15 nov. 2025.

²⁵ RIGAMONTI, S. Pedágio pode subir 11% se concessões ficarem fora de regime especial, diz setor. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 out. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/10/pedagio-pode-subir-11-se-concessoes-ficarem-fora-de-regime-especial-diz-setor.shtml>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²⁶ GANDRA, A. Distribuidoras de energia pedem isenção de tributos para mais pobres. **Agência Brasil**, Brasília, 06 nov. 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-11/distribuidoras-de-energia-pedem-isencao-de-tributos-para-mais-pobres>. Acesso em: 13 nov. 2025.

A proposta de reforma já incluía a possibilidade de tratamento diferenciado e específicos a alguns setores, incluindo o setor de educação. No entanto, durante os debates, houve uma grande mobilização para manutenção do Prouni, frente ao risco de extinção automática do benefício fiscal pela unificação de PIS/COFINS. A análise das manifestações explica a persistência da demanda, com o setor estruturando suas argumentações na ênfase na importância do programa para educação superior no país, a justificação social e a busca por equidade tributária.

Mauro Grimaldo da Silva (representante de entidade empresarial, audiência 10) pediu que o tratamento diferenciado se manifeste pela manutenção das regras de isenção para entidades sem fins lucrativos e como isenção total ou alíquota reduzida para os demais, visando garantir a neutralidade tributária para o consumidor final. Além disso, sugeriu que o regime especial seja expandido para educação básica como ferramenta de política pública, a fim de "desafogar a rede pública".

Elizabeth Guedes (representante de entidade empresarial, audiência 10) definiu o Prouni como a "parceria público-privada mais bem-sucedida da educação", detalhando o perfil dos principais beneficiários (mulheres, pardas, pretas e pobres, muitas fora da idade regular de ensino) e apresentando dados de desempenho, formado por alunos, em grande maioria, pretos, vindos de escolas públicas, que obtêm resultados em avaliações de desempenho equivalentes aos alunos brancos, que geralmente vêm de escolas particulares, conferindo-lhe uma legitimidade social e de eficiência que o torna politicamente difícil de ser cortado.

Nesse sentido, ao vincular o regime especial à inclusão de minorias e à mobilidade social, as exposições de representantes do setor da educação utilizaram como principal estratégia narrativa transformar a defesa de um privilégio setorial em uma demanda apresentada como política pública essencial.

Em outra perspectiva, Luiza Nassif Pires (acadêmica, audiência 12) introduziu na discussão a lente de gênero, defendendo que a reforma tributária deve ir além da neutralidade e incorporar mecanismos de incentivo capazes de corrigir o viés de gênero presente na tributação atual. Para tanto, propôs dois eixos de ação: primeiro, tomando como referência a reforma tributária da Colômbia, a adoção de tratamento diferenciado para setores que "tipicamente empregam mais mulheres", como educação, saúde e assistência social; e, segundo, a revisão da tributação sobre o consumo, por meio da desoneração total ou da aplicação de alíquotas reduzidas a produtos tradicionalmente consumidos pelo público feminino ou associados ao cuidado, mantendo-se, ademais, a desoneração dos itens da cesta básica. Neste caso, portanto, é possível notar a convergência entre a demanda social e a justificativa técnica.

Fellipe Guerra (representante de associação profissional, audiência 18) defendeu a manutenção de regimes tributários favorecidos e diferenciados sob a ótica da isonomia e da proteção às micro e pequenas empresas (MPEs), bem como às profissões regulamentadas, especialmente a contábil. Ao caracterizar o tratamento diferenciado como uma “preocupação legítima”, o expositor distinguiu essas atividades de outros setores como justificativa à exceção ao regime tributário. Sua intervenção não apenas reivindicou a preservação do Simples Nacional, mas também advertiu contra sua possível “desidratação”, caso a implementação do IBS e da CBS eleve os custos de conformidade ou a carga tributária, comprometendo a competitividade das MPEs.

Durante o processo de debate, o CFC atuou de forma institucional e técnica voltada à defesa dos profissionais e do setor de serviços contábeis. A análise das notícias veiculadas por esta autarquia especial revelou que estas funcionaram como comunicados de resultado, materializadas por meio da promoção de eventos destinados à discussão das propostas de reforma²⁷ e a divulgação de estudos técnicos que analisaram os potenciais impactos sobre a categoria contábil²⁸.

O discurso de Gustavo Brigagão (acadêmico, audiência 21) constituiu-se em uma defesa enfática à manutenção do regime especial às atividades profissionais e uma crítica à ruptura da neutralidade tributária prometida pela reforma. Fundamentado em argumentos jurídicos, históricos e técnicos, o expositor apontou que o texto aprovado na Câmara introduziu diversas exceções setoriais (combustíveis, serviços financeiros, saúde e alimentação) e sustentou que, diante desse cenário, a inclusão das profissões regulamentadas entre os beneficiários seria a única forma de restabelecer o equilíbrio.

Para isso imergiu em uma narrativa histórica onde reconstruiu a trajetória jurídica do ISS Fixo, apresentando-o como um regime especial consolidado e assegurado às profissões regulamentadas desde a reforma tributária de 1965 e o Decreto-Lei nº 4.006/68, reconhecido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), e preservado pelo Congresso Nacional ao longo dos anos, em todas as leis complementares sobre

²⁷ ALVES, S. Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas realiza a 98ª Reunião Plenária com destaque para Reforma Tributária e boas práticas das autarquias. **Conselho Federal de Contabilidade**, Brasília, 31 ago. 2023. Disponível em <https://cfc.org.br/noticias/forum-dos-conselhos-federais-de-profissoes-regulamentadas-realiza-a-98a-reuniao-plenaria-com-destaque-para-reforma-tributaria-e-boas-praticas-das-autarquias/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

²⁸ BRUCE, D. CFC divulga estudo sobre impactos da Reforma Tributária para empresas de serviços contábeis. **Conselho Federal de Contabilidade**, Brasília, 07 ago. 2023. Disponível em <https://cfc.org.br/noticias/cfc-divulga-estudo-sobre-impactos-da-reforma-tributaria-para-empresas-de-servicos-contabeis/>. Acesso em: 13 nov. 2025.

o tema. Concluiu projetando os impactos da eventual extinção do regime (um aumento de até 700% na carga tributária dos serviços profissionais, com alíquotas entre 27% e 30%) e alertando para o Simples Nacional, que, sob a lógica de aproveitamento do crédito do novo sistema, perderia competitividade.

Sob a perspectiva de imersão na narrativa coletiva de Mayer (2014), este discurso revela que o expositor articulou a defesa das profissões regulamentadas como parte de uma trajetória comum de continuidade histórica, resistência e pertencimento. Desse modo, o compartilhamento de referências históricas e das conquistas jurídicas transmitiu a ideia de que os integrantes do grupo de interesse estão unidos em um mesmo propósito, oferecendo garantia à ação conjunta de defesa do regime especial para o setor.

Outro setor que defendeu de forma contundente sua inclusão em um regime especial de tributação foi o de energia elétrica. Rubens Rizek Junior (especialista técnico, audiência 23) elevou a energia ao patamar de quarta base do Estado, considerando-a um vetor de desenvolvimento econômico. Segundo ele, comparado aos Estados Unidos, o Brasil enfrenta um déficit energético estrutural que compromete a inclusão social e o crescimento sustentável, o que justifica a energia ser considerada elemento estratégico sujeito a tratamento tributário diferenciado.

Rizek Junior criticou alguns pontos da proposta de reforma: primeiro, a proibição de benefícios ou regimes específicos não previstos expressamente no texto constitucional, alegando que isso impede a atuação do Estado em setores vitais como o energético; segundo, a não inclusão da energia na lista dos regimes específicos; e terceiro, a contradição em manter os benefícios fiscais aos biocombustíveis e ignorar as energias renováveis. Assim, segundo o expositor, para manter-se coerente ao discurso político de país “potência de energia renovável” faz necessário incluir a energia elétrica, sobretudo as de fontes renováveis, entre os setores elegíveis a regimes especiais de tributação.

Esse discurso mostra a combinação de técnica e simbolismo, transformando a defesa tributária em uma narrativa sobre a coerência e o futuro energético. Ao trazer o espectador à realidade, cria-se um ambiente de crise (Mayer, 2014), apresentando àquele momento como um ponto de virada capaz de definir se o país se consolidará como potência verde ou permanecerá dependente de combustíveis fósseis danosos ao meio ambiente.

Além disso, diversos discursos manifestaram críticas à ampliação do número de exceções no regime tributário. Entre eles, a intervenção de Fernando Pimentel (representante de entidade empresarial, audiência 21), que comparou a disputa por benefícios fiscais a uma lógica de escassez e garantia: “‘farinha pouca, meu pirão primeiro’. Todo mundo quer uma

exceção, todo mundo quer um tratamento especial. Eu também quero (...), mas não há tesouro que compense isso tudo” (Trecho da Nota Taquigráfica da Audiência Pública de 20/09/2023, Senado Federal, p. 29).

Raquel Preto (especialista técnico, audiência 23) chamou atenção para os riscos do excesso de exceções e regimes especiais durante o processo de transição tributária, afirmando que tais privilégios, ao ampliarem a base de isenções, pressionam as alíquotas gerais para cima, comprometendo o equilíbrio fiscal e impondo desafios adicionais à economia.

Ademais, a partir das notícias examinadas, verificou-se que, embora a indústria automobilística não tenha participado formalmente das audiências públicas, sua atuação de *lobby* mostrou-se determinante para a manutenção de benefícios fiscais²⁹ destinados a viabilizar a instalação de montadoras de veículos³⁰, articulada por meio de membros do governo³¹ e parlamentares³², assim como a mobilização coletiva em prol alterações na legislação utilizando a mídia para posicionamento público³³.

Esse movimento demonstra que, mesmo ausente dos espaços institucionais de discussão, a indústria automobilística exerceu influência sobre as políticas tributárias, garantindo condições favoráveis para a implantação de plantas produtivas alinhadas aos seus interesses estratégicos.

Em suma, o debate em torno dos regimes especiais de tributação configurou-se como uma disputa pelo reconhecimento da essencialidade de determinados setores. Os grupos de interesse privado atuaram como principais agentes na ampliação das exceções, recorrendo a

²⁹ TOMAZELLI, I; AZEVEDO, V; CHAIB, J. Mudança de última hora na Reforma Tributária assegura benefícios a montadora chinesa na Bahia **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 jul. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/mudanca-de-ultima-hora-na-reforma-tributaria-assegura-beneficios-a-montadora-chinesa-na-bahia.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2025.

³⁰ MÁXIMO, W. Ford vende fábrica de Camaçari para governo da Bahia. **Agência Brasil**, Brasília, 14 ago. 2023. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-08/ford-vende-fabrica-de-camacari-para-governo-da-bahia>. Acesso em: 14 nov. 2025.

³¹ TOMAZELLI, I; OLIVEIRA, T. Alckmin agiu para garantir benefício a montadoras em Reforma Tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/alckmin-agiu-para-garantir-beneficio-a-montadoras-em-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2025.

³² RIGAMONTI, S Lira ganha miniatura do Song, da BYD, que mira massificação de elétricos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 nov. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/11/lira-ganha-miniatura-do-song-da-byd-que-mira-massificacao-de-eletricos.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2025.

³³ SODRÉ, E. GM, Volks e Toyota acirram disputa na Anfavea e criticam trecho da Reforma Tributária que beneficia Stellantis. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 08 nov. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/gm-volks-e-toyota-acirram-disputa-na-anfavea-e-criticam-trecho-da-reforma-tributaria-que-beneficia-stellantis.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2025., SODRÉ, E. Montadoras defendem incentivos no Nordeste às vésperas de nova votação da Reforma Tributária. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 06 dez. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/montadoras-defendem-incentivos-no-nordeste-as-vesperas-de-nova-votacao-da-reforma-tributaria.shtml>. Acesso em: 14 nov. 2025.

argumentos de natureza técnica, amparados em dados e estudos, com o objetivo de converter demandas setoriais em narrativas de desenvolvimento econômico, inclusão social ou reparação de direitos históricos. A pressão desses grupos, de certa forma, neutralizou a simplificação defendida pelos grupos de interesse público, resultando na aprovação de múltiplas exceções tributárias.

O debate público, por sua vez, foi pautado pela negociação dessas exceções. E, embora tal dinâmica tenha assegurado a viabilidade política da reforma, também reintroduziu a complexidade e os desequilíbrios fiscais que a proposta original buscava superar, evidenciando, assim, o poder de articulação dos interesses setoriais no âmbito legislativo.

4.4.2 Carga tributária

A respeito desse tema, observa-se na Figura 7, que apresenta a trajetória narrativa construída pelos grupos de interesse nas audiências públicas, dois pontos principais: o foco na neutralidade e redistribuição de renda e a preocupação, especialmente entre os setores empresariais, da possibilidade de aumento da carga tributária setorial.

Sobre o primeiro ponto, a regressividade do sistema tributário brasileiro foi abordada de forma crítica durante as audiências. Eduardo Fagnani (acadêmico, audiência 2) e outros expositores, demonstraram, a partir da comparação com outros países, que o Brasil possui uma elevada participação de tributos sobre o consumo na carga total, superando amplamente as médias observadas em países membros da OCDE e dos Estados Unidos.

A carga tributária sob a perspectiva das desigualdades de gênero e raça foi uma das pautas levantadas por Luana Passos de Souza (acadêmica, audiência 11). Com base em estudos e evidências empíricas, a expositora argumentou que a progressividade impacta de forma desproporcional as mulheres negras, especialmente as que são chefes de família, devido à elevada carga sobre o consumo e à desigual distribuição de renda. Como alternativa, propôs o fortalecimento da progressividade na tributação direta, além da adoção de políticas fiscais que promovam maior equidade de gênero e racial.

Sérgio Nobre (representante de entidade sindical, audiência 12) destacou que o sistema tributário brasileiro, centrado na tributação sobre consumo e produção, é injusto e penaliza os trabalhadores de baixa renda. A partir de dados sobre a concentração de riqueza, defendeu a necessidade de maior justiça tributária, propondo a correção da tabela do Imposto de Renda e a taxação de grandes fortunas como formas de reduzir as desigualdades e tornar o sistema mais equitativo.

Em seu pronunciamento, Nobre destacou ainda a mobilização do movimento sindical em torno da campanha pela taxa dos super-ricos. Teoricamente, segundo Olson (1999), grupos como os compostos por trabalhadores configuram-se como grupos latentes, caracterizados pelo seu grande número, interesses difusos e pela tendência ao comportamento *free rider*. Ao sinalizar a importância da ação coletiva, esse expositor reconheceu a necessidade de superar os limites típicos desse tipo de grupo.

Assim, ao descrever o sistema tributário como injusto para os trabalhadores, construiu-se uma narrativa que reforça o senso de pertencimento e de causa comum, conectando a luta por justiça tributária à trajetória individual dos trabalhadores e estimulando seu engajamento na ação coletiva (Mayer, 2014).

Quanto ao segundo ponto, registraram-se a diversas manifestações contrárias ao aumento da carga tributária, especialmente por parte de representantes de setores empresariais. Para ilustrar como essas narrativas foram construídas ao longo das audiências, destacam-se as intervenções dos setores de educação, saúde e energia elétrica, que expressaram preocupações específicas quanto aos impactos da reforma sobre suas atividades.

Marcos Paulo Novais Silva e Bruno Sobral de Carvalho (representantes de entidade empresarial, audiência 10) convergiram em uma posição favorável à simplificação do sistema, mas criticaram os riscos de oneração da cadeia produtiva de saúde. Carvalho, no entanto, utilizou como estratégia narrativa a criação de crise (Mayer, 2014), primeiro ao comparar o setor de saúde brasileiro com o de outros países, destacando as atuais vulnerabilidades, como o declínio da densidade de leitos no país e os altos custos com pessoal. Em seguida, utilizou dados para demonstrar os potenciais efeitos negativos da elevação da carga tributária. Para, então, transferir a responsabilidade da decisão aos legisladores, ao afirmar que a definição das alíquotas e do tratamento diferenciado determinará se a crise projetada será concretizada ou evitada.

Na mesma linha, mas para o setor da educação, Elizabeth Guedes (representante de entidade empresarial, audiência 10), gerou um sentimento de crise, ao demonstrar que qualquer aumento de alíquota comprometeria a competitividade global e a inclusão social, podendo expulsar alunos das classes C, D e E das escolas particulares, sem que a rede pública tenha capacidade para absorvê-los. Destacou ainda a baixa taxa de escolarização superior no Brasil e a importância social e territorial do ensino privado no país. Nesse sentido, defendeu que a educação receba tratamento neutro para evitar impactos regressivos e preservar sua função estratégica no desenvolvimento nacional.

Wagner Ferreira (representante de entidade empresarial, audiência 21) posicionou-se contra o aumento da carga tributária sobre o setor de energia elétrica, destacando que sua estrutura complexa, composta por quatro elos (geração, transmissão, comercialização e distribuição), cada um com suas particularidades fiscais e tributárias, exigem tratamento diferenciado. Argumentou que a elevação da carga tributária poderia resultar no encarecimento da conta de luz, especialmente para a população de baixa renda atualmente beneficiada por isenções ou reduções de ICMS, contrariando o princípio da equidade. Além disso, alertou que a possível incidência do IS sobre o setor tende a gerar insegurança entre investidores.

As preocupações setoriais foram corroboradas na apresentação de Lucas Ribeiro (especialista técnico, audiência 19). Utilizando dados, ele demonstrou que, com a reforma, o setor de serviços seria o mais atingido, enquanto a indústria arcaria com um acréscimo moderado. Esse impacto seria sentido, principalmente, nas atividades intensivas em mão de obra, como o segmento de tecnologia, visto que a ausência de crédito sobre a folha de pagamento no modelo de IVA proposto desestimula a geração de empregos.

Ademais, sobre o tema em questão, os grupos de interesse também recorreram a outras estratégias de ação coletiva para convencimento da opinião pública, utilizando, por exemplo, a mídia para exposição de posicionamento³⁴ e pela divulgação de estudos técnicos³⁵, como forma de ampliar sua influência além das audiências públicas.

Dessa maneira, observa-se que as narrativas dos representantes dos grupos de interesse empresarial recorreram a justificativas sociais para sustentar a defesa do não aumento da carga tributária. Embora o objetivo central tenha sido evitar a elevação de custos setoriais, os discursos deslocaram o foco econômico para a proteção social, enfatizando a manutenção do acesso e da inclusão. Essa estratégia, de certa forma, tenta legitimar as demandas empresariais, ao transformar interesses econômicos em causas de interesse público.

³⁴ WIZIACK, J. Empresas correm risco com aumento de carga tributária e desaceleração do PIB. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 ago. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/08/empresas-correm-risco-com-aumento-de-carga-tributaria-e-desaceleracao-do-pib.shtml>. Acesso em: 02 nov 2025.

³⁵ CUCOLO, E. Serviços veem alta de carga tributária, Fazenda fala em queda no custo para empresas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/que-imposto-e-esse/2023/08/servicos-veem-alta-de-carga-tributaria-fazenda-fala-em-queda-no-custo-para-empresas.shtml>. Acesso em: 02 nov 2025.

4.4.3 IVA

Retomando, então, à Figura 8, que ilustra a trajetória narrativa dos modelos de IVA no debate da reforma tributária, observa-se uma sequência narrativa que evolui da defesa técnica do modelo único para a legitimação política do modelo dual.

No início das discussões, Roberto Rocha (político, audiência 1), reconheceu o IVA único como tecnicamente superior, mas defendeu a adoção do IVA dual para o contexto brasileiro, justificando-o pelas complexidades regionais do país e apoiando-se na comparação analógica com outros países, como Canadá e Índia, de estrutura federativa semelhante.

Logo após, Bernard Appy (representante do governo, audiência 1) destacou a convergência entre as propostas de reforma, afirmando que as semelhanças superam as diferenças, e defendeu tecnicamente o IVA único como o modelo ideal. Contudo, transferiu ao Congresso Nacional a responsabilidade pela decisão do modelo, utilizando para isso a comparação negativa, ao classificar o ICMS como “o pior IVA do mundo”, e a enumeração as características de um bom IVA, construindo, assim, uma narrativa de criação de crise (Mayer, 2014), na qual a mudança se torna uma necessidade coletiva obrigatória para a solução de um problema.

Maílson da Nóbrega (especialista técnico, audiência 2) reforçou a defesa do modelo IVA (único ou dual) com base em experiências internacionais, utilizando o argumento de autoridade de experiência de que o Brasil deve adotar o modelo para manter sua competitividade global. Rita de La Feria (acadêmica, audiência 3) complementou essa defesa ao desmistificar equívocos sobre o imposto, apresentando evidências empíricas de sua eficácia em diferentes contextos federativos e econômicos.

O discurso favorável ao IVA dual ganhou força, apoiado em experiências internacionais e adaptações ao contexto brasileiro. Melina Rocha e Isaías Coelho (acadêmicos, audiência 3) reconheceram a superioridade técnica do IVA único, mas defenderam o modelo dual como alternativa mais viável, desde que a legislação fosse unificada e a administração compartilhada entre os entes federativos, por meio de uma câmara de compensação ou Conselho Federativo.

Isac Moreno Falcão Santos (representante de entidade sindical, audiência 12) defendeu o IVA dual com a manutenção da CBS, com argumentos técnicos e jurídicos, sustentando que a contribuição sobre o faturamento é essencial para preservar a segurança financeira da Seguridade Social, conforme o art. 195 da Constituição Federal.

A posição desfavorável ao IVA foi ilustrada no discurso de Alberto Macedo (acadêmico, audiência 16), articulando dados, vinculados a exemplo e metáfora que evidenciaram os riscos e custos da implantação do modelo. O expositor ilustrou sua análise com

a crise de 2015 em Minas Gerais, quando os repasses estaduais foram interrompidos, e citou projeções que indicam elevação das despesas municipais nos próximos dez anos com o IBS. Concluiu retomando uma analogia, descrevendo a transição como um “purgatório” necessário antes dos benefícios da reforma.

As narrativas sobre o IVA demonstram que os grupos de interesse público atuaram na construção da crise, na legitimação técnica do modelo e na proposição de adaptações ao contexto brasileiro. A posição desfavorável, nesse contexto, foi em escala menor e focou nos riscos e custos da implementação. Já os grupos de interesse privado atuaram na defesa de interesses específicos e na adaptação do modelo.

De modo geral, a análise indica que o principal ponto de divergência (IVA único ou dual) foi resolvido pela maioria em favor do IVA dual, justificado pela realidade federativa e política brasileira. Ao mobilizarem exemplos internacionais de sucesso, os expositores buscaram gerar identificação e reduzir percepções de risco, legitimando o IVA dual como solução técnica e política desejável. Sob a perspectiva da narrativa da ação coletiva (Mayer, 2014), os discursos representaram uma tentativa de imersão na narrativa, em que o compartilhamento de experiências favorece o engajamento de diferentes grupos em torno deste tópico da reforma.

4.4.4 Imposto seletivo

Voltando à Figura 9, que apresenta a sequência narrativa do IS, observa-se que sua trajetória durante as discussões da reforma foi atravessada por diversos fatores que, de certa maneira, modificaram a forma como este tópico estava nas propostas legislativas originais. Esses fatores têm relação direta com as demandas expressas pelos grupos de interesse.

Uma delas foi a vinculação constitucional da receita do IS a setores específicos, mais especificamente a saúde pública. Neste ponto, destacam-se o discurso de Marcos Aurélio Pereira Valadão (especialista técnico, audiência 3), fundamentado em experiências internacionais e Mônica Andreis (representante de organização social, audiência 10) baseada essencialmente em dados e estudos.

Andreis, encerrou sua exposição, apresentando um manifesto assinado por mais de 70 organizações da sociedade civil, que reivindicam uma reforma tributária orientada por princípios de saúde pública e proteção ambiental, e declarou: “Garantir a implementação do Imposto Seletivo a produtos nocivos significa zelar pela saúde, proteger as gerações futuras e impulsionar o desenvolvimento sustentável” (Trecho da Nota Taquigráfica da Audiência Pública do dia 12/04/2023, Câmara dos Deputados, p.21).

Nesta fala, é possível observar uma tentativa de transformar interesses difusos, como a saúde e a sustentabilidade, em ação coletiva organizada, com ênfase no benefício coletivo e no fortalecimento da coordenação, conforme os pressupostos teóricos de Olson (1999). Ao mesmo tempo, constrói-se uma narrativa que atribui ao auditório um papel decisivo no êxito da política defendida, superando o problema da cooperação, em linha com Mayer (2014). Nesse sentido, a argumentação articula mobilização e narrativa, reforçando aspectos sociais do IS.

Outro aspecto relevante das discussões, refere-se à definição da incidência do IS sobre determinados bens e serviços. As manifestações favoráveis à tributação partiram, sobretudo, de representantes de grupos de interesse público, como organizações sociais e acadêmicos. Por outro lado, as posições contrárias foram expressas tanto por segmentos do interesse público quanto por grupos de interesse privado, especialmente representantes dos setores de combustíveis, alimentos, indústria, energia elétrica e calçadista.

Destacam-se os pronunciamentos de Mozart Rodrigues Filho (representante de entidade empresarial, audiência 13) e Denise Lucena Cavalcante (especialista técnica, audiência 13) sobre os combustíveis. Rodrigues Filho defendeu, com base em argumentos técnicos e jurídicos, a não incidência do IS sobre combustíveis fósseis, sustentando que o setor já é regulado por um complexo arcabouço constitucional e normativo que assegura vantagem competitiva aos biocombustíveis e reconhece a essencialidade dos combustíveis.

Em contraposição, Cavalcante argumentou, sob uma perspectiva jurídica e econômica, que o IS deve ser reformulado, incluindo, por exemplo, o termo “meio ambiente” no texto legislativo, para promover o consumo sustentável, por meio da internalização de externalidades positivas e o desestímulo ao uso de bens ambientalmente nocivos, incluindo os combustíveis fósseis.

Enquanto isso, fora do âmbito das audiências públicas, o setor de combustíveis também se articulava politicamente, estabelecendo um diálogo direto com o governo e parlamentares³⁶ e pressionava a opinião pública por meio da mídia, destacando incertezas sobre o impacto da proposta nos preços³⁷.

Outro exemplo são as participações de Letícia de Oliveira Cardoso (representante do governo, audiência 16) e João Dornellas (representante de entidade empresarial, audiência 16).

³⁶ BRANCO, A. P. Gás natural ganha grupo de trabalho no governo Lula. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/gas-natural-ganha-grupo-de-trabalho-no-governo-lula.shtml>. Acesso em: 30 out. 2025.

³⁷ VIECELI, L. Preço dos combustíveis após Reforma Tributária é incerto, dizem analistas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 jul. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/preco-dos-combustiveis-apos-reforma-tributaria-e-incerto-dizem-analistas.shtml>. Acesso em: 30 out. 2025.

Oliveira, embasada em dados de saúde pública nacional e mundial, defendeu o IS sobre produtos nocivos à saúde, incluindo os alimentos ultraprocessados, que ajudará o país a reduzir os altos índices de mortalidade por doenças crônicas e diminuir os custos sociais da saúde pública. A defesa foi reforçada pela produção de uma nota técnica pelo Ministério da Saúde, sinalizando o alinhamento institucional com a proposta.

Em contrapartida, Dornellas fez uma defesa enfática do setor de alimentos, baseada em dados, ciência e exemplos internacionais, afirmando que o termo "ultraprocessado" é vago e cada vez mais cientificamente contestado internacionalmente; apontando a pressão de grupos para tributar esses tipos de produtos; citando exemplos internacionais para desacreditar o *sugar tax* (taxação de bebidas açucaradas); argumentando que a taxação de alimentos é injusta, onera o consumidor de baixa renda, para quem a alimentação é um direito constitucional; e que o processamento industrial torna os alimentos mais seguros, sem risco de doenças transmissíveis por contaminação.

O debate fora das audiências públicas refletia as mesmas tensões e interesses antagônicos observados durante as discussões formais. Grupos de interesse público defendiam a tributação de alimentos ultraprocessados como estratégia para melhorar a saúde da população e reduzir desigualdades sociais³⁸. Por outro lado, grupos de interesse público e privado se confrontavam, contrapondo a defesa da saúde coletiva às pressões da indústria alimentícia contra novos impostos³⁹.

Sobre outros setores, Mário Sérgio Carraro Telles (representante de entidade empresarial, audiência 17), atribuiu ao Senado Federal a responsabilidade de garantir que o IS não incida sobre insumos industriais e de serviço para evitar a reintrodução da cumulatividade no sistema tributário brasileiro.

Lúcio Bastos (representante de organização social, audiência 20) e Wagner Ferreira (representante de entidade empresarial, audiência 21) convergiram para a defesa da não incidência do tributo no setor de energia. Bastos alertou que a cobrança elevaria diretamente o custo da energia, o custo de vida e o preço de outros produtos de alto consumo; e Ferreira, usando argumentos jurídicos, econômicos e sociais, posicionou a energia elétrica com bem essencial, ressaltou o caráter regressivo da medida e defendeu, em nome do Fórum de

³⁸ MAHDI, S. Tributação de alimentos ultraprocessados: vantagem para todos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/shireen-mahdi/2023/10/tributacao-de-alimentos-ultraprocessados-vantagem-para-todos.shtml>. Acesso em: 30 out. 2025.

³⁹ MOURA, J. A reforma tributária favorece o consumo de ultraprocessados? **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 02 nov. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/11/a-reforma-tributaria-favorece-o-consumo-de-ultraprocessados.shtml>. Acesso em: 30 out. 2025.

Associações do Setor Elétrico, a criação de um regime específico que reconheça a essencialidade e a complexidade do setor energético.

Entretanto, enquanto as discussões da reforma ocorriam na Câmara dos Deputados, a CNI já articulava reivindicações que favorecessem o setor, por meio da Agenda Legislativa da Indústria, apresentada aos parlamentares em sessão solene no Congresso Nacional, a entidade defendeu a aprovação de uma ampla pauta de reformas, incluindo redução da carga tributária, modernização regulatória e abertura dos mercados de energia, com o objetivo de aumentar a competitividade e estimular novos investimentos no país⁴⁰.

Nesse mesmo contexto de debates, houve outros posicionamentos em relação à tributação especial do consumo. João Carlos Galassi (representante de entidade empresarial, audiência 17) propôs a completa extinção do IS, sugerindo sua substituição por uma alíquota majorada do IBS e da CBS, com a vedação de incidência sobre bens essenciais, como alimentos, energia elétrica, combustíveis e telecomunicações.

Rodrigo Keidel Spada (representante de associação profissional, audiência 19) defendeu que o IS fosse de competência dos Estados, com legislação única, nos moldes do IBS, argumentando que, atribuí-lo à União seria uma invasão de competência que coloca em risco as finanças estaduais e municipais, pois são esses entes que arcam com o maior ônus social e financeiro.

O exame das narrativas das exposições sobre o IS, demonstra que as posições contrárias à tributação seletiva são predominantemente articuladas por grupos de interesse privado (setores de combustíveis, alimentos, energia e indústria), que, atuando em grupos menores e bem estruturados (fóruns e associações, por exemplo), demonstram maior capacidade de mobilização e coordenação para defender benefícios restritos (Olson, 1999). Em contrapartida, os defensores da tributação seletiva, em maioria grupos de interesse público, utilizam narrativas centradas no bem coletivo, buscando construir um interesse comum e superar o dilema da cooperação (Mayer, 2014).

Assim, o debate mostra uma dinâmica em que as decisões tendem a favorecer interesses de setores específicos, enquanto os custos são distribuídos entre toda a sociedade, refletindo uma lógica distributiva na formulação das políticas tributárias.

⁴⁰ MÁXIMO, W. Indústria pede reforma tributária e modernização do setor elétrico. **Agência Brasil**, Brasília, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-03/industria-pede-reforma-tributaria-e-modernizacao-do-setor-eletrico>. Acesso em: 30 out. 2025.

4.4.5 Aproveitamento do crédito

Retomando à Figura 10, no tópico que apresentou a sequência narrativa acerca do aproveitamento de crédito nas audiências públicas da reforma tributária, observou-se que os grupos de interesse conseguiram interferir no processo legislativo por meio da exposição de suas demandas.

Um dos pontos debatidos foi o condicionamento do crédito tributário ao recolhimento efetivo do tributo. Mary Elbe Queiroz (especialista técnica, audiência 2) estruturou sua exposição em torno de críticas e preocupações quanto às possíveis consequências da nova sistemática. Destacou que se o fornecedor for considerado inidôneo, o comprador perde o direito ao crédito, o que representa aumento de sua carga tributária; observou que o prazo de até 60 dias para compensação afeta negativamente o capital de giro e a formação de preços; e que, nas operações sem direito a crédito, no caso do Simples Nacional, há embutimento de arrecadação por fora. Concluiu, portanto, que o conjunto de regras propostas introduz nova complexidade ao sistema, podendo gerar insegurança jurídica, restrição de caixa e elevação de custos empresariais.

O discurso de Queiroz adotou uma narrativa de crise como estratégia para mobilizar a ação dos legisladores (Mayer, 2014), ao estruturar-se em torno das possíveis consequências negativas caso a regra seja mantida. Mas, ao afirmar que “(...) é o momento de agora, no texto constitucional, termos o cuidado para não embarcar na mesma complexidade e, daqui a cinco anos, estarmos novamente dizendo: ‘Precisamos voltar a reformar o sistema tributário’” (Trecho da Nota Taquigráfica da Audiência Pública de 14/03/2023, Câmara dos Deputados, p. 10), a expositora enquadra o presente como o ponto de virada para o futuro do sistema tributário.

Em contraposição, Rodrigo Keidel Spada (representante de associação profissional, audiência 5) defendeu o condicionamento do crédito tributário ao recolhimento efetivo do tributo, argumentando que, com isso seriam coibidas as principais formas de sonegação e guerra fiscal. Para mitigar o risco, o expositor propôs duas alternativas, ambas centradas na possibilidade de recolhimento do imposto diretamente ao Fisco: o pagamento instantâneo (via PIX ou QR Code) e o *split payment*. Embora tenha apoiando o *split payment*, Spada advertiu que o mecanismo deve ser implementado de modo a não gerar distorções.

Miguel Abuhab (representante de entidade empresarial, audiência 5), autor do livro “Devo não nego, pago quando receber!”, que introduz o conceito central do *split payment*, propôs em seu discurso ajustes operacionais e legais na estrutura tributária para viabilizar a adoção desse mecanismo. No curto prazo, sugeriu soluções baseadas em instruções normativas e na integração entre sistemas fiscais e bancários. No longo prazo, defendeu que a legislação

da reforma estabeleça o vínculo obrigatório das transações mercantis ao documento fiscal que originou o pagamento, o condicionamento do crédito ao pagamento efetivo e a cobrança automática (*split*) nas operações eletrônicas de natureza comercial.

Abuhab sustentou uma narrativa, essencialmente técnica, de que soluções simples e tecnologicamente viáveis podem ser implementadas de forma rápida para corrigir falhas sistêmicas, convertendo-se em crescimento econômico e aumento da arrecadação.

Outro ponto abordado foi a centralização da administração e da gestão tributária. Dalton Miranda (representante de entidade empresarial, audiência 6) concentrou parte de sua exposição na defesa da criação de um órgão gestor da receita (Conselho Federativo ou Comitê Gestor) destinado a garantir a proteção dos créditos dos contribuintes e seu efetivo ressarcimento. Criticou, no entanto, a composição exclusivamente administrativa do órgão, defendendo a inclusão de representantes da sociedade civil, alegando que a presença desses representantes é condição essencial para assegurar transparência, controle social e prevenção de desvios que possam comprometer a restituição dos créditos devidos.

Esses três últimos expositores destacados enquadram-se na categoria de grupos de interesse privado. Neste caso, verifica-se que suas demandas convergiram na busca por maior segurança jurídica e eficiência na concessão e devolução do crédito tributário, além de objetivarem o combate à sonegação e à guerra fiscal.

Tais posicionamentos evidenciam a atuação voltada à promoção da transparência, mas também à preservação de condições institucionais favoráveis e à garantia de ressarcimento dos créditos. Logo, as argumentações técnicas apresentadas refletem a tentativa de conciliar a reforma tributária com a defesa de interesses privados e a manutenção de um ambiente de negócios favorável.

5 Considerações finais

Este estudo analisou como as intervenções dos grupos de interesse no processo legislativo alteraram o texto da primeira fase da reforma tributária brasileira sobre o consumo (PECs nº 45/2019 e nº 110/2019) de forma a incorporar demandas e interesses específicos. Fundamentado na TAC de Olson (1965) e na TNAC de Mayer (2014), utilizando a análise de narrativas PS nas transcrições das audiências públicas (notas taquigráficas), o estudo evidenciou a dinâmica complexa entre interesses públicos e privados que consolidou a formulação da EC nº 132/2023.

5.1 Resposta aos objetivos

O mapeamento realizado evidenciou que as audiências públicas contaram com a participação de 192 expositores, representando, na ocasião, diversos grupos de interesse, identificados como acadêmicos, autoridades, especialistas técnicos, políticos, representantes de associações profissionais, representantes de entidades empresariais, representantes de entidades sindicais, representantes de organizações sociais, representantes do governo e, ainda, de governo estrangeiro.

O grupo de representantes de entidades empresariais foi o mais representativo, seguido por acadêmicos e especialistas técnicos. Os resultados corroboram as conclusões de Cesário (2016), ao reforçar tanto a capacidade de influência quanto a predominância quantitativa dos setores empresariais, ainda que, os outros grupos tenham apresentado maior participação relativa. Essa super-representação é uma tendência verificada em discussões legislativas, especialmente por grandes corporações e setores empresariais organizados (Castañeda, 2021; Mariath; Martins, 2020). Historicamente, no contexto brasileiro, o setor empresarial tem mantido uma estreita articulação com os responsáveis pela formulação da legislação (Aragão, 1996).

Ao categorizar os grupos como interesse público e privado (Holman; Lenz, 2018; *University of Minnesota*, 2016; Powell Jr.; Dalton; Strøm, 2015), no contexto específico, observou-se uma assimetria representativa, na qual a voz dos interesses privados se sobrepôs aos interesses públicos, indicando que estes últimos, em uma perspectiva mais ampla, apresentaram menor efetividade e menor presença numérica. Esse resultado está em consonância com a perspectiva elitista transacional da ação coletiva, no qual determinados grupos, sobretudo aqueles com interesses específicos e bem organizados, exercem influência desproporcional sobre a formulação de políticas públicas, em detrimento de interesses mais difusos (Ribeiro et al, 2020).

O forte ativismo dos grupos de interesse privados impulsionou demandas de natureza setorial, sobretudo no debate acerca dos regimes especiais de tributação. Em contraste, os grupos de interesse público atuaram como contraponto à pressão setorial, introduzindo na agenda temas relacionados à regressividade tributária, aos impactos sociais da reforma, incluindo recortes de raça e gênero, à proteção ambiental, à saúde pública, à tributação de bens consumidos pelas camadas de menor renda, ao mercado de trabalho e a outras pautas de caráter coletivo.

As estratégias de intervenção utilizadas pelos grupos de interesse para influenciar o processo legislativo se dividiram em ações discursivas (verificadas nas audiências) e ações externas (verificadas por meio do levantamento de notícias). As transcrições das audiências revelaram que a argumentação foi a estratégia dominante, indicando que os grupos concentraram seus esforços na apresentação de argumentos técnicos e factualmente embasados. No entanto, os grupos privados priorizaram ainda táticas de crítica e pontos de discordância ao sistema tributário atual e as propostas de reforma, e as potenciais consequências fiscais, econômicas e sociais das mudanças; enquanto os grupos públicos, além das críticas, priorizaram a experiência internacional para conferir credibilidade e legitimar as posições defendidas.

As exposições, no geral, em linha com conceito do duplo gatilho argumentativo (Breton, 2003), buscaram enquadrar a realidade comum, a fim de legitimar a posição dos grupos por meio da competência e da contextualização para, em seguida, construir um vínculo, estabelecendo conexões para tornar as opiniões propostas aceitáveis.

O levantamento de notícias complementou a análise revelando as estratégias de intervenção empregadas fora do âmbito formal do Congresso Nacional, no qual os grupos atuaram junto a parlamentares e membros do Executivo para garantir pautas; utilizaram da imprensa para difundir posicionamentos, moldar a opinião pública e legitimar a relevância de setores; publicaram estudos, pesquisas e projeções dos impactos da reforma para legitimar as posições defendidas; promoveram eventos para mobilizar aliados e atrair cobertura jornalística; organizaram em grupos menores para aumentar o poder de barganha e garantir tratamento especial; e a atuação diretamente no processo legislativo, com a apresentação de emendas específicas à proposta.

Os grupos de interesse privados demonstraram maior eficácia ao se organizarem em unidades menores (federações, confederações, associações, frente parlamentares, e outras), na qual a coordenação é mais simples. Essa estrutura organizacional possivelmente favoreceu a utilização de estratégias de intervenção bem-sucedidas na obtenção de benefícios específicos, configurando um resultado característico da dinâmica descrita por Olson (1999).

As demandas analisadas pelo estudo emergiram dos tópicos mais recorrentes extraídos da codificação das transcrições das audiências públicas e que possuíam relação com a contabilidade tributária, os quais: os regimes especiais de tributação, a carga tributária, o IVA, o Imposto Seletivo e o aproveitamento do crédito tributário. O método de análise de narrativas PS foi utilizado para rastrear a evolução dessas demandas até o texto legislativo final.

Os regimes especiais de tributação constituíram o tema mais recorrente entre os grupos de interesse, sobretudo entre os representantes de entidades empresariais, cujas demandas se concentraram na manutenção ou na concessão de tratamentos tributários diferenciados para diversos setores, como saúde, educação, combustíveis e serviços profissionais, incluindo, neste último caso, a categoria dos contadores.

Observou-se, ainda, a mobilização tanto de grupos de interesse público quanto privado em defesa da preservação da ZFM e do regime do Simples Nacional. Nesse contexto, especialistas e acadêmicos advertiram que a proliferação de regimes diferenciados comprometeria os objetivos de eficiência e simplificação pretendidos pela reforma, como repercussão sobre outros setores e ao consumidor final.

Na Emenda Constitucional nº 132/2023 mantiveram-se regimes favorecidos já existentes e incorporou-se múltiplas exceções e regimes específicos, prevendo, entre outros pontos, a redução de alíquota de 60% para bens e serviços classificados como essenciais e a redução de 30% para serviços profissionais liberais.

Embora tais concessões tenham ampliado a viabilidade política da aprovação, estas poderão produzir efeitos tecnicamente prejudiciais ao sistema tributário, ao reintroduzir complexidades e desequilíbrios que a proposta original buscava eliminar. Do ponto de vista contábil, esse cenário exige que os profissionais revisem práticas até então consolidadas e adequem-se estrategicamente as organizações às normas emergentes, uma vez que os regimes especiais impactam diretamente o cálculo e o recolhimento dos tributos.

Sobre a carga tributária, os grupos privados manifestaram preocupação com o risco de aumento sobre seus segmentos, enquanto grupos públicos focaram na regressividade do sistema. Como resolução, foi instituído pela reforma um mecanismo de limitação da carga tributária vinculado ao PIB e ajustes e manutenções na carga tributária de alguns setores, como o financeiro. Em termos contábeis, a busca por desoneração e a proteção de segmentos específicos afetam o planejamento tributário e exigem análise de risco e a otimização da conformidade fiscal.

Acerca do IVA, o debate se concentrou na escolha entre o IVA único, considerado tecnicamente mais eficiente, e o IVA dual. Foi aprovada a instituição do IVA dual, composto

pelo IBS (estadual e municipal) e CBS (federal). Neste caso, as intervenções dos grupos de interesse foram, especialmente, baseadas na comparação analógica com países de estrutura federativa semelhante e na necessidade de conciliar a eficiência técnica com a realidade fiscal brasileira.

O IS foi previsto como tributo de função extrafiscal, voltado à correção de externalidades negativas. Grupos relacionados a organizações sociais e acadêmicos defenderam sua aplicação no sentido de promover a saúde pública e proteção ao meio ambiente; já os grupos de interesse privados se opuseram à incidência sobre segmentos considerados economicamente estratégicos, alegando insegurança jurídica e risco de oneração. O texto final da reforma consolidou a natureza extrafiscal do IS, no entanto houve concessões políticas aos setores de energia elétrica e serviços de telecomunicações que foram poupados da incidência.

Com relação ao aproveitamento do crédito, as demandas dos grupos de interesse privado centraram-se na necessidade de não cumulatividade plena, no condicionamento do recolhimento e na garantia de ressarcimento rápido do crédito. Ficou estabelecido na EC nº 132/2023 que o crédito dos impostos será vinculado a todas as aquisições de bens e serviços (exceto uso ou consumo pessoal), poderá ser condicionado ao efetivo recolhimento (*split payment*) e, além disso, a arrecadação e distribuição do IBS será centralizada no Comitê Gestor, que reterá o montante da arrecadação equivalente ao saldo de créditos acumulados para garantir o ressarcimento rápido.

5.2 Verificação das proposições de pesquisa

Com base na análise, é possível verificar que as proposições de pesquisa propostas foram confirmadas através da investigação das narrativas e estratégias de intervenção dos grupos de interesse durante as audiências públicas da reforma tributária.

Proposição 1: Grupos de interesse privado priorizam narrativas de eficiência econômica e defesa setorial, destacando os efeitos tributários sobre suas atividades.

As evidências demonstram que os grupos empresariais, que foram o grupo mais representativo nas audiências, direcionaram suas intervenções para valorizar a importância econômica dos respectivos setores e ênfase nos potenciais impactos fiscais, econômicos e sociais das mudanças tributárias.

Na discussão sobre a carga tributária, os grupos de interesse privado concentraram suas intervenções na busca pela desoneração e na proteção de segmentos específicos. A concessão de regimes especiais de tributação foi o tema mais debatido, sendo que a maioria das demandas

de manutenção de tratamento tributário diferenciado partiu dos grupos empresariais. O forte ativismo do setor empresarial foi o principal impulsionador das demandas de natureza setorial.

Embora o objetivo principal fosse evitar a elevação de custos tributários setoriais, os representantes de interesse privado recorreram frequentemente a justificativas sociais para sustentar a defesa do não aumento da carga tributária, transformando interesses econômicos em narrativas de proteção social, enfatizando a manutenção do acesso e da inclusão para legitimar as suas demandas.

Proposição 2: Grupos de interesse públicos priorizam narrativas de justiça tributária e equidade fiscal enfatizando a necessidade de simplificação do sistema e de redução de desigualdades.

Os grupos de interesse público, embora em menor número, focaram em questões distributivas e sociais. Abordaram a regressividade do sistema tributário brasileiro e introduziram a lente de gênero e raça na discussão, argumentando que a progressividade afeta desproporcionalmente gênero e raça específicos. Manifestaram posições contrárias à ampliação de regimes diferenciados, indicando que IVAs mais modernos tendem a ter menos alíquotas e que a concessão de regimes especiais compromete a eficiência da reforma. Além disso, manifestaram críticas ao número crescente de exceções, alertando sobre o impacto econômico e na simplicidade do sistema.

Ademais, os defensores da tributação seletiva utilizaram narrativas centradas no bem coletivo, buscando vincular a arrecadação do IS a finalidades específicas, como o financiamento de políticas públicas de saúde pública. Também orientaram o debate para a garantia da manutenção da carga tributária atual, a autonomia federativa e a neutralidade tributária.

Um ponto de destaque nesta análise foi uso estratégico das narrativas do grupo oposto. Grupos privados usaram narrativas de justiça social para proteger benefícios setoriais, e grupos públicos usaram argumentos técnicos para proteger a integridade e a simplicidade do sistema. Isso evidenciou que os grupos de interesse articulam suas demandas de forma complexa, utilizando a argumentação técnica fundamentada principalmente por dados, estudos e análises econômicas para dar legitimidade às suas posições perante os legisladores, independentemente de se tratar de um interesse privado ou público.

5.3 Conclusão

Nesse sentido, a substituição do atual modelo fragmentado de tributação por um sistema unificado baseado no IVA dual, incluindo o Imposto Seletivo (IS), tendem a ampliar a transparência para os contribuintes e a promover maior simplificação normativa. Já a nova

sistemática de crédito e ressarcimento impacta o custo efetivo de insumos, a liquidez e o fluxo de caixa das entidades. Essas mudanças demandarão, para contabilidade, ajustes nos processos de controle, registro e apuração tributária das empresas.

Acerca das narrativas utilizadas pelos grupos de interesse, a combinação das teorias (TAC e TNAC) permitiu uma compreensão tanto dos mecanismos objetivos de pressão, quanto dos processos característicos que sustentaram a ação coletiva no contexto da reforma tributária. Neste ponto, as notícias sobre a reforma tributária serviram como fonte de dados complementar a fim de enriquecer a análise das narrativas extraídas das audiências públicas.

A TAC de Olson (1965), por exemplo, forneceu subsídios necessários para compreender a lógica da mobilização, particularmente evidente na atuação dos grupos empresariais, que obtiveram sucesso na defesa de benefícios restritos e regimes especiais. Por sua vez, a TNAC de Mayer (2014) revelou o mecanismo pelo qual os expositores construíram o engajamento necessário para influenciar a legislação.

O uso estratégico de narrativas de crise (como na defesa de regimes diferenciados, na carga tributária e no aproveitamento do crédito), criando, muitas vezes, cenários negativos a fim de responsabilizar os legisladores pelas futuras mudanças; a imersão em experiências internacionais (no IVA) e em narrativas históricas (como, no caso, do ISS Fixo para profissionais liberais), foram ações-chave utilizadas pelos grupos em suas nas exposições. Sob a perspectiva da TNAC, estas intervenções permitiram, além da verificação de múltiplos enredos ao longo das discussões legislativas, observar como ocorreu a inclusão das respectivas demandas na legislação.

A aprovação da EC nº 132/2023 foi moldada, portanto, pela interação entre a racionalidade do interesse e a narrativa da ação coletiva. A TAC conseguiu elucidar a eficácia na defesa de interesses específicos por grupos organizados e a TNAC explicou como as narrativas foram necessárias para mobilizar tanto a cooperação dos grupos quanto a adesão dos legisladores.

Como implicação para a Contabilidade, a pesquisa destaca a relevância da profissão em suas dimensões técnica, social e moral. A reforma tributária exigirá dos profissionais contábeis o aprimoramento de suas competências técnicas, especialmente no que se refere aos ajustes nos processos de controle, escrituração e apuração dos tributos, adequando-se às novas normas. As dimensões social e moral demandarão dos contadores a sensibilidade para compreender de que modo as influências exercidas pelos grupos de interesse que moldaram a legislação poderão impactar tributariamente as empresas, os consumidores finais e a sociedade de um modo geral.

De forma clara, a reforma tributária acabou por refletir a eficácia da pressão dos *lobbies* (internos e externos) e dos grupos de interesse (principalmente do setor privado empresarial). O texto final resultou em um sistema que, apesar de modernizado com o IVA, mantém um alto nível de complexidade dado às exceções, o que imporá grandes desafios à prática contábil e à conquista da neutralidade fiscal.

Embora abrangente, a análise baseada em dados textuais apresenta limitações, especialmente no que se refere à captura completa da complexidade das interações entre os participantes. As nuances dos debates muitas vezes não são registradas nos textos, o que é uma limitação natural desse tipo de fonte. Outra limitação é que nem todas as sessões plenárias, reuniões e audiências são registradas por meio de notas taquigráficas, e os conteúdos podem ser suprimidos caso não sejam considerados pertinentes.

A pesquisa também não foi capaz de abranger, no texto, a análise de todas as exposições realizadas. Assim, essa limitação decorre principalmente da extensão do material produzido nas audiências, o que exigiu a adoção de critérios de recorte e sistematização para priorizar as intervenções mais representativas e recorrentes para os objetivos do estudo.

Por fim, considerando que esta pesquisa se concentrou na primeira fase da reforma, destaca-se que a etapa subsequente, referente à regulamentação, efetivada por meio da Lei Complementar nº 214/2025, responsável por detalhar a operacionalização do novo sistema tributário, configura um campo promissor para novas investigações que busquem examinar, com maior profundidade, os desdobramentos da regulação tributária a partir das novas narrativas acrescentadas do já utilizado por essa primeira etapa.

Outras propostas de pesquisa consistem em analisar a atuação dos grupos de interesse no processo de regulamentação tributária sob a ótica da Contabilidade Pública, investigando de que modo essa dinâmica poderá influenciar a gestão fiscal, a transparência e a *accountability* dos entes públicos. Assim como, mapear as principais estratégias adotadas pelos grupos de interesse ao longo das fases posteriores de discussões, de modo a documentar sistematicamente os mecanismos de influência empregados e suas implicações para o processo decisório.

Referências

- ALMOND, G.; POWELL, B. **Uma Teoria de Política Comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- AMERNIC, J.; CRAIG, R. Leadership Discourse, Culture, and Corporate Ethics: CEO-speak at News Corporation. **Journal of Business Ethics**, v. 118, n. 2, p. 379–394, 19 dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1506-0>
- ARAGÃO, M. A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 6-7, p. 149-165, 1996. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39346>
- ATLAS.ti. Scientific Software Development GmbH. [Software de análise de dados qualitativos]. ATLAS.ti Windows (versão 25.0.2.33323), 2025.
- BASTOS, L. C.; BIAR, L. DE A. Análise de narrativa e práticas de entendimento da vida social. **DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada**, v. 31, n. spe, p. 97–126, ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-445083363903760077>
- BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics. **The Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1191–1213, nov. 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/2691812.pdf>
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório do Grupo de Trabalho destinado a analisar e debater a PEC nº 45/2019 (Rel. n. 2)**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2285113
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 45-A, de 2019**. Brasília, 2023a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2297250&filenam e=PRLP+2+%3D%3E+PEC+45/2019BRASIL
- BRASIL. Senado Federal. **Conclusões do Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Comissão de Assuntos Econômicos para discutir os principais temas que envolvem o sistema tributário e a reforma tributária (Rel. n. 2)**. Brasília, 2023b. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/10/relatorio-gt-reforma-tributaria-senado-19-out-2023.pdf>
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1989. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf
- BRASIL. Senado Federal. **Código Tributário Nacional: Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. 5. ed. Brasília, DF: Coordenação de Edições Técnicas, 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/658690/Codigo_tributario_nacional_5ed.pdf
- BRETON, P. **A argumentação na comunicação**. Bauru: EDUSC, 2023, 2 ed., 188p.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lideranças e Bancadas Partidárias**. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas-partidarias/bancadas-atuais>
- CAMPEDELLI, L. R. **Cidadania fiscal como novo paradigma para o debate sobre tributação no Brasil: uma análise a partir da reforma tributária sobre o consumo**

aprovada pela Emenda Constitucional 132/2023. 2024. 194 f. Tese (Doutorado em Direito e Desenvolvimento) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

CARNEGIE, G.; PARKER, L.; TSAHURIDU, E. It's 2020: What is accounting today? **Australian Accounting Review**, v. 31, n. 1, p. 65–73, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/auar.12325>

CARNEGIE, G.; TSAHURIDU, E. E. Key Performance Indicators and Organizational Culture: A New Proposition. **International Federation Accountants – IFAC**, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/discussion/key-performance-indicators-and-organizational-culture-new-proposition>.

CARNEGIE, G. D.; PAKER, P. F. L. D.; SIDAWAY, S. IL; TSAHURIDU E. E. Accounting as Technical, Social and Moral Practice: The Monetary Valuation of Public Cultural, Heritage and Scientific Collections in Financial Reports. **Australian Accounting Review**, v. 32, n. 4, 5 abr. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/auar.12371>

CARVALHO, F. S. O papel dos grupos de interesse e pressão na formatação e fortalecimento da democracia brasileira: o caso do departamento intersindical assessoria parlamentar (DIAP) durante o processo da constituinte (1987/1988) brasileira. **Revista Aurora**, v. 3, n. 1, p. 32–39, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1982-8004.2009.v3n1.1217>

CARVALHO, J. Revisão da bibliografia sobre bancadas temáticas e frentes parlamentares no Brasil (2011—2021). **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 97, p. 1–16, 2022. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/>

CASTAÑEDA, N. Business interest groups and tax policy. In: HAKELBERG, L.; SEELKOPF, L. (Ed.). **Handbook of Politics of Taxation**. Cheltenham: Elgar, 2021.

CAUPERS, J.; AMARAL, M. L. Grupos de interesses. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, Lisboa, v. 40, n. 1 e 2, p. 23-43, 1999.

CESÁRIO, P. A. A influência em Brasília: os grupos de interesse no processo legislativo In: MESQUITA, N. C. (Org). **Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

CLANDININ, D. J.; CONNELLY, F. M. **Narrative inquiry: experience and story in qualitative research**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

CORREIA NETO, C. de B.; NUNES, F. da S.; ARAUJO, J. E. C.; SOARES, M. R. da C. Reforma tributária – PEC 110/2019, do Senado Federal, e PEC 45/2019, da Câmara dos Deputados. **Estudo e Consulta – Outros**. Área III – Direito Tributário e Tributação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/reforma-tributaria-comparativo-das-pecs-em-tramitacao-2019>

CRESWELL, J. W. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Bancadas Informais no Congresso: Abordagem preliminar 57º legislatura - 2023/2027**. nov. 2022. Disponível em: https://www.diap.org.br/images/stories/bancadas_informais_congresso_2023_2027.pdf

DORNELLES, O. M.; SAUERBRONN, F. F. Narrativas: Definição e Aplicações em Contabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 14, n. 4, p. 19–37, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v14i4.27082

DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES JUNIOR, J. A. V. **Design Science Research: Método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ELSTER, J. **The Cement of Society: A Study of Social Order**. Cambridge University Press, 1989.

FIDELIS, D.; FALEIROS, P. Dilema do prisioneiro na análise experimental do comportamento: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 13, n. 1, 15 nov. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18542/rebac.v13i1.5262>

FREISTEIN, K.; GADINGER, F.; GROTH, S. Studying Narratives in International Relations. **International Studies Perspectives**, v. 26, n. 4, nov. 2025, p. 434–455. Disponível em <https://doi.org/10.1093/isp/ekae019>

FREITAG, V. C. Pesquisa qualitativa. In: MELO, V. P. Z.; FREITAG, V. C.; ALMEIDA, K. K. N. (Org.). **Abordagens qualitativas: uma introdução para pesquisas em Contabilidade**. João Pessoa: Editora UFPB, 2023. Disponível em: <https://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/1156>

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. **Finanças Públicas: teorias e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOZETTO, A. O. Movimentos Sociais e Grupos de Pressão: Duas Formas de Ação Coletiva. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 7, n. 1, p. 57–66, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/remark.v7i1.1253>

GRAPPERHAUS, F. H. M. **O Tributo Ao Longo Dos Tempos**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3876>.

GUERRA, F. M.; GUERRA, M. V. C. L. Reforma Tributária: uma Análise Comparativa entre as Principais Propostas. **Revista Paraense de Contabilidade - RPC**, v. 8, p. e117–e117, 22 maio 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.36562/rpc.v8i.117>

HARDIN, R. **Collective Action**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315044330>

HOLMAN, M.; LENZ, T. O. Interest Groups. In: HOLMAN, M.; LENZ, T. O. **American Government**. Gainesville: University Press of Florida, 2018.

JUNQUEIRA, M. O. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 89, p. 93, 11 jun. 2015. <https://doi.org/10.17666/308993-113/2015>

KEY, V. O. **Politics parties and pressure groups**. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1944.

LABOV, W. Some further steps in narrative analysis. **The Journal of Narrative and Life History**, v. 7, nº 1-4, 1997. Disponível em: <https://www.ling.upenn.edu/~wlabov/sfs.html>

LANE, A. Towards a theory of organizational storytelling for public relations: An engagement perspective. **Public Relations Review**, v. 49, n. 1, mar. 2023, 102297. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2023.102297>

LENINE, E. Apontamentos epistemológicos sobre a teoria da escolha racional. **Teoria & Pesquisa Revista De Ciência Política**, v. 28, n. 1, 14 jul. 2019. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/707>

LI, Y.; CHAN, W. C. H.; MARRABLE, T. “I never told my family I was grieving for my mom”: The not-disclosing-grief experiences of parentally bereaved adolescents and young adults in Chinese families. **Family Process**, v. 63, n. 1, 6 fev. 2023. Disponível em: doi: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36747336/>.

LÓDOLA, A.; MOSKOVITS, C.; ZACK, G. Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas. **Fundar**. 05 fev. 2024. Disponível em <https://fundar.ar/publicacion/hacia-un-sistema-tributario-armonico/>

LOPES, A. V.; VIEIRA, D. M. (2020). Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. **Revista Eletrônica De Administração**, v. 26, n. 2, p. 439–462, 1 ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.290.97872>

MANCUSO, W. P. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, n. 1, p. 395–395, 4 maio 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>

MARIATH, A. B.; MARTINS, A. P. B. Atuação da indústria de produtos ultraprocessados como um grupo de interesse. **Revista de Saúde Pública**, v. 54, p. 107, 14 dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2020054002127>

MAYER, F. W. **Narrative Politics: Stories and Collective Action**. Oxford University Press, 2014.

MEYNAUD, J. **Os grupos de pressão**. Tradução de Mem Martins. Lisboa: Publicações Europa-América, 1960.

MOE, T. M. Toward a Broader View of Interest Groups. **The Journal of Politics**, v. 43, n. 2, p. 531–543, maio 1981. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.2307/2130382?journalCode=jop>

MORENO, T. A influência da Reforma Tributária na Contabilidade: um estudo descritivo. **Revista de Estudos Interdisciplinares do Vale do Araguaia - REIVA**, [S. l.], v. 5, n. 03, p. 17, 2022. Disponível em: <https://reiva.unifaj.edu.br/reiva/article/view/250>

NARAYAN, A. K.; ORU, M. Accounting as a social and moral practice: bridging cultures, balancing indigenous factors, and fostering social accountability. **Meditari Accountancy Research**, v. 32, n. 5, p. 1734–1757, 13 maio 2024. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-06-2023-2044>

NUNES, F. S.; ARAÚJO, J. E. C.; OLIVEIRA, M. A. M.; PALOS, A. G. C. e. Síntese do conteúdo da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (Reforma Tributária). **Nota Técnica. Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados**, fev. 2024. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/41709>

OLIVEIRA, A. C. J. Breve histórico sobre o desenvolvimento do lobbying no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, 42, n. 168, out./dez. 2005, p. 29-44. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/928>

OLIVER, P. E.; MARWELL, G. The Paradox of Group Size in Collective Action: A Theory of the Critical Mass. II. **American Sociological Review**, v. 53, n. 1, fev. 1988. <https://www.jstor.org/stable/2095728>

OLIVER, P. E., MARWELL, G.; TEIXEIRA, R. A theory of the critical mass: I. Interdependence, group heterogeneity, and the production of collective action. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 522–556, 1985. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/228313>

OLLERENSHAW, J. A.; CRESWELL, J. W. Narrative research: A comparison of two restorying data analysis approaches. **Qualitative Inquiry**, Thousand Oaks, v. 8, n. 3, p. 329–347, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/10778004008003008>

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OUTHWHITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

PARROTT, M. D. What Role Do Interest Groups Play in House Committees?: A View from Behind the Curtain. **PS: Political Science & Politics**, v. 52, n. 2, p. 404–409, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1049096519000398>

PASQUINO, G. Teoria dos grupos e grupos de pressão. In: VV.AA. **Curso de introdução à Ciência Política**. Unidade VI. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

PÊGAS, P. H. **Manual de contabilidade tributária**. São Paulo: Atlas, 2022.

PESTANA, M. Reforma Tributária: contexto, mudanças e impactos. **Instituição Fiscal Independente, Estudos Especiais**, n. 19, p. 1-30. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/647648/EE19_2024.pdf

PLEKHANOVA, V.; NOONAN, C. Strategic Narratives in International Tax Policy Making: BEPS Action 1 and the Stability Argument. **Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne**, v. 71, n. 2, p. 355–386, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32721/ctj.2023.71.2.plekhanova>

PINTO, A. E.; SILVA, F. P.; PÊGAS, P. H. Contabilidade e tributação: diferenças na apuração do lucro, prática contábil e pesquisa. **Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças (RFCC)**. v. 1, n. 1, p.31-44, 2020. Disponível em: <https://ojs.fipecafi.org/index.php/RevFipecafiCCF/article/view/8>

POHLMANN, M. C. **Contabilidade Tributária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

POWELL JR., G. B.; DALTON, R. J.; STRØM, K. J. **Comparative Politics Today: A World View, Global Edition**. Harlow: Pearson Education, 2015.

RIBEIRO, L. H.; BORGES, B. S.; BOARIN, P.; RESENDE, C. A. DA S. A influência dos grupos de interesse na política: Apontamentos a partir da literatura. **Revista Agenda Política**, v. 9, n. 1, p. 158–185, 25 jan. 2022. <https://doi.org/10.31990/agenda.2021.1.6>

RIBEIRO, L. H.; RESENDE, C. A. DA S.; BORGES, B. S.; BOARIN, P. V. DE S. G. Teorias da ação coletiva e a influência dos grupos de interesse na política. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, v. 29, n. 3, 1 jan. 2020. Disponível em <https://doi.org/10.4322/tp.v29i3.853>

RIDENTI, M. As oposições à ditadura: resistência e integração In: MOTTA, R. P. S.; REIS, D. A.; RIDENTI, M. (Org.). **A ditadura que mudou o Brasil - 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, n. 2, p. 250–269, 24 jul. 2010. Disponível em <https://doi.org/10.5902/198346591555>

SALINAS, N. S. C. A atuação dos grupos de interesse nas consultas e audiências públicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ans). **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 1, p. 22–53, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i1.603>

SALISBURY, R. H. An Exchange Theory of Interest Groups. **Midwest Journal of Political Science**, v. 13, n. 1, p. 1–32, 1969. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2110212>

SALVADOR, E. **As implicações do sistema tributário nas desigualdades de renda**. 1. ed. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <https://inesc.org.br/as-implicacoes-do-sistema-tributarios-brasileiro-nas-desigualdades-de-renda/>

SANTOS, M. L. Teorias e possibilidades analíticas para o estudo dos grupos de interesse: uma introdução ao tema. **Revista Política Hoje**, v. 28, n. 1, p. 395–424, 3 out. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2019.8665>.

SANTOS, M. L. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). **Texto para discussão: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1975, junho de 2014, p. 7-47. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/items/3edb9872-8486-46f4-bb62-047a2aaf9812>.

SANTOS, M. L.; MANCUSO, W. P.; RESENDE, C. A. S.; BARBOZA, D. P. Financiamento de campanha e lobbying empresarial nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados. **Textos para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, n. 2622, p. 1–54, 13 jan. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/td2622>

SARDI, M. C. C.; MARTÍNEZ, C. K.; TEMPORELLI, K.; CASTELLANO, A. Impuestos a las bebidas azucaradas en Argentina: Dificultades para su legislación e implementación. **Economía y Política**, Buenos Aires, v. 10, n. 2, p. 105-127, 202. Disponível em: <https://www.economiaypolitica.cl/index.php/eyp/article/view/4>

SILVA, P. C. G. A ação coletiva: o desafio da mobilização. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Crato, v. 7, n. 2, p. 62-87, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistamseu>

SIQUEIRA, D. P.; RAMIRO, M. G. N.; CASTRO, L. R. B. Lobby em audiência pública no Supremo Tribunal Federal: instrumentos democráticos para efetivação dos direitos da personalidade feminina. **Revista Direitos Culturais**, v. 15, n. 37, p. 339–364, 15 set. 2020. <https://doi.org/10.20912/rdc.v15i37.172>

SOARES, M. J. O conceito de bem público na teoria da ação coletiva de Mancur Olson. **Revista Universo**, v. 13, 2016. Disponível em: <http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1reta2&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=3669>

SOUZA, M. G. de; BERNARDO, L. V. M.; FARINHA, M. J. U. S.. Investigações sobre a Nova Reforma Tributária Brasileira. **Revista de Administração e Contabilidade da UNIFAT**, [S. l.], v. 15, n. 3, 2023. Disponível em: <https://reacfat.com.br/reac/article/view/307>

TEIXEIRA, A. A. To Split or not to Split: o Split Payment como Mecanismo de Recolhimento de IVA e seus Potenciais Impactos no Brasil. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 50, p. 27–46, 2022. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2139>.

THOMAS, C. S. **Research Guide to U.S. and International Interest Groups**. Westport, CT: Praeger Publishers, 2004.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1978.

TRUMAN, D. **The Governmental Process**. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

UDEHN, L. Twenty-five Years with The Logic of Collective Action. **Acta Sociologica**, v. 36, n. 3, p. 239–261, jul. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4200858>

UNIVERSITY OF MINNESOTA. Interest Groups In University of Minnesota. In **American Government and Politics**. University of Minnesota: Libraries Publishing, 2016. Disponível em: <https://mlpp.pressbooks.pub/pol111mhs/>

VARSANO, R. Sistema tributário para o desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, v. 2, 2002.

WOOTTON, G. **Grupos de interesse**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1972.

YUSSEN, S. R.; OZCAN, N. M. The development of knowledge about narratives. **Issues in Educational Psychology: Contributions from Educational Psychology**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 1-68, 1997. Disponível em: <https://experts.umn.edu/en/publications/the-development-of-knowledge-about-narratives/>

ZIMMEMANN, A; AVILA, R. I. Histórico tributário e os conflitos distributivos no Brasil: dificuldades de uma agenda necessária. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 21, 2023. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4514>

Apêndices

APÊNDICE A- ANÁLISE DAS PRINCIPAIS AÇÕES DOS GRUPOS DE INTERESSE

AÇÃO	MAGNITUDE*	INTERPRETAÇÃO
Argumentação	723	Estratégia dominante. Indica que os grupos de interesse dedicaram suas ações e reações discursivas na apresentação de argumentos como foco central no processo legislativo.
<i>Técnica</i>	286	
<i>Baseada em dados</i>	190	
<i>Baseada em estudos e pesquisas</i>	113	
<i>Econômica</i>	90	
<i>Jurídica</i>	59	
<i>Política</i>	45	
<i>Social</i>	27	
<i>Histórica</i>	26	
<i>Baseado em evidências</i>	21	
<i>Teórica</i>	9	
<i>Interesse privado</i>	3	
<i>De benefício</i>	2	
Críticas	199	O objetivo dos grupos por meio deste tipo de intervenção foi apontar falhas e riscos ou mesmo pontos de discordâncias com o sistema tributário atual ou com a proposta de reforma.
<i>Análise crítica</i>	117	
<i>Ao sistema tributário atual</i>	47	
<i>Às propostas legislativas discutidas</i>	29	
<i>Aos resistentes à reforma</i>	2	
<i>Crítica social</i>	2	
<i>Aos grupos empresariais</i>	2	
<i>À transição tributária</i>	1	
<i>À administração centralizada</i>	1	
<i>À PEC nº 46</i>	1	
Potenciais consequências	132	A apresentação dos possíveis impactos da reforma em diversos âmbitos (econômico, fiscal, social, setorial, entre outros.) indicam a estratégia de projetar cenários, sejam eles bons ou ruins.
<i>Fiscais</i>	47	
<i>Econômicas</i>	43	
<i>Sociais</i>	28	
<i>Setoriais</i>	24	
<i>Empresas</i>	14	
<i>Ambientais</i>	3	

<i>Regionais</i>	2	
<i>Políticas</i>	2	
Experiência internacional	98	A exposição de exemplos, bem-sucedidos ou não, de reforma tributária em outros países foi utilizada para legitimar determinada posição defendida.
Utilização de exemplos	97	Estratégia utilizada pelos expositores para dar forma a conceitos tributários abstratos, muitas vezes aplicando-os à realidade, a fim de facilitar a compreensão; ou exemplos reais de casos concretos.
Importância	86	Intervenção usada para destacar a relevância de setores, entidades, programas e outros, geralmente nos aspectos econômico e social, como forma de justificar as demandas dos grupos de interesse.
<i>Importância do setor</i>	81	
<i>Importância da autoridade tributária</i>	2	
<i>Importância do programa</i>	2	
<i>Importância da entidade</i>	1	
Opinião	69	Recurso de posicionamento pessoal, de grupo ou à experiência de terceiros, fundamentado em juízos de valor ou convicções, empregado como estratégia de credibilidade do expositor para influenciar os legisladores.
Comparação	60	Estratégia de intervenção utilizada para evidenciar vantagens e desvantagens de natureza tributária, econômica e social, em relação a países, setores, entes federativos ou diferentes sistemas.
<i>Comparação entre países</i>	46	
<i>Comparação entre estados</i>	3	
<i>Comparação entre municípios</i>	1	
<i>Comparação entre sistemas</i>	1	
Defesa	55	Forma de intervenção utilizada como esforço de defesa de determinados aspectos tributários diante das possibilidades propostas no âmbito das discussões sobre a reforma.
<i>Do princípio do destino na tributação</i>	21	
<i>Defesa dos grupos empresariais</i>	11	
<i>Da autonomia federativa</i>	6	
<i>Da PEC n° 46</i>	4	

<i>Da autonomia orçamentária e financeira da administração tributária</i>	<i>4</i>	
<i>Do Imposto Seletivo</i>	<i>3</i>	
<i>Do cargo único na carreira da administração tributária</i>	<i>2</i>	
<i>Da competência limitada do Conselho Federativo</i>	<i>1</i>	
<i>Da alíquota anterior de base</i>	<i>1</i>	
<i>Da administração tributária</i>	<i>1</i>	
<i>Do ISS</i>	<i>1</i>	
<i>Do respectivo setor</i>	<i>1</i>	
Preocupação	52	Manifestação de apreensão quanto aos possíveis riscos, incertezas e efeitos adversos decorrente de aspectos relacionados à reforma tributária.
<i>Quanto a carga tributária</i>	<i>22</i>	
<i>Com o consumidor final</i>	<i>16</i>	
<i>Com a transição</i>	<i>4</i>	
<i>Quanto ao financiamento da seguridade social</i>	<i>3</i>	
<i>Quanto a perda de arrecadação</i>	<i>2</i>	
<i>Com o combustível</i>	<i>2</i>	
<i>Com a sonegação fiscal</i>	<i>2</i>	
<i>Com as pequenas empresas</i>	<i>1</i>	
<i>Com o desequilíbrio econômico financeiro dos contratos</i>	<i>1</i>	
<i>Com os trabalhadores</i>	<i>1</i>	
<i>Com os entes federados</i>	<i>1</i>	
<i>Com a compensação das perdas</i>	<i>1</i>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Legenda: *Magnitude: frequência de citação dos códigos.

APÊNDICE B – SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: REGIMES ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO

	Audiência	Sequência narrativa
<i>Problema</i>		Regimes especiais de tributação
<i>Eventos</i>	1	Manutenção dos regimes favorecidos e responsabilização política do Congresso pelo tratamento diferenciado para diversos setores.
	2	Críticas e posições desfavoráveis ao tratamento diferenciado.
	3	Pontos negativos do excesso de regimes diferenciados e as experiências internacionais
	4	Defesa da Zona Franca de Manaus e posição desfavorável à ampliação do tratamento diferenciado.
	6	Pedido de tratamento diferenciado: agronegócio, cooperativas, serviços, educação e saúde; preservação dos prazos de regimes especiais para o setor de combustíveis e gás natural.
	7	Pedido de tratamento diferenciado: setor industrial, saúde, educação, financeiro; manutenção do Simples Nacional.
	8	Manutenção dos regimes favorecidos e pedido de tratamento diferenciado setores de educação e saúde.
	9	Pedido de tratamento diferenciado: setor de transporte, transporte urbano e transporte aéreo.
	10	Manutenção do Prouni e pedido de tratamento diferenciado para os setores de educação e saúde.
	11	Pedido de tratamento diferenciado: bens da cesta básica e serviços essenciais, setor de serviços, educação e saúde.
	12	Pedido de tratamento diferenciado: setor de educação, saúde, setores que empregam mais mulheres; desoneração de produtos de higiene, gastos pessoais e empresariais com o trabalho de cuidado.
	13	Pedido de tratamento diferenciado: setor de gás natural, à setores que causam menos impactos ao meio ambiente e bons pela perspectiva social, reciclagem, combustíveis; exclusão dos combustíveis e derivados do petróleo do regime tributário da ZFM; desfavorável ao tratamento especial à setores que agravam a situação climática.
	14	Pedido de tratamento diferenciado: setor de telecomunicações, educação, saúde, serviços profissionais, setor financeiro, serviços ligados à economia digital
	15	Pedido de tratamento diferenciado ao setor de alimentos e manutenção da ZFM
	16	Pedido de tratamento diferenciado: pequenos produtores rurais, educação, saúde, transportes, supermercados, reciclagem, setor de empregabilidade (terceirizadas), teleserviços; desoneração da folha de pagamento.
		1ª aprovação – Câmara dos Deputados

		Não incidência sobre transmissões e doações feitas a instituições sem fins lucrativos de relevância pública e social, serviços de radiodifusão sonora e de imagens de recepção livre e gratuita; regimes específicos para setores de combustíveis e lubrificantes (com alíquota monofásica), serviços financeiros, planos de saúde, imóveis e concursos de prognósticos, operações da administração pública, cooperativas, hotelaria, aviação regional e parques temáticos; regimes diferenciados: redução de alíquota em 60% para serviços de educação, saúde, transporte coletivo, dispositivos médicos e produtos de higiene, entre outros; alíquota zero para a cesta básica nacional; isenções e reduções de 100% para produtos hortícolas, frutas, ovos, medicamentos para doenças graves e serviços educacionais vinculados ao Programa Universidade para Todos (Prouni); não adesão aos IBS e CBS à produtor rural pessoa física ou jurídica e produtor integrado; inclusão de previsões de créditos tributários para transportadores autônomos, materiais recicláveis e revenda de bens usados; e incentivos a atividades de reabilitação urbana e sustentáveis. Manutenção dos regimes favorecidos da ZFM, Simples Nacional e Áreas de Livre Comércio; e extensão de benefícios fiscais a projetos aprovados até 31 de dezembro de 2024
	17	Pedido de tratamento diferenciado no setor cooperativista, crítica ao aumento das exceções e à repercussão na carga tributária
	18	Pedido de tratamento diferenciado aos serviços contábeis e demais serviços profissionais e manutenção do Simples Nacional
	19	Pedido de tratamento diferenciado: setor de saneamento e educação
	20	Pedido de tratamento diferenciado: setor de turismo
	21	Pedido de tratamento diferenciado: setor de energia elétrica, tecnologia, setores profissionais; crítica ao número de exceções ao tratamento tributário diferenciado.
	22	Pedido de tratamento diferenciado: setores profissionais, setores de energia renováveis, infraestrutura, reciclagem, setor de frutas, flores, legumes e verduras; manutenção do tratamento diferenciado a operações contratadas pelos entes públicos; crítica ao número de exceções ao tratamento tributário diferenciado.
	23	Pedido de tratamento diferenciado: setor de energia renovável, educação, energia elétrica, tecnologia da informação; crítica e pedido de atenção aos impactos da ampliação do tratamento diferenciado.
		2ª aprovação – Senado Federal Ampliação de tratamentos específicos a agências de viagens e turismo, bares, atividades esportivas de Sociedades Anônimas do Futebol, missões diplomáticas, além de setores como saneamento, concessões rodoviárias, transporte coletivo intermunicipal e interestadual, telecomunicações, energia elétrica, bens e serviços voltados à economia circular e operações do fundo de garantia; regimes diferenciados: ampliação da alíquota reduzida de 60% para os setores de comunicação institucional e insumos agropecuários e aquícolas; criação da cesta básica estendida; redução de 100% dos tributos em aquisições de medicamentos, dispositivos médicos e veículos por pessoas com deficiência e taxistas; redução de 30% para serviços de profissionais liberais; revisão periódica a cada cinco anos das exceções concedidas; manutenção dos benefícios fiscais às indústrias automobilísticas até 1º de janeiro de 2028; criação do Fundo de

		Desenvolvimento Sustentável dos Estados da Amazônia Ocidental e do Amapá.
		3ª aprovação – Câmara dos Deputados Exclusão do regime específico os setores de saneamento, concessões de rodovias, transporte coletivo, telecomunicações, energia elétrica e economia circular e da cesta básica estendida.
<i>Ponto de virada</i>		4ª aprovação – Congresso Nacional
<i>Resoluções</i>		Pontos aprovados anteriormente. Prorrogação até 2032 dos benefícios fiscais para a indústria automobilística, com aplicação à produção de veículos elétricos e híbridos e, em certos casos, a veículos movidos por motores a combustão que utilizam biocombustíveis.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

APÊNDICE C – SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: CARGA TRIBUTÁRIA

	Audiência	Sequência narrativa
<i>Problema</i>		Carga tributária
<i>Eventos</i>	1	Contextualização do tema nas propostas
	2	Estudo sobre o impacto da alíquota e comparação da carga tributária brasileira com a de outros países
	3	Polarização: aumento ou não da carga tributária
	6	Aumento da carga tributária para o agricultor
	7	Preocupação com a carga tributária: setor de comércio de bens, serviços, turismo e setor financeiro
	9	Preocupação com a carga tributária: setor de transporte aéreo
	10	Preocupação com a carga tributária: setores de saúde e educação
	11	A carga tributária sob a perspectiva de gênero e raça
	12	A carga tributária sob a perspectiva da empregabilidade
	13	Preocupação com a carga tributária: setor de combustíveis
	16	Preocupação com a carga tributária a partir de dados nacionais e internacionais e setor de serviços
		1ª aprovação – Câmara dos Deputados
	17	Preocupação com a carga tributária: setor industrial
	18	Comportamento da carga tributária em diferentes setores
	19	Preocupação com a carga tributária: setor de saneamento
	20	Preocupação com a carga tributária: setor de turismo
	21	Preocupação com a carga tributária: setor de energia elétrica e tecnologia da informação
	22	Preocupação com a carga tributária: setor de comércio
	23	Preocupação com a carga tributária: setores de energia elétrica, educação, setor calçadista
<i>Ponto de virada</i>		2ª aprovação – Senado Federal
<i>Resoluções</i>		Instituição de um mecanismo de limitação da carga tributária vinculado ao PIB; manutenção da carga tributária incidente sobre operações financeiras em geral e sobre operações com fundos garantidores.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

APÊNDICE D – SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: IVA

	Audiência	Sequência narrativa
<i>Problema</i>		IVA
<i>Eventos</i>	1	Contextualização dos modelos IVA e possibilidade de implementação do IVA dual
	2	Defesa dos modelos de IVA único e dual
	3	Desmistificação do IVA e defesa do IVA dual adaptado ao contexto brasileiro
	12	Defesa do IVA e a seguridade social
	16	Desfavorável ao IVA
<i>Ponto de virada</i>		1ª aprovação – Câmara dos Deputados
<i>Resolução</i>		IVA dual

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

APÊNDICE E – SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: IMPOSTO SELETIVO

	Audiência	Sequência narrativa
<i>Problema</i>		IS incidente sobre produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente
<i>Eventos</i>	3	IS alinhado à experiência internacional e vinculação constitucional da receita a setores específicos
	6	Limitação constitucional e não incidência sobre insumos e alimentos
	8	Tributo verde
	10	Vinculação constitucional da receita do IS ao Sistema Único de Saúde (SUS) e crítica à inclusão de alimentos ultraprocessados no rol do IS
	11	Regulação do IS e incidência sobre ultraprocessados e agrotóxicos
	13	Contra a incidência do IS sobre combustíveis fósseis, crítica a abordagem superficial na PEC e IS como Carbon Tax
	16	Defesa do IS como medida de saúde pública e contra incidência do IS sobre alimentos ultraprocessados
		1ª aprovação - Câmara dos Deputados: Incidência sobre produção, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente; não incidência sobre exportação de bens e serviços e sujeitos à alíquota reduzida em 60%; possibilidade de incidência sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais; integração a base cálculo do ISB e CBS (ICMS e ISS, enquanto existirem), podendo ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos; a ampliação da incidência para alcançar os produtos da ZFM ou das áreas de livre comércio.
	17	Não incidência do IS sobre produtos industriais e de serviços e completa extinção do IS
	19	IS como competência dos Estados e crítica à regulação
	20	Efeitos inflacionários do IS sobre setor de energia elétrica
	21	Crítica a incidência do IS sobre o setor de energia elétrica
	22	Crítica a abrangência excessiva do IS e desfavorável ao IS sobre combustíveis
	23	Não incidência do IS sobre insumos produtivos e delimitação a legal da incidência
		2ª aprovação – Senado Federal: Não incidência sobre os setores de telecomunicações e energia elétrica; troca do IS para a Cide sobre produtos concorrentes de fora da ZFM para manter a competitividade; cobrança da alíquota de 1% sobre recursos naturais não renováveis, como minério e petróleo; cobrança sobre armas e munições, exceto as usadas pela administração pública; incidência monofásica; não integrará sua própria base de cálculo, podendo ter o mesmo fato gerador e base de cálculo de outros tributos; terá suas alíquotas fixadas em lei.

<i>Ponto de virada</i>		Entre a 3ª aprovação na Câmara dos Deputados e a 4ª aprovação no Congresso Nacional
<i>Resoluções</i>		Consolidou-se os pontos até então aprovados, suprimindo-se a incidência sobre armas e munições.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

APÊNDICE F – SEQUÊNCIA DE EVENTOS NARRATIVOS: APROVEITAMENTO DE CRÉDITO

	Audiência	Sequência narrativa
<i>Problema</i>		Aproveitamento do crédito
<i>Eventos</i>	1	Contextualização do tema nas propostas
	2	Crítica a regra de compensação e devolução de crédito
	3	Restrição de crédito à energia elétrica e experiências internacionais de compensação de crédito
	5	<i>Split payment</i>
	6	Gestão e administração tributária e acúmulo de resíduos tributários nos setores de agronegócio, serviços e indústria
	9	Preocupação do setor de transportes em relação ao creditamento tributário
	14	Crédito tributário no setor de economia digital, empresas do Simples, aquisição de bens usados; clareza na legislação; crítica a compensação de crédito após o recolhimento
	16	Possibilidade de créditos dos gastos com a folha de pagamento nos setores de comércio e serviços
		1ª aprovação – Câmara dos Deputados
	17	Restituição de saldos credores do setor industrial, criação do Conselho Federativo e tratamento claro dos créditos acumulados (IPI, PIS/Cofins)
	19	Aproveitamento do crédito pelo setor de serviços e empresas do Simples Nacional e o impacto no consumidor final
	21	Pedido de atenção especial para a devolução dos créditos
	23	Aperfeiçoamento da regulamentação e desafios do regime de creditamento
		2ª aprovação – Senado Federal
		3ª aprovação – Câmara dos Deputados
<i>Ponto de virada</i>		4ª aprovação – Congresso Nacional
<i>Resoluções</i>		Crédito vinculado a todas as aquisições de bens e serviços (exceto uso ou consumo pessoal); aproveitamento condicionado ao efetivo recolhimento <i>split payment</i> manual (adquirente recolhe o imposto) ou do <i>split payment</i> automático (recolhimento na liquidação financeira); e arrecadação e distribuição do IBS será centralizada no Comitê Gestor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)